

УДК 342.25

В. Р. Нестор
кандидат юридичних наук

ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «МІСТО» В УКРАЇНІ ТА СПОЛУЧЕНОМУ КОРОЛІВСТВІ

Актуальність. Варто зазначити, що у законодавстві України та Сполученого Королівства не існує дефініції поняття «місто». Що ж до розробок вчених, то у національній юридичній науці неодноразово робились спроби визначити поняття «місто».

Враховуючи таку, що триває в Україні, муніципальну реформу, а також те, що її черговий етап передбачає оптимізацію адміністративно-територіального устрою, дослідження обраної теми мають високий рівень актуальності як для науки, так і для практики.

Дослідженість. В національній юридичній літературі порівняльні дослідження міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві поки що не проводились. Найбільш детально ці питання проаналізовано у працях Н.В. Мішиної (дивись, наприклад, [1-3]), яка на початку 2000-х років успішно захистила дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, та з того періоду звертається до цієї проблематики. Але, вона не аналізувала проблеми визначення поняття «місто». А тому при проведенні дослідження стали у нагоді розробки тих вчених, які досліджували міста як такі (Шкабаро В. М., Штефан В.С., інших).

Метою статті є застосування досвіду Сполученого Королівства при формулюванні дефініції поняття такої національної адміністративно-територіальної одиниці, як «місто».

Основний текст. Після проголошення незалежності України на монографічному рівні вперше дефініцію цього поняття сформулювала В.М. Шкабаро. У її дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук наводиться «авторське визначення поняття “місто”, згідно з яким місто розглядається як 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» [4, с. 4].

Слід зазначити, що це визначення залишається одним з найбільш ґрунтовних у національній юридичній літературі.

До числа переваг цього визначення належить те, що автор посилається на необхідність категоризації міст, а також згадує про міську територіальну громаду та перераховує джерела її прав.

Що ж до дискусійних аспектів аналізованої дефініції В.М. Шкабаро, то слід зазначити наступне. Навряд чи доцільно акцентувати увагу на тому, як саме було утворено місто (сформувалось внаслідок історичних подій, історичного розвитку, або було закладено за ініціативою державних органів). Це не здійснює істотного впливу на конституційно-правові питання, пов'язані з функціонуванням такого міста, у т.ч. на міське самоврядування. Відповідні положення лише обтяжують дефініцію.

Одною з найбільш сучасних є пропозиція В.С. Штефан розрізняти:

– «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» [5, с. 5];

– «поняття «місто», під яким пропонується розуміти адміністративно-територіальну одиницю, що відноситься до категорії міських населених пунктів, зі сталим населенням, чіткими межами та офіційним найменуванням» [5, с. 5].

В.С. Штефан також пояснює свої пропозиції, здійснюючи їхній змістовно-порівняльний аналіз. Іншими словами, вона застосовує компаративний метод для аргументації своєї тези. Авторка пише: «слід розрізняти поняття міста як населеного пункту і міста як адміністративно-територіальної одиниці».

Місто як населений пункт проявляє себе як частина комплексно заселеної території України, яка склалася внаслідок господарської та іншої суспільної діяльності, має сталий склад населення, власну назву та зареєстрована в порядку, передбаченому законом.

Місто як адміністративно-територіальна одиниця є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування» [5, с. 6-7].

Ці міркування пояснюють, які саме ознаки В.С. Штефан пропонує уважати належними до дефініції міста як адміністративно-територіальної одиниці та міста як населеного пункту. Але, на їхній підставі неможливо дійти висновку, навіщо «розводити» ці поняття.

Варто зауважити, що авторка надзвичайно ускладнює такі, що склались у сучасній юридичній літературі, підходи до застосування понять «місто» та «міський населений пункт».

Водночас, слід віддати належне В.С. Штефан, яка зробила спробу інтегрувати у поняття «міський населений пункт» ідею щодо того, що кожне місто є суб'єктом права у цілому та конституційного права зокрема.

Резюмуючи, зазначимо: більш вдалою слід визнати позицію В.М. Шкабаро щодо того, щоб застосовувати лише одну дефініцію поняття «місто», хоча у національній юридичній літературі є дослідники, що поділяють її думку щодо визначення поняття «місто». Так, А.В. Гончарук запропонував виокремлювати міста у широкому та у вузькому розумінні. На його думку, «місто в широкому розумінні може бути визначене як місце компактного проживання людей, що задовольняє їх потреби в забезпеченні життєдіяльності, безпеці, комунікації і розвитку особистості на основі спільності культурних, соціальних, національних та інших інтересів» [6, с. 114]. Місто у вузькому розумінні він розглядає як адміністративно-територіальну одиницю. Його пропозиції слід адресувати ті ж самі зауваження, що й пропозиції В.М. Шкабаро.

Аналізуючи проблеми міського самоврядування, слід наголосити на тому, що у національній юридичній літературі склався підхід, відповідно до якого це самоврядування знаходиться під впливом та здійснює вплив на правосуб'єктність міста.

Професор В.Д. Волков ще зарадянських часів закликав підґрунтя для дослідження міста як суб'єкта конституційного (у той час – державного) права [7].

З того часу значна кількість дослідників зверталась до проблематики правосуб'єктності міста у конституційно-правовій площині.

Одна з монографічних праць з цього питання належить авторству В.М. Шкабаро, яка у підрозділі 3.1. «Проблеми правосуб'єктності міста» свого дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зазначила, що «правосуб'єктність міста пов'язана з двома вельми важливими процесами, що відбувалися паралельно і не були безпосередньо пов'язані один з одним: розвитком та становленням ідеї місцевого самоврядування, з одного боку, та процесами утворення міст та урбанізацією, з іншого. Якщо витоки місцевого самоврядування мають в основному політичну і правову природу, то урбанізація – соціально-економічна. У результаті комплексного аналізу сучасних теорій правосуб'єктності держави та адміністративно-територіальних одиниць, автор надає визначення поняття «правосуб'єктність міста» та аналізує його елементи» [4, с. 10].

Елементний склад правосуб'єктності міста, запропонований авторкою, є доволі типовим для науки конституційного та муніципального права. Аналогічні його складові запропонувала виокрем-

лювати також і В.С. Штефан. До їх числа авторка вважає належними:

- «правосуб'єктність міста;
- його функції та компетенцію міської влади;
- механізм здійснення функцій міста та повноважень міської влади;
- гарантії реалізації прав міста;
- юридичну відповідальність міської влади» [5, с. 7].

Цю конструкцію доцільно враховувати при дослідженні міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві.

Слід повернутися до запропонованої нами тези, що навряд чи доцільно розрізняти поняття «місто» та «міський населений пункт» при дослідженні міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві. З цього приводу вже було зазначено вище, що в кожній з цих країн є кілька видів адміністративно-територіальних одиниць, які можуть бути віднесені до сільських населених пунктів, але лише одну адміністративно-територіальну одиницю слід вважати належною до числа міських населених пунктів – «місто» в Україні та «сіті» у Сполученому Королівстві.

Слід зауважити, що В.С. Штефан цілком права у тому, що міським населеним пунктам дійсно притаманні певні характерні ознаки, яких не мають сільські населені пункти.

По-перше, це доволі значна кількість населення та висока щільність його розміщення, коли йдеться про проживання в межах населеного пункту (наявність значної кількості багатоквартирних будинків, відсутність значного розміру земельних ділянок при приватних будинках, у яких проживає одна – дві родини). Варто підкреслити, ця ознака є головною, саме з урахуванням неї була сформульована пропозиція відносити до числа міст населені пункти з населенням вище певної кількості осіб.

По-друге, розвинена інфраструктура – наявність комунального транспорту, можливість вибору постачальника необхідних послуг, доступність установ освіти, медичної допомоги тощо.

По-третє, зайнятість населення переважно у промисловому виробництві товарів та у згаданих вище установах для надання послуг та виконання робіт (а не у сільському господарстві у виробництві продуктів харчування).

Безперечно, цей перелік відмінностей міських населених пунктів від сільських населених пунктів не є вичерпним. Але для конституційно-порівняльного дослідження міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві він вбачається достатнім.

Повертаючись до запропонованого вище переліку відмінностей міських населених пунктів від сільських населених пунктів слід зауважити, що значна частина цих відмінностей пов'язана з населенням, жителями – територіальною громадою.

Місто є просторовою основою для визначення міської територіальної громади – жителів міста. Вони наділені певними політичними правами щодо участі у вирішенні питань міського життя, які реалізують як безпосередньо, так і через представницькі органи міського самоврядування. Відповідно до цього, можна зробити висновок, що кожна міська територіальна громада в Україні наділена певним обсягом публічної влади. Отже, варто погодитись з думкою В.Д. Шаповала щодо того, що «найкраще за допомогою використання поняття публічна влада, «єдиним джерелом якої є народ», а складовими цієї публічної влади є «державна влада і муніципальна влада, яку, відповідно, реалізують органи державної влади та органи місцевого самоврядування»» [8, с. 178].

У цьому контексті слід процитувати також і П.М. Любченка, який вважає: «сфера компетенції державної влади та місцевого самоврядування визначається народом, в свою чергу, місцеве самоврядування, виступає формою здійснення народного суверенітету та конституційним засобом обмеження державної влади» [9, с. 17].

Наголос на тому, що у контексті територіальної громади найчастіше згадуються саме політичні права громадян, було зроблено не випадково. Ці цитати наведені для того, щоб проілюструвати: на сучасному етапі в Україні, відповідно до Основного Закону 1996 року, територіальною громадою вважаються жителі села, селища, міста. Так, стаття 140 передбачає, що «міське самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [10].

А політичними правами наділені не усі жителі села, селища, міста, а лише ті, що відповідають певним вимогам, встановленим у чинному законодавстві. У дослідженні цього протиріччя вбачаються перспективи подальших досліджень у цьому напрямі.

Висновок. Загальновідомим є той факт, що у Сполученому Королівстві місто (сіті) отримує цю назву разом з відповідною хартією Монарха. Наявність такого чіткого критерія віднесення населених пунктів до міст слід рекомендувати запозичити в Україні.

Республіканська форма правління та відсутність хартій в якості одного з видів актів Глави держави унеможливають повну рецепцію цього вдалого підходу. Однак, можна адаптувати його до українських реалій та запропонувати уважати ту чи іншу адміністративно-територіальну одиницю містом на підставі лише одного об'єктивного критерія. Найбільш вдалими видається такий критерій, як кількість населення.

Предметом нашого дослідження не є встановлення конкретного числа жителів населеного пункту для того, щоб він уважався містом. Але з урахуванням того, що на сучасному етапі відбувається підготовка до зміни адміністративно-територіального поділу України, навряд чи будуть ускладнення при необхідності отримати відповідну статистичну інформацію, експертні думки тощо.

Література

1. Мішина Н.В. Деякі особливості муніципального управління в Лондоні. *Актуальні проблеми держави і права*: зб. наук. праць. Вип. 22. Одеса: Юридична література, 2004. С.229 – 233.
2. Мішина Н. В. Сучасні процеси децентралізації виконавчої влади та реформування місцевого самоврядування в Україні. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2014. Т. 14. С. 228-233.
3. Mishyna N. V. Doctrine of separation of powers at the local government level: the Ukrainian experience. *Молодий вчений*. 2015. № 12.1. С. 97-101.
4. Шкабаро В. М. Конституційно-правовий статус міста в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2005. 19 с.
5. Штефан В. С. Правовий статус міських населених пунктів в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2017. 21 с.
6. Гончарук А. В. Місто як суб'єкт та об'єкт управління на засадах партнерства. *Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні*: збірник тез VII Всеукраїнської заочної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 7 грудня 2018 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2018. С. 110-115.
7. Волков В.Д. Город как субъект советского государственного права. М., 1984. 152 с.
8. Шаповал В.Д. Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні: моногр. Кременчук, 2010. 156 с.
9. Любченко П. М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування. Х. : Модель всесвіту, 2001. 224 с.
10. Конституція України 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

Анотація

Нестор В.Р. До питання визначення поняття «місто» в Україні та Сполученому Королівстві. – Стаття.

Загальновідомим є той факт, що у Сполученому Королівстві місто (сіті) отримує цю назву разом з відповідною хартією Монарха. Наявність такого чіткого критерія віднесення населених пунктів до міст слід рекомендувати запозичити в Україні. Республіканська форма правління та відсутність хартій в якості одного з видів актів Глави держави унеможливають повну рецепцію цього вдального підходу. Однак, можна адаптувати його до українських реалій та запропонувати уважати ту чи іншу адміністративно-територіальну одиницю містом на підставі лише одного об'єктивного критерія. Найбільш вдалим видається такий критерій, як кількість населення.

Ключові слова: міське самоврядування, місцеве самоврядування, місто, міська територіальна громада, територіальна громада, публічна влада.

Аннотация

Нестор В.Р. К вопросу определения понятия «город» в Украине и Соединенном Королевстве. – Статья.

Общеизвестным является тот факт, что в Соединенном Королевстве город (сити) получает это название вместе с соответствующей хартией монарха. Наличие такого четкого критерия отнесения населенных пунктов к городам следует рекомендовать позаимствовать в Украине. Республіканская форма правления и отсутствие хартий в качестве одного из видов актов Главы

государства делают невозможной полную рецепцию этого удачного подхода. Однако, можно адаптировать его к украинским реалиям и предложить считать ту или иную административно-территориальную единицу городом на основании лишь одного объективного критерия. Наиболее удачным представляется такой критерий, как количество населения.

Ключевые слова: городское самоуправление, местное самоуправление, город, городская территориальная община, территориальная община, публичная власть.

Summary

Nestor V. R. On the question of defining the concept of "city" in Ukraine and the United Kingdom. – Article.

It is a well-known fact that in the United Kingdom the city receives this name together with the corresponding charter of the Monarch. The existence of such a clear criterion for classifying settlements as cities should be recommended for borrowing in Ukraine. The republican form of government and the absence of charters as one of the types of acts of the Head of State make it impossible to fully accept this successful approach. However, it is possible to adapt it to the Ukrainian realities and offer to consider this or that administrative-territorial unit as a city on the basis of only one objective criterion. The most successful criterion is the population.

Key words: city government, local government, city, city territorial community, territorial community, public authority.