

УДК 342.15

Глазунова Світлана Миколаївна,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного права
Івано-Франківського університету права
імені Короля Данила Галицького



ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ

У статті автор на основі загальнотеоретичних здобутків національної та зарубіжної науки обґрунтовує проблеми визначення правового статусу населених пунктів України.

Ключові слова: населені пункти, правовий статус, територіальний устрій, суб'єкт права, місцеве самоврядування, адміністративно-територіальний устрій.

Постановка проблеми. Правовий статус суб'єкта права є основою його ефективного функціонування й досягається насамперед завдяки закріпленню його основ у правових нормах. Стан національного правового поля свідчить про наявність суперечливості, а в певних аспектах правового вакууму щодо визначення статусу населених пунктів як базових одиниць адміністративно-територіального устрою України.

В Україні є чимало наукових праць, у яких досліджуються загальні питання адміністративно-територіального устрою, окремі аспекти конституційно-правового статусу територіальних утворень. Водночас, незважаючи на актуальність визначення правового статусу населених пунктів в Україні, на сьогодні ця проблема не стала предметом комплексних наукових досліджень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зазначити, що у дослідженнях С. Глазунової, І. Заяця, В. Куйбіди, В. Шкабаро та інших науковців стосовно конституційно-правового статусу населених пунктів досліджуються загальні проблемні питання, які не відображають у повному обсязі правову природу населених пунктів – міст, селищ, сіл як базових одиниць адміністративно-територіального устрою.

Постановка завдання. Отже, метою статті є обґрунтування правового статусу населених пунктів України, а також дослідження змісту цього поняття.

Виклад основного матеріалу дослідження. За Конституцією України первинним рівнем системи територіального устрою є міста, селища, села.

Для детального визначення поняття населеного пункту і виокремлення особливостей його правового статусу, необхідно розрізняти поняття населеного пункту та поняття адміністративно-територіальної одиниці. Нині ні в Конституції, ні в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» не визначено статусу населених пунктів і адміністративно-територіальних одиниць (тобто немає чіткого визначення, що таке, наприклад, село: це населений пункт чи адміністративно-територіальна одиниця, яка об'єднує декілька населених пунктів, чи щось інше).



Загалом проблемні питання, що стосуються населеного пункту та адміністративно-територіальної одиниці, є дискусійними.

Поняття «*населений пункт*» на сьогодні законодавчо не визначено. Конституція та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не оперують цим поняттям.

Спроба визначити, що таке населений пункт, та визначення статусу населених пунктів була зроблена в проекті Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій» (він був прийнятий Верховною Радою України 4 грудня 1997 року, однак до нього застосовано право вето, яке не було подолано 13.09.2001 року). Під *населеним пунктом* розумілася «частина заселеної території України, яка склалася внаслідок господарської та іншої соціальної діяльності, має сталий склад населення, власну назву та зареєстрована в порядку, передбаченому цим законом» [10].

У законопроекті «Про адміністративно-територіальний устрій України», підготовленому у Міністерстві регіонального розвитку та будівництва України, *населений пункт* визначається «як компактно заселене місце постійного проживання людей, що склалося внаслідок історичних традицій, господарської та іншої діяльності, має сталий склад населення, власну назву, визначені межі та зареєстровано в порядку, передбаченому цим Законом» [11].

Подібне визначення ми знаходимо і в О. А. Костюченка, який вважає, що *населений пункт* – це частина комплексно заселеної території, що склалася внаслідок господарської чи іншої спільної діяльності, має сталий склад населення, власну назву та зареєстрована в порядку, передбаченому чинним законодавством [8, с. 67].

Аналізуючи наведені визначення, слід зазначити, що таке тлумачення відображає тільки природній процес утворення населених пунктів, тобто поступовий. Водночас в Україні є населені пункти, які були утворені штучним шляхом для реалізації певних функцій і завдань держави.

У Постанові Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 року № 1306 «Про правила дорожнього руху», міжнародних документах (Конвенція ООН про дорожній рух від 08.11.1968 року, Конвенція ООН про дорожні знаки та сигнали від 08.11. 1968 року) населений пункт визначається як забудована територія, в'їзди і виїзди на яку позначаються дорожніми знаками [12; 4; 13].

У проекті Закону «Про адміністративно-територіальний устрій» визначалися поняття території населених пунктів і їх меж. Територія населених пунктів складається з місць проживання (територія, що забудована, включаючи присадибні ділянки), частин природного ландшафту, в тому числі зон відпочинку (територія парків, скверів, лісів тощо), промислової зони та об'єктів інфраструктури. Межами населених пунктів є межа їхніх земель, що відокремлює територію населених пунктів від земель іншого призначення. Межі населених пунктів визначаються на підставі планування та забудови населених пунктів, землеустрою або техніко-економічного обґрунтування їх розвитку [5, с. 340].

Погоджуючись із наведеним та враховуючи реалії, можна зробити висновок, що населений пункт – це не тільки забудована територія, а й землі різного цільового призначення, що належать конкретному населеному пункту.

Вважаємо, що *населений пункт* – це частина комплексної, частково заселеної території України, що сформувалася природним чи штучним шляхом, має сталий склад населення, власну назву, визначені межі та зареєстрована в порядку, визначеному чинним законодавством.

Населені пункти поділяють на сільські (села) та міські (міста, селища міського типу, селища).

Села – це сільські населені пункти, постійне населення яких веде сільський спосіб життя і здебільшого зайняте в сільськогосподарському виробництві [20, с. 457], населені пункти зі сталим складом населення, переважна частина якого зайнята в сільськогосподарському виробництві [11], населені пункти зі сталим складом населення, переважна частина якого зайнята в сільськогосподарському виробництві та лісовому господарстві [4, с. 339].

Юридична енциклопедія визначає, що селища – це міські поселення, розташовані поряд із промисловими підприємствами, спорудами, залізничними станціями, гідротехнічними спорудами, сільськогосподарськими переробними підприємствами, та інші поселення, котрі мають комунальну та соціальну інфраструктуру і населення яких перевищує 2000 мешканців, дві третини з яких зайняті в промисловій, соціальній або культурній сферах [20, с. 457].

Селища – це населені пункти розташовані при промислових підприємствах з виробництва і переробки сільськогосподарської продукції, та інші населені пункти, що мають комунальну і соціальну інфраструктуру, переважна частина населення яких зайнята у промисловому виробництві і соціально-культурній сфері [11].

Доцільно зауважити, що поряд з такою категорією населеного пункту, як селище, у національному законодавстві вживається й така категорія населеного пункту, як «селище міського типу», однак Конституція України 1996 року [7] не оперує цим терміном. Статус існуючих селищ міського типу й досі залишається невизначеним.

Спробу його визначити було зроблено у Законі України «Про адміністративно-територіальний устрій» від 04.12.1997 року, що не набрав чинності.

На нашу думку, слід законодавчо віднести у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» категорію населеного пункту «селище міського типу» до категорії «селище», тим самим усунувши існуючу колізію норм.

У наукових працях з питань правового статусу населених пунктів найбільшу увагу приділено місту [18; 9; 2; 3; 16; 19].

Заслуговує на підтримку визначення В. М. Шкабаро поняття «місто», згідно з яким «місто – це населений пункт, що сформувався історично природним шляхом або створений за ініціативою держави, який, відповідно до законодавства, віднесено до категорії міст і в межах території якого на публічних засадах самоорганізується та функціонує міська територіальна громада, що має специфічну економічну, екологічну, технічну, соціально-культурну інфраструктуру, організацію політичного і суспільного життя та визначені й закріплені Конституцією, законами України та статутом територіальної громади міста права щодо вирішення питань місцевого та державного значення» [19, с. 5].

Усі гірські населені пункти України, як базові одиниці системи територіального устрою, первинно підлягають обов'язковому включенню до Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць. Населені пункти, з яких виїхали або переселилися всі жителі, підлягають виключенню з Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць. З нього виключаються також населені пункти, які включено до меж міст, селищ або об'єднано з іншими населеними пунктами, чи ліквідовано в порядку, визначеному законодавством.

Підставою для включення або виключення з Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць України населених пунктів та інших адміністративно-



територіальних одиниць є рішення органу, до повноважень якого належить вирішення цих питань.

Державний реєстр адміністративно-територіальних одиниць України веде Кабінет Міністрів України в порядку, що визначається Верховною Радою України.

На практиці в цілому по країні склалася ситуація, коли існують населені пункти як складові рад (міських, селищних, сільських), які не мають власних органів місцевого самоврядування, і населені пункти як адміністративно-територіальні одиниці, що мають власні органи місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 133 Конституції України, адміністративно-територіальна одиниця – це область, район, місто, район у місті, селище, село [14; 9]. Законодавчо визначити правовий статус і види адміністративно-територіальних одиниць було запропоновано у проекті Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» (він був прийнятий Верховною Радою України 4 грудня 1997 року, однак до нього було застосовано право вето, яке не було подолано 13.09.2001 року). За цим проектом Закону адміністративно-територіальна одиниця – це частина території України, що є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування [11].

Згідно з абзацом 3 ст. 1 Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 року у справі про адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальна одиниця – це компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування [15].

Подібне визначення знаходимо у В. Ф. Годованця, який зазначає, що адміністративно-територіальна одиниця – це частина єдиної території держави, яка є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування [1, с. 303].

На наш погляд, дещо спрощеним є визначення поняття адміністративно-територіальної одиниці М. І. Корнієнком, який вважає, що адміністративно-територіальна одиниця – це частина єдиної території України [6].

На нашу думку, адміністративно-територіальна одиниця це – частина єдиної території України, що складається з одного чи декількох населених пунктів, територіальний простір якої слугує діяльності органам місцевої влади, територіальної громади для забезпечення повсякденної життєдіяльності її мешканців.

Це означає, що не кожен населений пункт є самостійною адміністративно-територіальною одиницею. Такою одиницею можуть бути як декілька населених пунктів із приналежними їм навколишніми земельними ресурсами, які об'єднуються в одну громаду й перебувають під юрисдикцією обраними нею органами місцевого самоврядування, так і частина населеного пункту (райони у містах).

О. Ф. Фрицький правильно зазначає, що територія населених пунктів: міста, селища, села – може поділятися на окремі мікрорайони та інші мікроструктури (вулиці, квартали, дільниці, житлові масиви та інші), що є, відповідно до Конституції та законів України, територіальною основою для створення органів самоорганізації населення [17, с. 467]. Такий мікроструктурний поділ притаманний всім населеним пунктам, зумовлюючи самоорганізацію місцевого населення.

У п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України зазначається, що територіальний устрій України визначається виключно законами України. Дане визначення виступає гарантією єдності і цілісності державної території України, оскільки у ч. 3 ст. 2 Конституції України вказано, що територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою [7].

Висновки. На підставі зазначених конституційних положень вважаємо, що правовий статус адміністративно-територіальних одиниць, як окремих складових адміністративно-територіального устрою України, повинен визначатися виключно законами України.

Слід зауважити, що відсутність закону про адміністративно-територіальний устрій створює проблеми у визначенні як правового режиму функціонування адміністративно-територіальних одиниць, так і їх правового статусу.

Список використаних джерел

1. Годованець В. Ф. Конституційне право України: навч. посіб. / В. Ф. Годованець. – К. : МАУП, 2005. – 360 с.
2. Заяць І. Область: становлення сучасної регіональної політики в Україні / І. Заяць // Право України. – 1997. – № 6. – С. 20 – 24.
3. Ковтун В. В. Города Украины: Экономико-географический справочник / В. В. Ковтун, А. В. Степаненко. – К. : Вища школа, 1990. – 279 с.
4. Конвенція ООН про дорожній рух від 8.11.1968 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.nau.ua/doc/?code=995_041.
5. Конституційне право України: навч. посіб. / [Ю. М. Бисага, Ю. Ю. Бисага, Д. М. Белов і ін.]. – Ужгород : Ліра, 2007. – 370 с.
6. Конституційне право України / за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Наукова думка, 2000. – 732 с.
7. Конституція України від 28.06.1996 № 254К/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Костюченко О. А. Конституційне право України: посібник / О. А. Костюченко. – К. : КНЕУ, 2001. – 116 с.
9. Куйбіда В. С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні / В. С. Куйбіда. – Львів : Літопис, 2001. – 376 с.
10. Про адміністративно-територіальний устрій України: проект Закону України від 04.10.1997. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1069.1269.0>.
11. Про адміністративно-територіальний устрій: проект Закону України станом на 27.04.2009. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=1938.
12. Про правила дорожнього руху: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2001, № 1306 / Офіційний Вісник України. – 2001. – № 41.
13. Про дорожні знаки і сигнали: Конвенція ООН від 08.11.1968р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.nau.ua/doc/?code=995_041.
14. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
15. Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 29. – Ст. 1327.
16. Степаненко А. В. Социально-экономическое развитие городов (проблемы комплексности и сбалансированности) / А. В. Степаненко. – К. : Наукова думка, 1988. – 208 с.
17. Фрицький О.Ф. Конституційне право України: підруч. – [3-є вид., перероб. і доп.] / О. Ф. Фрицький. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 512 с.



18. Хорев Б. С. Проблемы городов (урбанизация и единая система расселения в СССР) / Б. С. Хорев. – М. : Мысль, 1975. – 428 с.
19. Шкабаро В. М. Конституційно-правовий статус міста в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / В. М. Шкабаро. – К., 2005. – 19 с.
20. Юридична енциклопедія : в 6т. / [редкол.: Шемшученко Ю. С.]. – К. : «Укр. енциклопедія», 2004. – Т. 6. – 2006. – 766с.

**Глазунова С. Н. Проблемы определения правового статуса
населенных пунктов**

В статье автор на основе общетеоретических достижений национальной и зарубежной науки обосновывает понятие населенных пунктов Украины.

Ключевые слова: населенные пункты, правовой статус, территориальное устройство, субъект права, местное самоуправление, административно-территориальное устройство.

Glazunova S. M. The problems of defining the legal status of settlements

The author of the article on the basis of general national and international scientific achievements justifies the notion of settlements in Ukraine

Key words: settlements, legal status, territorial administration entities, local government, administrative and territorial structure.

