

УДК 342.26

**В. С. Штефан,**  
*соискатель при кафедре  
конституционного права Украины,  
Национальный университет  
«Юридическая академия Украины  
имени Ярослава Мудрого»,  
г. Харьков*

### **ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ПОСЕЛКА ГОРОДСКОГО ТИПА КАК АДМИНИСТРАТИВНО- ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ЕДИНИЦЫ**

Исследуются научные взгляды относительно проблемы правового статуса поселка городского типа, как административно-территориальной единицы Украины. Осуществляется 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.

В Украине по состоянию на 01.01.2012 г. насчитывается 29794 населенных пунктов, среди которых 459 городов и 885 поселков городского типа, составляющих городские поселения [3]. Хотя де-юре нет таких административно-территориальных единиц как поселок городского типа, однако статистика этих единиц существует.

Населенные пункты имеют огромное значение как форма организации общественного производства, расселения людей, обеспечения жизнедеятельности населения. В них сосредоточены производственные, трудовые, энергетические, интеллектуальные и другие ресурсы. Они являются

местом проживания и отдыха людей, т.е. составляют полноценную среду их обитания. Все это играет важную роль в обеспечении материального благополучия, духовного, нравственного развития человека, общества и каждого индивида в частности [2, с. 188].

Административно-территориальное устройство современной Украины сформировалось еще в советские времена, что делает вопрос определения категории поселка и других городских населенных пунктов весьма актуальным и закономерным. Необходимость совершенствования административно-территориального устройства и развития местно-

го самоуправления обусловлена специфическим состоянием правового статуса городских населенных пунктов Украины.

В современных условиях весьма актуальной становится проблема правового статуса поселка, как городского населенного пункта Украины. При этом особую ценность приобретает анализ отечественной и зарубежной практики правового регулирования в этой сфере, исследование взаимоотношений человека и органов публичной власти, что в дальнейшем будет способствовать развитию местного самоуправления, территорий и благосостояния граждан нашей страны.

Некоторые аспекты правового статуса поселка как городского населенного пункта рассматривали такие ученые, как В. В. Кравченко, В. С. Куйбида, П. Н. Любченко, М. Ф. Орзих, Н. А. Пухтинский, П. Н. Ткачук, С. А. Телешун, О. Ф. Фрицкий, В. Н. Шкабаро и др.

В то же время целый ряд проблем остались на сегодня не исследованными, поэтому целью данной статьи является анализ научных взглядов по данной проблематике, попытка внести некоторые весомые предложения по усовершенствованию законодательства, созданию эффективных рекомендаций и механизмов

обеспечения реформирования территориального устройства Украины.

Следует отметить, что в Украине города очень отличаются друг от друга как по численности населения, так и по своей площади. Так, по данным статистики, на 01.01.2012 г. количество населения самого маленького города Украины составляет менее 2 тыс. жителей (г. Угнев Львовской обл. – 1008 чел.), а самого большого – свыше 2 млн чел. (г. Киев – 2814258 чел.). В Украине насчитывается три города-миллионника: Киев, Одесса и Харьков. К сожалению, к этой категории городов уже не относится г. Днепр-петровск по количественному показателю проживающего населения (999 577 чел.), однако он остается одним из крупнейших. Согласно классификации городов по численности населения существуют различные точки зрения, однако большинство авторов склонны именно к этой классификации. В связи с этим выделяют следующие категории городов: до 5 тыс. чел. проживает в 20 городах, 5 – 10 тыс. – в 77, 10 – 20 тыс. – в 160, 20 – 50 тыс. – в 113, 50 – 100 тыс. – в 44, 100 – 500 тыс. – в 37, 500 – 1 млн – в 5, свыше 1 млн – в 3 городах. При том, что в Украине существует поселок городского типа

с населением более 20 тыс. чел. (пгт. Песочин Харьковской обл. – 22293 чел.), 4 – с населением от 15 до 20 тыс., 39 – с населением от 10 до 15 тыс. чел., 276 – от 5 до 10 тыс., 199 – от 3 до 5 тыс. и только 366 насчитывает менее 3 тыс. жителей [3].

Итак, среди 885 поселков городского типа, население которых составляет 3850797 жителей, 519 по численности населения являются больше, чем самые маленькие города, то есть более чем 55 % пгт.

Неоднородными являются административно-территориальные единицы и по своим географическим признакам. Они подразделяются на регионы (АР Крым, области, районы) и населенные пункты (города, поселки, села). Населенный пункт – это часть комплексно заселенной территории, которая сложилась в результате хозяйственной или иной совместной деятельности, имеет постоянный состав населения, собственное название и зарегистрирована в порядке, предусмотренном действующим законодательством [4, с. 338].

В Положении о порядке решения вопросов административно-территориального устройства Украинской ССР, которое было утверждено Указом Президиума Верховного Совета Украинской ССР 12.03.1981 г.,

указывается, что административно-территориальными единицами республики являются: область, район, город, район в городе, поселок городского типа, сельсовет, село и поселок. Населенные пункты, находящиеся на территории Украины, согласно этому Положению подразделяются на городские и сельские. К городским населенным пунктам принадлежат города республиканского, областного, районного подчинения и поселки городского типа, к сельским – села и поселки независимо от их административной подчиненности [1; 1981. – № 12. – Ст. 79]. Однако, согласно Конституции Украины (ст. 133) [1; 1996. – № 30. – Ст. 141], систему административно-территориального устройства Украины составляют: АР Крым, области, районы, города, районы в городах, поселки и села. Поселков городского типа в этом перечне нет. Очевидно, что нормы Конституции Украины имеют высшую юридическую силу, чем существенно отличаются от других нормативно-правовых актов украинского законодательства. Следует отметить, что множество положений о территориальном устройстве Украины четко не определены в Конституции Украины, в частности, неясными остались такие вопросы: установление

и изменение границ АР Крым, областей и районов в городах; образование и ликвидация районов в городах, их наименование и переименование; объединение в одну громаду жителей различных категорий населенных пунктов (согласно ст. 140 Конституции Украины это право предоставлено только жителям сел); определение статуса населенных пунктов, находящихся под юрисдикцией органов других административно-территориальных единиц; классификация городских населенных пунктов и т. п.

На данный момент административно-территориальное устройство Украины является трехуровневым: высший уровень территориальных единиц составляют АР Крым, области и города Киев и Севастополь, которые имеют специальный статус; средний уровень – районы и города областного подчинения; низший уровень – районы в городах, города районного подчинения, поселок, село.

Поселки относятся к городским населенным пунктам. Как правило, они расположены возле промышленных предприятий, строений, железнодорожных узлов, гидротехнических сооружений, предприятий по производству и переработке сельскохозяйственной продукции. Это также и другие насе-

ленные пункты, имеющие коммунальную и социальную инфраструктуру и подавляющая часть населения которых занята в промышленном производстве или социально-культурной сфере. За каждой административно-территориальной единицей закрепляется определенная территория, состоящая из территории соответствующего населенного пункта, а также земель сельскохозяйственного, водохозяйственного и иного назначения [4, с. 339, 340]. Кроме того, поселок – это населенный пункт городского типа, одно из звеньев административно-территориального устройства, где проживает не менее 2 тыс. жителей, среди них – минимум 60 % рабочих, служащих и их семей [11, с. 239].

Следует отметить, что энциклопедические словари определяют термин «поселок» как «населенный пункт в сельской местности». В отличие от поселка городского типа, в украинском законодательстве нет четкого определения термина «поселок» и критерия для отличия поселка от села. Поселками называют небольшие населенные пункты, которые имели историческое название хутор, уголок, рыболовные и дачные поселки и т. д. Такие поселки обычно административно относятся к сельсовету, распо-

ложенному в большем селе. В проекте нового административного законодательства предложено вернуть таким небольшим поселением название хутор [6].

Поселками в официальных документах и в быту также называют поселки городского типа (пгт.), населенные пункты, расположенные вблизи города или фабрики, завода и т. д.

Несмотря на отсутствие в Конституции Украины такого населенного пункта как поселок городского типа, теоретически поселок городского типа можно считать городским поселением, которое по функциональному назначению в общей системе административно-территориального устройства Украины занимает промежуточное место между сельскими населенными пунктами и городами, но по численности населения относится к городскому. Такое официальное название для пригородных поселений использовалась с 1922 г. во всех 15 союзных республиках СССР вместо прежнего термина «посад», а также в станах – членах социалистического лагеря. Позже все поселки городского типа в Польше были преобразованы в другие типы поселений (город или село) в 1972 году, а в Болгарии и пяти бывших советских республиках (Армения, Эстония, Латвия, Литва, Молдова) – в нача-

ле 1990-х гг. Сегодня этот термин используется в остальных 10 бывших советских республиках (Азербайджан, Беларусь, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Россия, Таджикистан, Туркменистан, Украина, Узбекистан) [6].

Украинский ученый А. П. Павлович определяет поселок как населенный пункт переходного типа, поскольку ему присущи признаки как сельских, так и городских пунктов (по численности населения поселок можно отнести к сельским населенным пунктам, а по виду деятельности населения – к городским). Поэтому поселок – это населенный пункт, который развивается на основе села в направлении города [9, с. 352].

С этой точкой зрения можно согласиться, однако возникает вопрос: по каким признакам следует отличать поселок от села или маленького города? Ответ на него является дискуссионным, ведь единого критерия для определения статуса населенного пункта до сих пор не существует.

ООН предложила использовать единый критерий численности населения при определении города и считать таковыми какое-либо поселение с численностью населения более 20 тыс. По численности населения определяют и тип

городского поселения: города с численностью 100 тыс. жителей и более считают большими, от миллиона и выше – города-миллионеры, промежуточными считаются города с численностью 250-500 тыс. чел. В отдельных случаях к категории поселка могут быть отнесены населенные пункты с населением менее 2 тыс., но не менее 500 чел., если они имеют перспективу экономического и социального развития, роста численности населения. Однако снова возникает вопрос: что делать, когда город с 10-тысячным населением, вместе с двумя поселками являются частями другого города? Такая непростая ситуация сложилась в г. Луганск, в состав которого входит г. Александровск, г. Счастье, поселок Юбилейный и несколько сел. Такую же структуру имеют еще несколько городов Украины: г. Антрацит в своем составе имеет город плюс шесть поселков и несколько сел; г. Кривой Рог – город Ингулец и поселок Зеленый; г. Орджоникидзе в Днепропетровской области – поселок Горняцкий и Черномлик; г. Севастополь – г. Инкерман, поселок Кача и несколько сел. Как справедливо отмечает И. Нагребецкая, проблематика правового статуса территориальных громад сел, поселков, городов, которые находятся в

составе других территориальных громад, требует своего безотлагательного решения, хотя бы реформирования отдельных аспектов для упрощения системы управления и существенного облегчения жизни граждан [7].

П. Н. Любченко указывает, что при определении границ каждой территориальной единицы важно учитывать не только размеры территории и количество населения, но и возможность эффективного управления общественными делами, наличие коммунальной собственности, что обеспечит финансовую автономию местного самоуправления, другие факторы объективного и субъективного характера [5, с. 331].

По нашему мнению, реформирование административно-территориального устройства неразрывно связано с решением вопросов формирования местных бюджетов. В тоже время данная ситуация является достаточно сложной. Например, в г. Сарны Ровенской обл. проживает 30 тыс. жителей, которые за год собирают налогов на сумму 17 млн грн, или примерно \$ 4 млн. Однако все эти деньги забирают из города в район, в область, а затем в городской бюджет «сверху» выделяется 1,5 млн грн, или \$ 300 тыс. [8]. Становится ясно,

что при такой методологии формирования местных бюджетов развитие города становится нереальным, вследствие чего города в Украине, особенно маленькие, находятся в депрессивном состоянии, так как отсутствует бюджет их развития.

Закон Украины «О местном самоуправлении» [1; 1997. – № 24. – Ст. 170] содержит положения в отношении прибыли, которыми городские населенные пункты должны самостоятельно распоряжаться, но фактически эта норма не действует. В случае закрепления за ними четких нормативов отчисления с каждого налога и соответствующих функций, которые они должны выполнять, ситуация изменится к лучшему. Для реализации этих идей в идеале необходимо разработать и принять нормативно-правовой акт о местных финансах и налогах.

Классификация населенных пунктов на городские и сельские, которая закреплена в действующем законодательстве, де-факто уже не охватывает всего многообразия населенных пунктов. Так, на законодательном уровне был закреплён статус горных, курортных населенных пунктов, зоны катастроф и др. Кстати, классификацию городов в своей диссертационной работе достаточно

удачно исследовала В. М. Шкабаро [12].

Статус административно-территориальной единицы, по мнению украинского ученого С. Телешуна, должен определяться: принципом определения границ административно-территориальных единиц (территориальный, национальный, исторический и др.); структурой и полномочиями органов государственной власти на территории административно-территориальной единицы; структурой и полномочиями органов местного самоуправления на территории административно-территориальной единицы; принципом формирования представительных и исполнительно-распорядительных органов административно-территориальной единицы (выборность или назначение должностных лиц всех уровней органов государственной власти); наличием собственности, которая подчиняется компетентным органам административно-территориальной единицы; структурой бюджета (соотношение использования государственного и местных бюджетов); структурой формирования местного бюджета [10, с. 18].

Предложенные идеи относительно статуса административно-территориальных единиц

мы считаем достаточно взвешенными и обоснованными. Анализ статуса современного поселка как городского населенного пункта позволяет сделать вывод, что поиск новой модели организации территориального устройства должен предусматривать исторический отечественный и европейский опыт системы административно-территориального устройства. Однако, как отмечает П. М. Любченко, проанализировав системы других стран мира, от размера и количества административно-территориальных образований не зависит уровень развития местного самоуправления [5, с. 331]. Следовательно, эффективной является административно-территориальная система, при которой учитывается естественное расселение людей.

Именно поэтому, по нашему мнению, реформирование административно-территориального устройства следует начать с оформления на законодательном уровне статуса городских населенных пунктов, в

частности поселков городского типа. Многие отечественные ученые видят решение данного вопроса в присоединении этих административно-территориальных образований к городам, или перевести их в статус самостоятельных единиц – поселков или городов, ввести новые категории такого разграничения.

Мы присоединяемся к таким рекомендациям, поскольку в реальной жизни это приведет и к исчезновению правовой неопределенности статуса поселков городского типа, которые многими людьми воспринимаются как сельские населенные пункты. Значительно увеличится и количество городов, что позволит устранить такие нелогичные ситуации, когда поселок сегодня нередко выступает в качестве районного центра, в котором находится районная государственная администрация, районный суд, прокуратура, районный отдел внутренних дел и другие районные государственные и общественные органы и организации.

# ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

---

**Список литературы:** 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. Оришук М. Досвід впровадження місцевого самоуправління в Україні [Електрон. ресурс] / М. Оришук // Місцева економіка в теорії і практиці : матер. міжнар. конф. (Польща, м. Елена Гура, 17 вересня 2001 р.). – Режим доступу : <http://dkzem.zf.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.

## ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ СЕЛИЩА МІСЬКОГО ТИПУ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОДИНИЦІ Штефан В. С.

Досліджуються наукові погляди відносно проблеми правового статусу селища міського типу, як адміністративно-територіальної одиниці України. Здійснюється спроба внести деякі вагомі пропозиції щодо удосконалення 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.

## 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.

*Поступила в редакцію 14.03.2013 г.*