

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

ШТЕФАН ВІКТОРІЯ СЕРГІЇВНА

УДК 342.26 (477)

ПРАВОВИЙ СТАТУС
МІСЬКИХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ УКРАЇНИ

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2017

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі конституційного права України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

Науковий керівник – кандидат юридичних наук, доцент **Кушніренко Олександр Георгійович**, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, доцент кафедри конституційного права України.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, доцент **Щербанюк Оксана Володимирівна**, Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича, завідувач кафедри правосуддя;

кандидат юридичних наук, доцент **Коломієць Юрій Миколайович**, Харківський національний університет внутрішніх справ, доцент кафедри загальноправових дисциплін факультету права та масових комунікацій.

Захист відбудеться 30 березня 2017 р. о 13.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.04 у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 70.

Автореферат розіслано 28 лютого 2017 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

В. Ю. Уркевич

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Реформування адміністративно-територіального устрою в Україні набуває важливого значення в умовах євроінтеграції, конституційної реформи та децентралізації, що нині відбуваються в країні. Становлення України як самостійної незалежної держави вимагає невідкладного вирішення найважливіших соціальних проблем за умови неухильного дотримання норм сучасного національного і міжнародного права.

Усунення суперечностей законодавства щодо правового статусу міських населених пунктів, дотримання міжнародних правових стандартів є запорукою ефективного функціонування державних органів і органів місцевого самоврядування. Для подальшого реформування законодавства у сфері адміністративно-територіального устрою важливим завданням є комплексне теоретичне дослідження правового статусу саме міських населених пунктів України.

Питання правового статусу міських населених пунктів України, зважаючи на їх специфіку, набувають особливої важливості як для ефективного функціонування відповідних населених пунктів, так і для процесу вдосконалення адміністративно-територіального устрою країни, адже до цього часу не було прийнято базового закону про адміністративно-територіальний устрій України. Чинне положення «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР», яке було прийнято ще в радянські часи і по суті мало силу закону, безнадійно застаріло і вже давно не відповідає Конституції України.

Усі аспекти складної проблеми щодо правового статусу міських населених пунктів свідчать про важливість та актуальність теми даної наукової праці.

У сучасний період проблемним питанням конституційно-правового статусу адміністративно-територіальних одиниць України, у тому числі й міських населених пунктів, та аспектам здійснення місцевого самоврядування в їх територіальних межах присвячено низку наукових досліджень. Це, зокрема, праці: Б. В. Авер'янова, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, В. І. Борденюка, М. С. Дністрянського, А. І. Доценка, І. Я. Зайця, В. М. Кампа, В. І. Кичуна, М. І. Корнієнка, В. В. Кравченко, І. О. Кресіної, І. Б. Коліушка, В. С. Куйбіди, О. Г. Кушніренка, П. М. Любченка, М. П. Орзіха, В. Ф. Погорілка, М. О. Пухтинського, С. Г. Серьогіної, П. М. Ткачука, П. А. Трачука, Ю. М. Тодики, В. Л. Федоренка, О. Ф. Фрицького, В. М. Шкабаро та інших.

Останнім часом в Україні виконано кілька наукових дисертаційних робіт стосовно правового статусу окремих адміністративно-територіальних утворень, однак, у сучасних реаліях бракує комплексного загальнотеоретичного дослідження правового статусу міських населених пунктів України, що і обумовило вибір теми дисертації.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано на кафедрі конституційного права України Національного юридичного університету імені Ярослава

Мудрого відповідно до цільової комплексної програми «Конституційно-правові проблеми забезпечення верховенства права у функціонуванні механізму публічної влади в Україні» (номер державної реєстрації 0111U000966).

Тема дисертації затверджена вченою радою Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» (протокол № 1 від 09.09.2011 р.).

Мета і задачі дослідження. Мета дисертації полягає в обґрунтуванні правового статусу міських населених пунктів України, а також у підготовці рекомендацій щодо вдосконалення національного законодавства з цих питань. Для досягнення зазначеної мети поставлені такі завдання:

- визначити теоретико-правові основи статусу міських населених пунктів України;
- розкрити особливості правового регулювання статусу міських населених пунктів України (міст різного рівня підпорядкування);
- з'ясувати стан розвитку законодавства України, що визначає правовий статус міських населених пунктів України та шляхи його вдосконалення;
- розкрити компетенцію державних органів України у сфері вирішення питань щодо статусу міських населених пунктів;
- з'ясувати особливості компетенції органів влади Автономної Республіки Крим у сфері вирішення питань щодо статусу міських населених пунктів;
- висвітлити участь органів місцевого самоврядування у визначенні статусу міських населених пунктів;
- окреслити порядок віднесення населених пунктів до категорії міських населених пунктів України;
- з'ясувати питання встановлення та зміни меж міських населених пунктів України;
- розкрити процедуру найменування та перейменування міських населених пунктів.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають в процесі закріплення статусу міських населених пунктів України.

Предметом дослідження є правовий статус міських населених пунктів України.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність прийомів і методів наукового пізнання. Під час підготовки роботи використовувались: діалектичний метод – для дослідження правового статусу міських населених пунктів як правового явища, що перебуває в постійному розвитку і взаємодії з іншими правовими категоріями (підрозділ 1.1); формально-логічний метод використано при формуванні понять «міський населений пункт», «місто», «правовий статус міських населених пунктів», «адміністративно-територіальна одиниця» тощо (підрозділи 1.1, 1.2); порівняльно-правовий метод задіяно для опрацювання загальноновизнаного світового досвіду у сфері адміністративно-територіального

устрою в контексті їх запровадження в Україні (підрозділи 1.3, 2.3, 3.1); історико-правовий метод – для з'ясування еволюції розвитку правового статусу міських населених пунктів, тенденцій урбанізації, укрупнення міст і селищ (підрозділи 1.1, 1.2, 3.3); системно-функціональний метод дав можливість дослідити інститут адміністративно-територіального устрою в системі конституційного права, який у процесі дослідження поділявся на окремі складові (статус міських населених пунктів, міст Києва та Севастополя зі спеціальним статусом, міст республіканського (в АРК), обласного, районного значення та селищ міського типу) (підрозділи 1.2, 2.2); метод соціологічних (статистичних) досліджень дав змогу з'ясувати зміни адміністративно-територіального устрою за тривалий період, кількісні показники населення в міських населених пунктах (підрозділи 1.1, 1.2, 3.1, 3.2); нормативно-догматичний метод використовувався для тлумачення юридичних текстів, що стосуються нормативно-правового регулювання питань, пов'язаних з визначенням та зміною статусу міських населених пунктів (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2, 2.3, 3.2).

Широко використано загальнологічні прийоми: аналіз, синтез, індукція, дедукція, аналогія. Усі ці загальнонаукові і спеціальні методи та прийоми комплексно використовувалися для досягнення поставленої наукової мети і вирішення завдань, які сформульовані автором дисертації.

Нормативну базу дисертаційної роботи становлять Конституція України, конституції зарубіжних країн, міжнародні документи, законодавство України, що визначає правовий статус міських населених пунктів України, рішення Конституційного Суду України, результати соціологічних досліджень, матеріали засобів масової інформації, сайти міністерств, відомств, організацій.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є науковим доробком у вітчизняній юридичній науці, яка присвячена обґрунтуванню правового статусу міських населених пунктів України та підготовці рекомендацій щодо вдосконалення національного законодавства з цих питань. Результатом проведеного дослідження стало формулювання низки нових положень і висновків, що виносяться на захист.

Уперше:

- встановлено співвідношення понять «міський населений пункт» та «місто», що використовується в правовому регулюванні адміністративно-територіального поділу;
- запропоновано до міст зі спеціальним статусом (крім міст Київ та Севастополь, статус яких має визначатися окремими законами) віднести міста, які мають чисельність населення понад 1 млн осіб, подальший економічний розвиток яких вимагає надання відповідного статусу;
- обґрунтовано пропозицію щодо віднесення населених пунктів, які перебувають у складі (межах) іншого населеного пункту до населеного пункту, до складу якого він відноситься (або

змінює статус на район у місті) чи виокремлюється з меж населеного пункту як самостійна адміністративно-територіальна одиниця (село, селище чи місто).

Удосконалено:

– критерії віднесення населених пунктів до категорії міських, які доцільно закріпити на законодавчому рівні, а саме: місцеві системи розселення (територія); характеристика населення; економічний потенціал; інфраструктура; фінансова спроможність територіальної громади; функції та завдання, що виконуються органами влади; предмет відання та ін.;

– поняття «адміністративно-територіальна одиниця», під яким розуміється структурна частина території держави, яка поділяється на регіони (автономії, області, райони) та населені пункти й володіє управлінськими ресурсами з метою функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, через які вона реалізує надані їй права;

– поняття «міський населений пункт», який слід розглядати як законодавчо закріплену частину адміністративно-територіального устрою України, що виступає як самостійний суб'єкт конституційно-правових відносин в особі уповноважених органів, що діють в інтересах населення відповідного населеного пункту;

– поняття «місто», під яким пропонується розуміти адміністративно-територіальну одиницю, що відноситься до категорії міських населених пунктів, зі сталим населенням, чіткими межами та офіційним найменуванням;

– поняття «правовий статус міських населених пунктів», що являє собою особливе правове становище адміністративно-територіальних одиниць України, яке врегульоване Конституцією України та законодавством України, що обумовлене певними властивостями відповідних населених пунктів як суб'єкта права, у рамках чого формуються і діють органи влади та місцевого самоврядування.

Набули подальшого розвитку:

– пропозиції щодо приведення чинного законодавства України у сфері регулювання питань адміністративно-територіального устрою у відповідність до Конституції України стосовно використання понять «місто», «міський населений пункт», «селище міського типу»;

– положення про доцільність прийняття закону України про адміністративно-територіальний устрій України з визначенням правового статусу міських населених пунктів.

Практичне значення одержаних результатів. Дослідження має як теоретичний, так і прикладний характер. Одержані висновки та пропозиції можуть бути використані:

а) у правотворчій діяльності – під час підготовки законодавчих і підзаконних актів, подальшого вдосконалення чинного законодавства України стосовно визначення правового статусу міських населених пунктів України;

б) у науково-дослідній діяльності – для подальших досліджень статусу міських населених пунктів у теорії конституційного права України;

в) у навчальному процесі – для підготовки навчальних посібників, методичних матеріалів з конституційного, муніципального, адміністративного права України та у подальших дослідженнях проблем адміністративно-територіального устрою.

Апробація результатів дисертації. Результати дослідження обговорювались та були схвалені на засіданнях кафедри конституційного права України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Основні положення дисертації оприлюднені в доповідях на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях: «Соціум. Наука. Культура» (м. Київ, 22-24 січня 2011 р.); «Демократія у країнах Східної Європи: конституційно-правовий вимір (Тодиківські читання)» (м. Харків, 27-28 вересня 2011 р.); «Особистість. Суспільство. Право.» (м. Полтава, 15 березня 2012 р.); «Актуальна юриспруденція. Актуальні питання розвитку держави і права: традиції та новації» (м. Київ, 17 травня 2012 р.); «Цінності сучасного конституціоналізму. V Тодиківські читання» (м. Харків, 28-29 вересня 2012 р.); «Юридична осінь 2012 року», (м. Харків, 13 листопада 2012 р.); «Удосконалення місцевого самоврядування в аспекті конституційної реформи» (м. Полтава, 27 червня 2013 р.); «Верховенство права як основа сучасного конституціоналізму. VI Тодиківські читання» (м. Харків, 27-28 вересня 2013 р.); «Правова доктрина – основа формування правової системи держави» (м. Харків, 20-21 листопада 2013 р.); «Конституційна реформа як вимога сучасності» (м. Харків, 25 червня 2014 р.); «Юридична осінь 2014 року» (м. Харків, 14 листопада 2014 р.); «Державний суверенітет і народний суверенітет в сучасних умовах. УІІ Тодиківські читання» (м. Харків, 26-27 вересня 2014 р.); «Конституційна реформа в Україні: новий етап та сучасні виклики» (м. Київ, 24 червня 2015 р.); «Конституція і виборчий процес в Україні» (до 19-ї річниці Конституції України) (м. Київ, 25 червня 2015 р.).

Публікації. Основні висновки та окремі положення дослідження викладені автором у 20-ти наукових працях, з яких 7 статей опубліковано в наукових фахових виданнях, у тому числі одна – у зарубіжному виданні, а також тезах доповідей, представлених на 13-ти наукових конференціях та засіданнях тематичних «круглих столів».

Структура дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які включають дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел (260 найменувань). Загальний обсяг дисертації – 206 сторінок, з яких 181 – основного тексту.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У Вступі обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначається зв'язок роботи з науковими програмами, окреслюються мета і завдання дослідження, методологічне,

теоретичне й емпіричне підґрунтя, розкривається сутність і стан наукової розробки обраної тематики, обґрунтовується наукова новизна одержаних результатів, наводяться основні положення, що виносяться на захист, та дані щодо їх апробації й опублікування.

Розділ 1. «Загальна характеристика правового регулювання статусу міських населених пунктів України» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 1.1 *«Теоретико-правові основи статусу міських населених пунктів України»* розкриваються особливості, що характеризують понятійний апарат у сфері вирішення питань адміністративно-територіального устрою. Зазначається, що теоретична розробка понятійного апарату таких категорій, як «адміністративно-територіальна одиниця», «міський населений пункт», «спеціальний статус», має стати одним із основних кроків на шляху реформаційних процесів.

Звертається увага на співвідношення понять «міський населений пункт» та «місто», які використовуються в правовому регулюванні адміністративно-територіального поділу. При цьому пропонується удосконалення термінологічного апарату у цій сфері, зокрема: зміст поняття «адміністративно-територіальна одиниця» автор розуміє як структурну частину території держави, що поділяється на регіони (автономії, області, райони) та населені пункти й володіє управлінськими ресурсами з метою функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, через які вона реалізує надані їй права. Підкреслюється, що значення поняття «міський населений пункт» необхідно розуміти як законодавчо закріплену частину адміністративно-територіального устрою України, що виступає як самостійний суб'єкт конституційно-правових відносин в особі уповноважених органів, що діють в інтересах населення відповідного населеного пункту. Розкриваючи поняття «місто», автор пропонує його розуміти як адміністративно-територіальну одиницю, що належить до категорії міських населених пунктів, зі сталим населенням, чіткими межами та офіційним найменуванням. Автор акцентує увагу, що зміст поняття «правовий статус міських населених пунктів» полягає в тому, що воно характеризує особливе правове становище адміністративно-територіальних одиниць України, яке врегульоване Конституцією України та законодавством України, що обумовлене певними властивостями відповідних населених пунктів як суб'єкта права, у рамках чого формуються і діють органи влади. Особливу увагу дисертант звертає на необхідність врегулювання статусу міських населених пунктів як суб'єктів конституційно-правових відносин, оскільки існуюча нині «прогалина» в законодавстві в цій частині створює чимало проблем у різних сферах життя населення та територіальних громад.

У підрозділі 1.2 *«Види міських населених пунктів України та особливості їх конституційно-правового регулювання»* подається класифікація міських населених пунктів, що виокремлені у правовому полі України: міста зі спеціальним статусом, міста республіканського (в Автономній

Республіці Крим) та обласного значення, міста районного значення. Обґрунтовується положення, що характерними рисами спеціального правового статусу міст слід вважати: унікальність їх значення (історична, столична, військова), велика кількість населення, особлива організація адміністративно-територіального устрою, вагоме соціально-економічне та адміністративне значення міста, найбільші комунікативні утворення (транспортні, енергетичні, медичні, культурні, політичні центри), специфічні засади здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування, особливості статусу відповідних посадових осіб тощо. Звертається увага на те, що окреме місце нині займають й селища міського типу, які за статистичними даними належать до міських населених пунктів, хоча у Конституції України вони не згадуються.

У дисертації висловлено думку, що кількісний показник проживаючого населення для отримання статусу міста районного значення необхідно знизити до 8 тис. осіб, що дозволить багатьом селищам міського типу в подальшому перейти у категорію міських населених пунктів.

При проведенні адміністративно-територіальної реформи необхідно закріпити правовий статус не лише адміністративно-територіальних одиниць, а й передусім населених пунктів, зокрема визначити чіткі критерії поділу їх на сільські та міські. У дисертації наводяться оновлені критерії становлення міських населених пунктів, а саме: місцеві системи розселення (територія); характеристика населення; економічний потенціал; інфраструктура; фінансова спроможність територіальної громади; функції, завдання, що виконуються органами влади; предмет відання та ін.

У підрозділі 1.3 «*Стан розвитку законодавства України, що визначає правовий статус міських населених пунктів*» особливу увагу приділено реформуванню адміністративно-територіального устрою держави.

Зазначено, що зміни територіального устрою України вимагають оновлення у системі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, у бюджетній та податковій системі. Для законодавчого забезпечення адміністративно-територіальної реформи, на думку автора необхідне прийняття нових сучасних законів з метою виконання пунктів 13 та 16 ст. 92 Конституції України щодо вдосконалення законодавства у цій сфері. Аналізуючи позитивний зарубіжний досвід міського розвитку та муніципальної демократії, автор підкреслює, що чинне законодавство України потребує гармонізації з європейськими стандартами демократії.

Розділ 2. «Компетенція органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у сфері визначення та зміни статусу міських населених пунктів України» об'єднує три підрозділи.

У підрозділі 2.1 «*Компетенція органів державної влади України у сфері вирішення питань щодо статусу міських населених пунктів*» увага приділяється характеристиці повноважень Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, місцевих державних

адміністрацій у сфері вирішення питань щодо статусу міських населених пунктів та адміністративно-територіального устрою України. Дисертант висловлює думку, що питання відносно регулювання відносин щодо міських населених пунктів належать в основному до компетенції Верховної Ради України, а Кабінет Міністрів України не має можливості істотно впливати на прийняття рішень у цій сфері. Аналіз законодавства дозволяє констатувати, що важелі впливу Кабінету Міністрів України мають бути більш вагомими, особливо з огляду на проведення адміністративно-територіальної реформи. Автор пропонує повноваження, які сьогодні мають районні та обласні державні адміністрації в частині вирішення питань адміністративно-територіального устрою держави, передати місцевим органам самоврядування, особливо з огляду на заявлену децентралізацію державної влади та можливість ліквідації самих державних адміністрацій, що відповідатиме вимогам ст. 7 Конституції України про визнання та гарантування місцевого самоврядування в державі.

У підрозділі 2.2 *«Компетенція органів влади Автономної Республіки Крим у сфері вирішення питань щодо статусу міських населених пунктів»* дисертантка акцентує увагу на тому, що в Автономній Республіці Крим, як ні в жодній територіальній одиниці вищої ланки (області), існує велика кількість населених пунктів, які претендують на зміну свого статусу із селищ на місто (тільки у «Великій Ялті» 21 таке селище і значна частина із них вже сьогодні по суті може вважатися містами – Гурзуф, Сімеїз, Партеніт, Гаспра, Корейз, Лівадія, Нікіта, Ореанда та ін). Обґрунтовується доцільність врегулювання конституційно-правової невизначеності юридичної природи органів влади Автономної Республіки Крим у майбутньому законі України про адміністративно-територіальний устрій України або при проведенні конституційної реформи, що сприятиме значному розширенню повноважень Автономної Республіки Крим і у сфері вирішення питань адміністративно-територіального устрою, зокрема і щодо питань міських населених пунктів.

У підрозділі 2.3 *«Участь органів місцевого самоврядування у визначенні статусу міських населених пунктів»* досліджується обсяг повноважень, якими наділені органи місцевого самоврядування відносно вирішення питань адміністративно-територіального устрою взагалі і міських населених пунктів зокрема. Зазначено, що найбільш широкий перелік повноважень з питань адміністративно-територіального устрою України серед місцевих органів самоврядування мають обласні ради. Саме за їх ініціативою Верховна Рада України змінює статус міст районного значення, статус селищ на місто, перейменовує населені пункти тощо. Зроблено висновки стосовно повноважень органів місцевого самоврядування в частині утворення та зміни статусу населених пунктів, до яких належать: вирішення питань щодо утворення сіл (одночасно обласна рада вирішує питання про підпорядкування новоутвореного населеного пункту відповідному органу місцевого самоврядування); вирішення питань щодо надання селу статусу селища,

об'єднання декількох сіл в одне село (селище), зміна меж сіл та селищ, припинення існування (шляхом виключення з облікових даних) села; вирішення питань про зміну статусу селища на місто районного значення, а також зміну міста районного значення на статус міста обласного значення (за відповідним клопотанням до Верховної Ради України).

Розділ 3. «Трансформація статусу міських населених пунктів України» об'єднує три підрозділи.

У підрозділі 3.1 «Порядок віднесення населених пунктів до категорії міських населених пунктів» аргументується, що статус значної частини населених пунктів не відповідає навіть чинному, вже застарілому законодавству, що негативно впливає на їх функціонування. Наголошується на необхідності закріплення у майбутньому законі України про адміністративно-територіальний устрій науково обґрунтованих критеріїв та порядку віднесення населених пунктів до тієї чи іншої категорії (села, селища, міста). Розкрито порядок зміни статусу адміністративно-територіальних одиниць України. Доведено, що переведення селищ міського типу у статус міських населених пунктів у реальному житті приведе до зникнення правової невизначеності терміна «селище міського типу», який багатьма сприймається як сільський населений пункт. У дисертації наголошується на перспективності збільшення кількості міст, що дозволить усунути багато нелогічних ситуацій. Автор аналізує Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та акцентує увагу, що добровільне об'єднання територіальних громад не призводить до зміни статусу населених пунктів як сільської чи міської місцевості, що, у свою чергу, необхідно нормативно коригувати.

У підрозділі 3.2 «Встановлення і зміна меж міських населених пунктів» розглядається процес встановлення і зміни меж населених пунктів, який в останні роки активізувався. Звертається увага на проблему встановлення та зміни меж міст районного та обласного значення, яка є суттєво складнішою, ніж встановлення та зміна меж сіл та селищ. На думку автора, вирішення цієї проблеми має вагомe значення в практичному аспекті, оскільки в разі проведення адміністративно-територіальної реформи відбудуться широкі трансформаційні зміни в територіальному устрої України, зокрема збільшиться (або зменшиться) площа населених пунктів; розшириться юрисдикція державних органів; збільшиться можливість соціально-економічного розвитку; на законному рівні відбудеться процес включення земель сільськогосподарського призначення, земель, зайнятих внутрішніми водами, до меж інших адміністративно-територіальних одиниць та ін. Ці зміни стануть стимулом для подальшого соціально-економічного розвитку міських населених пунктів і всієї держави в цілому.

У підрозділі 3.3 «Найменування та перейменування міських населених пунктів» з'ясовано тенденції зміни назв адміністративно-територіальних одиниць та їх процедура, яка здійснюється Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної

Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами з урахуванням загальнодержавних інтересів, а також географічних, історичних, національних, побутових та інших місцевих особливостей і думки місцевого населення. Пропонується при проведенні адміністративно-територіальної реформи закріпити всі важливі умови та критерії, необхідні для найменування та перейменування адміністративно-територіальних одиниць, у тому числі населених пунктів, навіть передбачити норму про неможливість частого перейменування таких адміністративно-територіальних одиниць. Ці питання автор пропонує вирішувати з урахуванням думки громадськості, шляхом проведення широкого обговорення із залученням інститутів громадянського суспільства.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення й вирішено наукове завдання, що полягає в обґрунтуванні правового статусу міських населених пунктів України та в підготовці рекомендацій щодо вдосконалення національного законодавства з цих питань. Проведене дослідження дає можливість сформулювати нижченаведені висновки і пропозиції.

1. У новому законі України про адміністративно-територіальний устрій необхідно визначити правовий статус міських населених пунктів (міст різного рівня підпорядкування) та їх види.

2. Спеціальний статус міст Києва та Севастополя має визначатися законами про ці міста. Чинна Конституція України допускає можливість надання такого статусу й іншим містам. Обґрунтовано пропозицію, що до міст зі спеціальним статусом необхідно віднести міста, які мають чисельність населення понад 1 млн осіб, подальший економічний розвиток яких вимагає надання відповідного статусу. Критерії, необхідні для отримання такого спеціального статусу, повинні бути визначені законом про адміністративно-територіальний устрій України.

3. Удосконалено визначення деяких понять:

– «адміністративно-територіальна одиниця» – структурна частина території держави, яка поділяється на регіони (автономії, області, райони) та населені пункти й володіє управлінськими ресурсами для функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, через які вона реалізує надані їй права;

– «міський населений пункт» – законодавчо закріплена частина адміністративно-територіального устрою України, яка виступає як самостійний суб'єкт конституційно-правових відносин в особі уповноважених органів, що діють в інтересах населення відповідного населеного пункту;

– «місто» – адміністративно-територіальна одиниця, що належить до категорії міських населених пунктів зі сталим населенням, чіткими межами та офіційним найменуванням;

– «правовий статус міських населених пунктів» – особливе правове становище адміністративно-територіальних одиниць України, яке врегульоване Конституцією України та

законом України, що обумовлене певними властивостями відповідних населених пунктів як суб'єкта права у рамках чого формуються і діють органи влади.

4. Майбутній закон України про адміністративно-територіальний устрій України має визначити критерії віднесення населених пунктів до категорії міських, що необхідно закріпити на законодавчому рівні, а саме: місцеві системи розселення (територія); характеристика населення; економічний потенціал; інфраструктура; фінансова спроможність територіальної громади; функції, завдання, що виконуються органами влади; предмет відання та ін. Безумовне врахування цих критеріїв сприятиме переходу міст із республіканського значення в районне (в Автономній Республіці Крим), що буде важливим стимулом для розвитку відповідних міст.

5. Селища міського типу, які Конституцією України не передбачені, але облік яких ведеться Державним реєстром адміністративно-територіальних одиниць, потребують зміни статусу. Всі інші селища, які в Україні сьогодні існують, необхідно вважати сільськими населеними пунктами. Переведення значної кількості селищ міського типу до статусу міст сприятиме не лише збільшенню міського населення, а й істотним змінам в діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, покращенню умов життя населення. Селища міського типу, які нині по суті є містами, отримують статус міст, а деякі міста, що втратили або можуть втратити статус міст, можуть перетворитися на селища, що стане дієвим стимулом для покращення діяльності органів місцевого самоврядування, територіальних громад та інших суб'єктів, які розташовані на території населених пунктів України (сіл, селищ, міст).

6. Доцільно закріпити компетенцію Кабінету Міністрів України, органів публічної влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування в базовому законі про адміністративно-територіальний устрій України, передбачивши в ньому правовий порядок зміни статусу населених пунктів, як сільських, так і міських. Конституція України, хоча і підбила підсумки тривалих дискусій щодо загальних засад організації та функціонування державного апарату, показавши відданість ідеалам демократії й вільного розвитку особистості, але залишила відкритими цілу низку питань щодо розподілу компетенції між різними гілками і рівнями державної влади та налагодження конструктивної взаємодії між ними. На конституційному рівні закріплення повноважень у сфері адміністративно-територіального устрою отримали лише Верховна Рада України та Президент України. Широкими повноваженнями у цій сфері наділені й органи місцевого самоврядування, у першу чергу обласні ради. Саме за їх ініціативою Верховна Рада України може змінювати статус міст районного значення, а також змінювати статус селищ на місто. Майже не мають реальних повноважень у сфері вирішення питань щодо адміністративно-територіального устрою Кабінет Міністрів України, а також органи публічної влади Автономної Республіки Крим.

7. Важливим і необхідним кроком на шляху подальшого розвитку населених пунктів стане

зміна статусу сільських населених пунктів на міські, що в свою чергу приведе й до збільшення кількості міст в Україні. Водночас відповідні трансформаційні процеси сприятимуть зменшенню кількості сіл, селищ і, ймовірно, зникненню деяких міст, які можуть втратити статус міста. В Україні існує досить численна група невеликих поселень (колишніх хуторів, станцій, висілків тощо), які сьогодні вважаються селами. Їх приєднання до сіл, селищ чи міст (в залежності від територіального розташування) сприяло б розвитку та навіть самому існуванню.

8. Існуючий порядок вирішення питань щодо встановлення та зміни меж міст та сільських населених пунктів є недосконалим, у багатьох випадках органи місцевого самоврядування не дотримуються його, а тому цей механізм потребує вдосконалення, у тому числі й встановлення відповідних санкцій за порушення законодавства.

9. Бажано в майбутньому законі про адміністративно-територіальний устрій України закріпити всі важливі умови та критерії, необхідні для найменування та перейменування адміністративно-територіальних одиниць, у тому числі населених пунктів, передбачити норму про неможливість частого перейменування таких адміністративно-територіальних одиниць. Питання про перейменування адміністративно-територіальних одиниць слід вирішувати з урахуванням думки населення і лише після прийняття закону України про адміністративно-територіальний устрій України.

10. Пошук оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою, реформування місцевого самоврядування в Україні об'єктивно актуалізують подальше наукове забезпечення цієї діяльності, урахування сучасних реалій України та міжнародного досвіду у вирішенні цих питань.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Штефан В. С. Проблемні питання регулювання відносин щодо встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць України / В. С. Штефан // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол.: Ю. Г. Барабаш та ін. – Х. : Право, 2012. – Вип. 23. – С. 311–322.

2. Штефан В. С. Проблемні питання правового статусу селища міського типу як адміністративно-територіальної одиниці / В. С. Штефан // Проблеми законності : зб. наук. пр. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. ун-т «ЮАУ ім. Ярослава Мудрого», 2013. – Вип. 122. – С. 216–224.

3. Штефан В. С. Место и роль городских агломераций и мегаполисов в системе территориального устройства государства / В. С. Штефан // Вісн. Нац. ун-ту «ЮАУ ім. Ярослава Мудрого». Серія: Економічна теорія та право / редкол.: А. П. Гетьман та ін. – Х. : Право, 2014. – № 3(18). – С. 229–239.

4. Штефан В. С. Досвід зарубіжних країн – членів Європейського Союзу в реформуванні

адміністративно-територіального устрою / В. С. Штефан // Проблеми законності : зб. наук. пр. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2014. – Вип. 125. – С. 184–193.

5. Штефан В. С. Адміністративно-територіальна одиниця як базовий рівень адміністративно-територіального устрою України: співвідношення понятійного апарату / В. С. Штефан // National law journal: teory and practice – (м. Кишинів, Республіка Молдова). – 2015. – № 2/1 (12). – С. 30–34.

6. Штефан В. С. Законодавчий аспект закріплення критеріїв класифікації міських населених пунктів [Електронний ресурс] / В. С. Штефан // Теорія і практика правознавства : електрон. фахове вид. Нац. юрид. ун-ту ім. Ярослава Мудрого. – 2015. – Т. 1, № 7. – Режим доступу: <http://tlaw.nlu.edu.ua/article/view/63332>.

7. Штефан В. С. Децентралізація влади як передумова реформування адміністративно-територіального устрою України / В. С. Штефан // Альманах права. Ціннісно-правові засади інтеграційних процесів в Україні. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2015. – Вип. № 6. – С. 557–561.

8. Штефан В. С. Правовий статус Кабінету Міністрів України в умовах конституційної реформи / В. С. Штефан // Соціум. Наука. Культура : матеріали Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції (22–24 січ. 2011 р.) – К. : Ін-т наук. прогнозування, 2011. – Ч. 4. – С. 12–14.

9. Штефан В. С. Проблема вдосконалення законодавства про адміністративно-територіальний устрій України / В. С. Штефан // Демократія у країнах Східної Європи: конституційно-правовий вимір (Тодиківські читання) : зб. тез наук. доп. і повідомл. міжнар. наук. конф. молодих учених, аспірантів і студентів (27–28 верес. 2011 р.) / за заг. ред. проф. А. П. Гетьмана ; Нац. ун-т «ЮАУ ім. Ярослава Мудрого». – Х. : Права людини, 2011. – С. 319–320.

10. Штефан В. С. Перспективи реформування територіального устрою України / В. С. Штефан // Особистість. Суспільство. Право : зб. наук. ст. та тез наук. повідомл. за матеріалами міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 10-річчю Полт. юрид. ін-ту. м. Полтава, 15 берез. 2012 р. : у 2 ч. Ч. 1 / редкол.: А. П. Гетьман, О. П. Бушан та ін. – Х. : Точка, 2012. – С. 302–305.

11. Штефан В. С. Проблеми розвитку міських населених пунктів України в сучасних умовах / В. С. Штефан // Актуальні питання розвитку держави і права: традиції та новації : зб. матеріалів міжнар. юрид. наук.-практ. інтернет-конф. «Актуальна юриспруденція». – К., 2012. – С. 124–127.

12. Штефан В. С. Проблеми правового забезпечення повноважень органів публічної влади у сфері регулювання відносин щодо міських населених пунктів / В. С. Штефан // Цінності сучасного конституціоналізму. V Тодиківські читання : зб. тез наук. доп. і повідомл. міжнар. наук. конф. молодих учених, аспірантів і студентів (28–29 верес. 2012 р.) / за заг. ред. проф. А. П. Гетьмана ; Нац. ун-т «ЮАУ ім. Ярослава Мудрого». – Х. : Права людини, 2012. – С. 199–201.

13. Штефан В. С. Новели чинного законодавства України щодо встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць / В. С. Штефан // Юридична осінь 2012 року : зб. тез доп. та наук. повідомл. / за заг. ред. А. П. Гетьмана. – Х. : Нац. ун-т «ЮАУ ім. Ярослава Мудрого», 2012. – С. 120–121.
14. Штефан В. С. Міські агломерації як феномен територіального устрою України / В. С. Штефан // Удосконалення місцевого самоврядування в аспекті конституційної реформи : зб. наук. ст. та тез повідомл. за матеріалами міжнар. наук.-практ. конф., м. Полтава, 27 черв. 2013 р. / редкол. С. Г. Серьогіна та ін. – Полтава : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2013. – С. 168–169.
15. Штефан В. С. Роль територіальних громад на шляху реформування адміністративно-територіального устрою України / В. С. Штефан // Верховенство права як основа сучасного конституціоналізму. VI Тодиківські читання : зб. тез наук. доп. і повідомл. міжнар. наук. конф. молодих учених, аспірантів і студентів (27–28 верес. 2013 р.) / за заг. ред. проф. А. П. Гетьмана ; Нац. ун-т «ЮАУ ім. Ярослава Мудрого». – Х. : Права людини, 2013. – С. 94–95.
16. Штефан В. С. Діяльність Конституційної Асамблеї як важливий чинник на шляху удосконалення територіальної організації державної влади і місцевого самоврядування в Україні / В. С. Штефан // Правова доктрина – основа формування правової системи держави : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 20-річчю НАПрН України та обговоренню п'ятитом. моногр. «Правова доктрина України», Харків, 20–21 листоп. 2013 р. / Нац. акад. прав. наук України. – Х. : Право, 2013. – С. 1015–1016.
17. Штефан В. С. Реформування адміністративно-територіального устрою України як передумова конституційної реформи / В. С. Штефан // Конституційна реформа як вимога сучасності : зб. тез доп. та наук. повідомл. Інтернет-конференції (25 черв. 2014 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. – Х. : Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2014. – С. 75–78.
18. Штефан В. С. Окремі проблеми децентралізації державних органів влади / В. С. Штефан // Юридична осінь 2014 року : зб. тез доп. та наук. повідомл. / за заг. ред. А. П. Гетьмана. – Х. : Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2014. – С. 74–76.
19. Штефан В. С. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування як основа модернізації адміністративно-територіального устрою України / В. С. Штефан // Державний суверенітет і народний суверенітет в сучасних умовах. VII Тодиківські читання : зб. тез наук. доп. і повідомл. міжнар. наук. конф. молодих учених, аспірантів і студентів (26–27 верес. 2014 р.) / за заг. ред. проф. А. П. Гетьмана ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – Х. : Права людини, 2014. – С. 99–101.
20. Штефан В. С. Конституційний вимір нового адміністративно-територіального устрою України / В. С. Штефан // Конституція і виборчий процес в Україні : матеріали міжнар. наук.-

практ. конф. (Київ, 25 черв. 2015 р.) / упоряд. Н. М. Пархоменко, М. Скубішевські ; наук. ред. Ю. С. Шемшученко. – К. : Юрид. думка, 2015. – С. 256–258.

АНОТАЦІЯ

Штефан В. С. Правовий статус міських населених пунктів України. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право, муніципальне право. – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2017.

У дисертації подано загальну характеристику правового статусу міських населених пунктів України, досліджено їх види, компетенцію органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у сфері визначення та зміни статусу міських населених пунктів. Розглянуто питання удосконалення статусу міських населених пунктів, зокрема: порядок віднесення населених пунктів до відповідної категорії, приєднання селищ та міст до інших населених пунктів, зміна меж міст та селищ, процедура найменування та перейменування міських населених пунктів України. Проаналізовано зміст поняття «міський населений пункт», встановлено особливості його статусу. Обґрунтовано висновок, що фактичний зміст правового статусу міських населених пунктів України являє собою особливе правове становище адміністративно-територіальних одиниць України, яке врегульоване Конституцією України та законодавством України, що обумовлене певними властивостями відповідних населених пунктів як суб'єкта права, у рамках чого формуються і діють органи влади та місцевого самоврядування.

Досліджено стан законодавства України, що визначає правовий статус міських населених пунктів, й визначено критерії віднесення населених пунктів до категорії міських населених пунктів.

Ключові слова: міський населений пункт, місто, правовий статус, територіальний устрій, адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальні одиниці, міські агломерації.

АННОТАЦИЯ

Штефан В. С. Правовой статус городских населенных пунктов Украины. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право, муниципальное право. – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины, Харьков,

2017.

В диссертации предоставлена общая характеристика правового статуса городских населенных пунктов Украины, исследованы их виды, компетенция органов государственной власти, органов власти Автономной Республики Крым и органов местного самоуправления в сфере определения и изменения статуса городских населенных пунктов. Рассмотрены вопросы совершенствования статуса городских населенных пунктов, в частности: порядок отнесения населенных пунктов к соответствующей категории, присоединение поселков и городов к другим населенным пунктам, установление и изменение границ городов и поселков, процедура наименования и переименования городских населенных пунктов Украины.

Аргументировано, что одним из перспективных направлений развития населенных пунктов выступает изменение статуса поселков городского типа, что в свою очередь приведет к увеличению количества городов в Украине. В то же время соответствующие трансформационные процессы будут способствовать уменьшению количества сел, поселков и, вероятно, исчезновению некоторых городов, которые могут потерять статус городских населенных пунктов. В Украине существует достаточно многочисленная группа небольших поселений (бывших хуторов, станций, выселков т.д.), которые и сегодня считаются селами. Территориально близкие небольшие поселения целесообразно было бы присоединить к селам, поселкам или городам (в зависимости от расположения), что способствовало бы их развитию и даже существованию.

Проанализировано содержание понятия «городской населенный пункт», установлены особенности его статуса. Обоснован вывод, что фактическое содержание правового статуса городских населенных пунктов Украины представляет собой особое правовое положение административно-территориальных единиц Украины, которое закреплено Конституцией Украины и законодательством Украины и обусловлено определенными свойствами соответствующих населенных пунктов как субъектов права, в рамках чего формируются и действуют органы власти и органы местного самоуправления.

Исследовано состояние законодательства Украины, определяющего правовой статус городских населенных пунктов, и выявлены критерии отнесения населенных пунктов к категории городских населенных пунктов.

Ключевые слова: городской населенный пункт, город, правовой статус, территориальное устройство, административно-территориальное устройство, административно-территориальные единицы, городские агломерации.

SUMMARY

Stefan V.S. The legal status of urban settlements of Ukraine. – The text of thesis exists on a manuscript's rights.

The dissertation has been created for obtaining Candidate's Scholar Degree in Legal Sciences. Specialization number is: 12.00.02 – Constitutional Law; Municipal Law. – Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2017.

The dissertation presents general characteristics of the legal status of urban settlements in Ukraine, examines their views, the competence of state authorities, authorities of the Autonomous Republic of Crimea and local governments in addressing issues related to the definition and changes the status of urban settlements. The question of improving the status of urban settlements, in particular, the order assigning inhabited localities to the appropriate category, the procedure of villages and towns in other localities, order issues on establishing and changing boundaries of cities and towns, the procedure name and rename urban settlements of Ukraine. The concepts of "urban settlement" the peculiarities of its status was analyzed. The conclusion is that the actual content of the legal status of urban settlements of Ukraine is a special legal status of administrative-territorial units of Ukraine, settled by the Constitution and laws of Ukraine, due to the specific properties of the corresponding settlements as a subject of rights, within which are formed and operate government and local self-government.

The state of the Ukrainian legislation defining the legal status of urban settlements, and identified criteria for classifying settlements as urban areas.

Keywords: urban areas, the city, the legal status, territorial, administrative-territorial unit, political subdivisions, urban agglomerations.

Відповідальний за випуск

кандидат юридичних наук, доцент Т.М. Слінько

Підписано до друку 20.02.2017 р. Формат 60x90 ¹/₁₆

Папір офсетний. Віддруковано на різнографі.

Ум. друк. арк. 0,7. Обл.-вид. арк. 0,9.

Тираж 100 прим. Зам. № 1651.

Друкарня

Національного юридичного університету

імені Ярослава Мудрого

61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77