

УДК 342.26

В. С. Штефан,
*здобувач при кафедрі
конституційного права України
Національний університет
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків*

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ СЕЛИЩА МІСЬКОГО ТИПУ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОДИНИЦІ

Досліджуються наукові погляди відносно проблеми правового статусу селища міського типу як адміністративно-територіальної одиниці України. Здійснюється спроба внести деякі вагомні пропозиції щодо вдосконалення законодавства, створення ефективних рекомендацій та механізмів забезпечення реформування територіального устрою України.

Ключові слова: адміністративно-територіальна одиниця, міський населений пункт, селище міського типу, селище, органи місцевого самоврядування.

В Україні станом на 01.01.2012 р. налічується 29794 населених пункти, серед яких 459 міст і 885 селищ міського типу, котрі становлять міські поселення [3]. Хоча де-юре немає таких адміністративно-територіальних одиниць як селище міського типу, однак статистика цих одиниць існує.

Населені пункти мають важливе значення як форма організації суспільного виробництва, розселення людей і форма забезпечення життєдіяльності населення. У них зосереджено виробничі, трудові, енергетичні, інтелектуальні та інші ресурси. Вони є місцем проживання, а також відпочинку людей, тобто складають повноцінне середовище їх проживання. Усе це

відіграє важливу роль у забезпеченні матеріального благополуччя, духовного, морального розвитку людини, суспільства й кожного індивіда окремо [2, с. 188].

Адміністративно-територіальний устрій сучасної України сформувався ще за радянських часів, що робить питання визначення категорії селища та інших міських населених пунктів досить актуальним й закономірним. Необхідність удосконалення адміністративно-територіального устрою та розвитку місцевого самоврядування зумовлена специфічним станом правового статусу міських населених пунктів України.

В умовах сьогодення значної актуальності набуває проблема

правового статусу селища як міського населеного пункту України. При цьому особливий інтерес становить аналіз вітчизняної та зарубіжної практики правового регулювання в даній сфері, дослідження взаємовідносин людини та органів публічної влади, що в подальшому сприятиме розвитку місцевого самоврядування територій та добробуту громадян нашої країни.

Деякі аспекти правового статусу селища як міського населеного пункту досліджували такі вітчизняні науковці, як В. В. Кравченко, В. С. Куйбіда, П. М. Любченко, М. П. Орзіх, М. О. Пухтинський, С. О. Телешун, П. М. Ткачук, О. Ф. Фрицький, В. М. Шкабаро та ін.

Водночас ціла низка проблем залишилася на сьогодні не дослідженими, тому метою даної статті є аналіз наукових поглядів щодо вказаної проблематики, спроба внести деякі вагомні пропозиції з удосконалення законодавства, створення ефективних рекомендацій і механізмів забезпечення реформування територіального устрою нашої держави.

Слід зазначити, що в Україні міста дуже відрізняються одне від одного як за кількістю населення, так і за своєю площею. Так, за даними статистики, на 01.01.2012 р. кількість насе-

лення найменшого міста України складала менше 2 тис. жителів (м. Угнів Львівської обл. – 1008 осіб), а найбільшого – понад 2 млн осіб (м. Київ – 2 814 258 осіб). В Україні нараховується три міста-мільйонники – Київ, Одеса, Харків. На жаль, до цієї категорії міст вже не входить м. Дніпропетровськ за кількісним показником (999 577 жителів), хоча залишається одним із найбільших. Відповідно до класифікації міст за чисельністю населення існують різні точки зору, однак більшість авторів схильні саме до цієї класифікації. У зв'язку з чим виокремлюють наступні категорії міст: до 5 тис. осіб проживають у 20 містах, 5 – 10 тис. – у 77, 10 – 20 тис. – у 160, 20 – 50 тис. – у 113, 50 – 100 тис. – 44, 100 – 500 тис. – 37, 500 – 1 млн – 5, понад 1 млн осіб – у 3 містах. Тоді як в Україні є селище міського типу з населенням понад 20 тис. осіб (смт. Пісочин Харківської обл. – 22293 особи), 4 селища з населенням від 15 до 20 тис. осіб, 39 – від 10 до 15 тис., 276 – від 5 до 10 тис., 199 – від 3 до 5 тис. і лише 366 нараховують менше 3 тис. жителів [3].

Отже, серед 885 селищ міського типу, населення яких складає 3850797 мешканців, 519 за кількістю населення є більшими, ніж найменші міста, тобто становлять понад 55 % смт.

Неоднорідними є адміністративно-територіальні одиниці й за своїми географічними ознаками. Вони поділяються на регіони (АР Крим, області, райони) та населені пункти (міста, селища, села). Населений пункт – це частина комплексно заселеної території, яка склалася внаслідок господарської чи іншої спільної діяльності, має сталий склад населення, власну назву та зареєстрована в порядку, передбаченому чинним законодавством [4, с. 338].

У Положенні про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, затвердженому Указом Президії Верховної Ради Української РСР 12.03.1981 р., зазначається, що адміністративно-територіальними одиницями республіки є: область, район, місто, район у місті, селище міського типу, сільрада, село і селище. Населені пункти, які є на території України, згідно з цим Положенням поділяються на міські й сільські. До міських населених пунктів належать міста республіканського, обласного, районного підпорядкування і селища міського типу, до сільських – села і селища, незалежно від їх адміністративної підпорядкованості [1; 1981. – № 12. – Ст. д. 79]. Однак за Конституцією України (ст. 133) [1; 1996. – № 30. – Ст. 141] систему

адміністративно-територіального устрою України складають: АР Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Селищ міського типу в цьому переліку немає. Очевидно, що норми Конституції України мають найвищу юридичну силу, чим суттєво різняться з іншими нормативно-правовими актами українського законодавства. Слід зазначити, що низка положень територіального устрою України не отримали чіткого визначення в Конституції України, зокрема: залишилася невизначеність щодо питань установлення і зміни меж АР Крим, областей і районів у містах, утворення і ліквідації районів у містах, їх найменування і перейменування; не вирішено питання щодо об'єднання в одну громаду жителів населених пунктів різних категорій (згідно зі ст. 140 Конституції України це право надано лише жителям сіл); не вирішено питання щодо статусу населених пунктів, що перебувають під юрисдикцією органів інших адміністративно-територіальних одиниць, не вказано класифікацію міських населених пунктів тощо.

На сьогодні адміністративно-територіальний устрій України є трирівневим: вищий рівень територіальних одиниць становлять АР Крим, області та міста Київ і Севастополь,

які мають спеціальний статус; середній рівень – райони і міста обласного підпорядкування; нижчий рівень – райони в містах, міста районного підпорядкування, селища, село.

Селища відносяться до міських населених пунктів. Як правило, вони розташовані при промислових підприємствах, будовах, залізничних вузлах, гідротехнічних спорудах, підприємствах з виробництва та переробки сільськогосподарської продукції. Це також й інші населені пункти, що мають комунальну та соціальну інфраструктуру та переважна частка населення яких зайнята у промисловому виробництві або соціально-культурній сфері. За кожною адміністративно-територіальною одиницею закріплюється певна територія, яка складається з території відповідного населеного пункту, а також земель сільськогосподарського, водогосподарського та іншого призначення [4, с. 339, 340]. Крім того, селище – це населений пункт міського типу, одна з ланок адміністративно-територіального устрою, де проживає не менше 2 тис. жителів, серед них – мінімум 60 % робітників, службовців та їх сімей [11, с. 239].

Слід зазначити, що енциклопедичні словники визначають термін «селище» як «населений

пункт у сільській місцевості». На відміну від селища міського типу в українському законодавстві нема чіткого визначення терміна «селище» і критерію для відрізнення селища від села. Найчастіше селищами йменують невеликі населені пункти, що мали історичну назву хутір, куток, рибальські та дачні селища тощо. Такі селища зазвичай адміністративно належать до сільської ради, розташованої у більшому селі. У проекті нового адміністративного законодавства запропоновано повернути таким невеликим поселенням назву хутір [6].

Селищами в офіційних документах та в побуті також називають селища міського типу (смт.), населені пункти, розташовані поблизу міста або фабрики, заводу тощо.

Незважаючи на відсутність у Конституції України такого населеного пункту як селище міського типу, теоретично селище міського типу можна вважати міським поселенням, яке за функціональним призначенням у загальній системі адміністративно-територіального устрою України посідає проміжне місце між сільським населеним пунктом і містом, але в обліку населення відноситься до міського. Така офіційна назва приміських поселень використовувалась з 1922 р. в усіх 15 союзних рес-

публіках СРСР замість колишнього терміна «посад», а також в країнах – членах соціалістичного табору. Проте в 1972 р. всі селища міського типу в Польщі були перетворені на інші типи поселень (місто чи село), а в Болгарії та п'яти колишніх радянських республіках (Вірменія, Естонія, Латвія, Литва, Молдова) – на початку 1990-х рр. Сьогодні цей термін використовується в інших 10 колишніх радянських республіках (Азербайджан, Білорусь, Грузія, Казахстан, Киргизстан, Росія, Таджикистан, Туркменістан, Україна, Узбекистан) [6].

Український вчений А. П. Павлович визначає селище як населений пункт перехідного типу, оскільки йому притаманні ознаки як сільських, так і міських пунктів (за чисельністю населення селище можна віднести до сільських населених пунктів, а за видом діяльності населення – до міських). Тож, селище – це населений пункт, що розвивається на базі села в напрямку міста [9, с. 352].

З цією точкою зору можна погодиться, однак виникає питання: за якими ознаками слід відрізнити селище від села або малого міста? Відповідь на це питання є дискусійною, адже єдиного критерію для визначення статусу населеного пункту наразі не існує.

ООН запропонувала використовувати єдиний критерій чисельності при визначенні міста і вважати такими будь-яке поселення с чисельністю мешканців понад 20 тис. За кількістю населення визначають і тип міського поселення: міста з чисельністю 100 тис. жителів і більше вважають великими, від мільйона і вище – міста-мільйонери, проміжними вважаються міста з чисельністю 250 – 500 тис. жителів. В окремих випадках до категорію селища можуть бути віднесені населені пункти з кількістю населення менш як 2 тис., але не менше як 500 осіб, якщо вони мають близьку перспективу економічного й соціального розвитку та показники зростання кількості населення. Однак знову постає питання: що робити, коли місто з 10-тисячним населенням разом з двома селищами є частиною іншого міста? Така складна ситуація склалась у м. Луганськ, до складу якого входить м. Олександрівськ, м. Щастя, селище Ювілейне та кілька сіл. Таку саму структуру мають ще декілька міст України: м. Антрацит у своєму складі має ще шість селищ і кілька сіл; м. Кривий Ріг – м. Інгuleць та селище Зелене; м. Орджонікідзе у Дніпропетровській області – селище Гірницьке та Чорномлик; м. Севастополь – м. Інкерман, селище Кача та

кілька сіл. Як слушно зауважує І. Нагребецька, проблематика правового статусу територіальних громад сіл, селищ і міст, які перебувають у складі інших територіальних громад, вимагає свого невідкладного розв'язання або хоча б реформування окремих аспектів заради спрощення системи управління та істотного полегшення життя громадян [7].

У свою чергу, П. М. Любченко наголошує, що при визначенні кордонів кожної територіальної одиниці важливо враховувати не лише розміри території та кількість населення, а й можливість ефективного управління суспільними справами, наявність комунальної власності, що забезпечить фінансову автономію місцевого самоврядування, інші фактори об'єктивного і суб'єктивного характеру [5, с. 331].

На нашу думку, реформування адміністративно-територіального устрою нерозривно пов'язано з вирішенням питань формування місцевих бюджетів. Водночас така ситуація є досить складною. Наприклад, у м. Сарни Рівенської обл. проживає 30 тис. мешканців, які за рік сплачують податки на суму 17 млн грн., або приблизно \$4 млн. Але всі ці гроші відправляються з міста в район, в область, а потім до міського бюджету «згори» виділяється 1,5 млн грн,

або \$300 тис. [8]. Зрозуміло, що за такої методології формування місцевих бюджетів розвиток міста стає нереальним, унаслідок чого міста в Україні, особливо маленькі, перебувають у депресивному стані, оскільки відсутній бюджет їх розвитку.

Закон України «Про місцеве самоврядування» [1; 1997. – № 24. – Ст. 170] містить положення, стосовно прибутків, якими міські населені пункти повинні самостійно розпоряджатися, але фактично ця норма не діє. У разі закріплення за ними чітких нормативів відрахування з кожного податку і відповідних функцій, які вони повинні виконувати, ситуація зміниться на краще. Для реалізації цих ідей в ідеалі необхідно розробити та прийняти нормативно-правовий акт про місцеві фінанси та податки.

Класифікація населених пунктів на міські та сільські, яка міститься в чинному законодавстві, де-факто вже не охоплює всієї різноманітності населених пунктів. Так, на законодавчому рівні було закріплено статус гірських населених пунктів, курортних, зони катастроф та ін. До речі, класифікацію міст у своєму дисертаційному дослідженні досить вдало здійснила В. М. Шкабаро [12].

Статус адміністративно-територіальної одиниці, на

думку українського вченого С. Телешуна, має визначатися: принципом визначення кордонів адміністративно-територіальних одиниць (територіальний, національний, історичний та ін.); структурою і повноваженнями органів державної влади на території адміністративно-територіальної одиниці; структурою і повноваженнями органів місцевого самоврядування на території адміністративно-територіальної одиниці; принципом формування представницьких і виконавчо-розпорядчих органів адміністративно-територіальної одиниці (виборність чи призначення посадових осіб усіх рівнів органів державної влади); наявність власності, що підпорядковується компетентним органам адміністративно-територіальної одиниці; структурою бюджету (співвідношення використання державного і місцевих бюджетів); структурою формування місцевого бюджету [10, с. 18].

Запропоновані ідеї щодо статусу адміністративно-територіальних одиниць є досить виваженими та обґрунтованими. Аналіз сучасного селища як міського населеного пункту дозволяє дійти висновку, що пошук нової моделі організації територіального устрою повинен передбачати історичний вітчизняний та європейський досвід системи адміністративно-

територіального устрою. Проте, як зазначає П. М. Любченко, проаналізувавши системи інших країн світу, від розміру та кількості адміністративно-територіальних утворень не залежить рівень розвитку місцевого самоврядування [5, с. 331]. Отже, ефективною є адміністративно-територіальна система, за якої враховується природне розселення людей.

Саме тому, на нашу думку, реформування адміністративно-територіального устрою слід розпочати з оформлення на законодавчому рівні статусу міських населених пунктів, зокрема селищ міського типу. Багато вітчизняних науковців убачають вирішення цього питання в приєднанні цих адміністративно-територіальних утворень до міст, або переведенні їх у статус самостійних одиниць – селищ чи міст, уведенні нових категорій такого розмежування.

Ми приєднуємось до таких рекомендацій, оскільки в реальному житті це призведе й до зникнення правової невизначеності селищ міського типу, які багатьма науковцями сприймаються як сільські населені пункти. Значно збільшиться й кількість міст, що дозволить усунути такі нелогічні ситуації, коли селище сьогодні нерідко виступає як районний центр,

в якому знаходиться районна державна адміністрація, районний суд, прокуратура, райвідділ внутрішніх справ та інші районні державні й громадські органи та організації.

Список літератури: 1. Відомості Верховної Ради України. 2. Бакай О. А. Законодавство про населені пункти та їхні землі / О. А. Бакай // Вісник Господарського судочинства. – 2001. – № 4 – С. 187–191. 3. Населення України за 2011 рік : демографічний щорічник (на 1 січня 2012 р.) [Електрон. ресурс]. – К. : Державна служба статистики України. – Режим доступу : <http://ukrstat.gov.ua>. 4. Конституційне право України / за ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. – К. : Український центр правничих студій, 1999. – 376 с. 5. Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства / П. М. Любченко. – Х. : Одиссей, 2006 – 352 с. 6. Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org>. 7. Нагребецька І. Місто в ... місті, а посередині два селища / І. Нагребецька // Уряд. кур'єр. – 2012. – № 13. – С. 8. 8. Орищук М. Досвід впровадження місцевого самоуправління в Україні [Електрон. ресурс] / М. Орищук // Місцева економіка в теорії і практиці : матер. міжнар. конф. (Польща, м. Еленя Гура, 17 вересня 2001 р.). – Режим доступу : <http://dkzem.zt.ua>. 9. Павлович А. П. Населені пункти в Україні (термінологія, поняття, правовий статус) / А. П. Павлович // Наук. вісн. Львів. держ. ун-ту внутрішніх справ. Сер. юридична. – Вип. 1. – 2007. – С. 347–356. 10. Телешун С. Конституційні засади територіального устрою України. Альтернативи і перспективи / С. Телешун // Віче. – 2000. – № 5. – С. 13–19. 11. Український радянський енциклоп. словник. – К., 1979. – 239 с. 12. Шкабаро В. М. Конституційно-правовий статус міста в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституційне право» / В. М. Шкабаро. – К., 2004. – 19 с.

**ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО
СТАТУСА ПОСЕЛКА ГОРОДСКОГО ТИПА
КАК АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ЕДИНИЦЫ**
Штефан В. С.

Исследуются научные взгляды относительно проблемы правового статуса поселка городского типа как административно-территориальной единицы Украины. Делается попытка внести некоторые весомые предложения по совершенствованию законодательства, созданию эффективных рекомендаций и механизмов обеспечения реформирования территориального устройства Украины.

Ключевые слова: административно-территориальная единица, городской населенный пункт, поселок городского типа, поселок, органы местного самоуправления.

**PROBLAMATIC QUESTIONS OF THE LEGAL STATUS
OF THE URBAN VILLAGE AS AN ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL UNIT**
Shtefan V. S.

Researching the scientific views as to the problem of legal status of the urban village as an administrative-territorial unit of Ukraine. The attempt to make some important suggestions of improvement of legislature, creation of effective recommendations and mechanism of reformation of the territorial structure of Ukraine.

Key words: administrative-territorial unit, municipal populated units, urban village, village, local bodies of self-government.

Надійшла до редакції 14.03.2013 р.