

УДК 342.9

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-5

В.М. ШКАБАРО,

*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри права Університету імені Альфреда Нобеля (м. Дніпро)*

МІСТО ЯК НАСЕЛЕНИЙ ПУНКТ: МІСЦЕ В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

Стаття присвячена дослідженню місця міста як населеного пункту в системі адміністративно-територіального устрою держави, доля якої значною мірою визначається розвитком її міст. Обґрунтовано авторську позицію про значення та особливий вплив території держави та її територіальних одиниць на розвиток і функціонування держави. Сьогодні майже всі держави поділяють свою територію на певні одиниці, в межах яких реалізується державна та місцева влада. У кожній державі існує свій адміністративно-територіальний устрій. Проведено аналіз праць щодо визначення понять «державний устрій», «територіальний устрій», «адміністративно-територіальний устрій», «адміністративно-територіальний поділ». Розглянуто відмінності цих понять. Наведено та проаналізовано норми Конституції України, які визначають конституційні основи територіального устрою, адміністративно-територіального устрою та статусу міст України. Автор зазначає, що сьогодні місто – це основна адміністративно-територіальна одиниця, яка є елементом структури великих і середніх регіонів України. Наведено позицію щодо ролі міст у державі. Акцентовано на тому, що на сьогодні розвиток кожного міста залежить від ефективної та зваженої державної політики у сфері місцевого самоврядування, а також від активності територіальних громад. Підкреслено, що без міст існування держави взагалі неможливе, оскільки доля держави значною мірою визначається розвитком її міст. Зазначено, що місто є суб'єктом у політико-адміністративному поділі країни, що визначає за цим показником відповідну юридичну ознаку міста як населеного пункту. Наведено відмінності між міськими та сільськими населеними пунктами. Автором доведено актуальність теми щодо необхідності проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні, щодо якої поновлено дії української влади у 2020 р. Автор пропонує при проведенні адміністративно-територіальної реформи додержуватися курсу на ліквідацію надмірної подрібненості внутрішньої територіальної структури міст та інших населених пунктів, ліквідувавши тим самим деякі села, селища та «міста в містах».

Ключові слова: місто, населений пункт, система, державний устрій, адміністративно-територіальний устрій, територія, нормативно-правові акти.

Статья посвящена исследованию места города как населенного пункта в системе административно-территориального устройства государства. Обоснована авторская позиция о значении и особом влиянии территории государства и его территориальных единиц на развитие и функционирование государства. Сегодня почти все государства делят свою территорию на определенные единицы, в пределах которых осуществляется государственная и местная власть. Проведен анализ работ по определению понятий «государственное устройство», «территориальное устройство», «административно-территориальное устройство», «административно-территориальное деление». Представлены различия этих понятий. Приведены и проанализированы нормы Конституции Украины, которые определяют конституционные основы территориального устройства, административно-территориального устройства и статуса городов Украины. Автор отмечает, что сегодня город – это основная административно-территориальная единица, которая является элементом структуры крупных и средних регионов Украины. Приведена позиция о роли городов в государстве. Обращается внимание на то, что сегодня развитие каждого города зависит от эффективной и взвешенной государственной политики в сфере местного самоуправления, а также от активности территориальных общин. Подчеркнуто, что без городов существование государства вообще невозможно, поскольку судьба государства в значительной степени определяется развитием его городов. Отмечено, что город является

субъектом в политико-административном делении страны, это определяет по данному показателю соответствующий юридический признак города как населенного пункта. Приведены различия между городскими и сельскими населенными пунктами. Автором доказана актуальность темы о необходимости проведения административно-территориальной реформы в Украине, относительно которой возобновлены действия украинской власти в 2020 г. Автор предлагает при проведении административно-территориальной реформы следовать курсу на ликвидацию избыточной раздробленности внутренней территориальной структуры городов и других населенных пунктов, ликвидировав тем самым некоторые села, поселки и «города в городах».

Ключевые слова: город, населенный пункт, система, государственное устройство, административно-территориальное устройство, территория, нормативно-правовые акты.

Постановка проблеми. Територія є необхідною умовою організації держави, вона завжди мала важливе значення та особливий вплив на розвиток та функціонування держави.

Жодна країна не може обійтися без поділу своєї території на частини. Сучасна держава створює свою науково обґрунтовану систему адміністративно-територіального устрою, що має бути визначена на законодавчому рівні.

Вивчення світового досвіду державного будівництва свідчить, що сьогодні майже всі держави поділяються на певні території, на чолі яких центральна влада ставить свою адміністрацію, і таким чином у державі існує певний адміністративно-територіальний устрій [1, с. 57].

Адміністративно-територіальний устрій держави має відповідати вимогам сучасного суспільного життя та конституційним основам державного ладу.

Розбудова незалежної української держави потребує раціонального поєднання загальнодержавних і регіональних інтересів, усебічного використання ресурсів регіонів, комплексного економічного і соціального розвитку їх територій, формування раціональної територіальної структури [2, с. 10].

Конституцією України встановлено, що виключно законами України визначається територіальний устрій України (п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України), статус столиці України, спеціальний статус інших міст (п. 16 ч. 1 ст. 92 Конституції України) [3].

Статус столиці України визначений на законодавчому рівні, проте на сучасному етапі функціонування та розвитку Української держави досі залишається актуальною проблема територіального устрою, адже до сьогодні все ще не прийнято Закон про територіальний устрій.

Не знайшло свого визначення на рівні законів поняття про спеціальний статус інших міст, адже саме спеціальний статус міст, що мають важливе значення у розвитку та функціонуванні держави та відіграють особливу роль у системі адміністративно-правового статусу, названо в Основному Законі України сферами особливого законодавчого врегулювання.

Наведеними конституційно-правовими нормами вже доводиться важливе місце міста у системі адміністративно-територіального устрою держави.

Місто є адміністративно-територіальною одиницею, населеним пунктом, у межах якого функціонує відповідна територіальна громада.

Місто є простором, у якому виникають, реалізуються та захищаються різнопланові інтереси: індивідуальні та колективні, державні та місцеві, соціальні та економічні.

Міста не тільки відображають усі соціальні, економічні, політичні, господарські процеси, які відбуваються у суспільстві. Вони мають власні закономірності розвитку та функціонування, є центрами економічного, політичного та духовного життя людини.

Зрозуміло, що особливої уваги у процесі визначення територіального устрою держави набувають питання правового статусу міст в Україні, їх місця та ролі, з одного боку, як частини території держави, а з іншого – як просторової основи здійснення державної влади та місцевого самоврядування.

Зазначене свідчить про актуальність обраної теми.

Стан дослідження. Дослідженням проблематики міст та міського господарства займалися представники української та зарубіжної науки кінця XIX – початку XX ст., зокрема М.В. Борщевський, Л.А. Веліхов, М.Ф. Владимирський-Буданов, М.С. Грушевський, О.С. Компан, Ю.В. Медведков, В.Д. Отамановський, С.В. Успенський, Б.С. Хорев, О.І. Шкаратан та ін.

На сучасному етапі українського державотворення дослідженню питань територіального устрою присвячено праці М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, В.І. Борденюка, І.П. Бутка, В.Д. Волкова, Р.К. Давидова, І.В. Дробуш, І.Я. Зайця, В.М. Кампа, О.Л. Копиленка, М.І. Корнієнка, В.В. Кравченка, В.С. Куйбіди, П.М. Любченка, М.П. Орзіха, В.Ф. Погорілка, М.О. Пухтинського, П.М. Ткачука, П.А. Трачука, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, В.М. Шаповала, І.О. Шумака та інших вчених.

Метою статті є визначення місця та ролі міста в системі адміністративно-територіального устрою України, формулювання авторської концепції місця та ролі міста в системі адміністративно-територіального устрою України.

Виклад основного матеріалу. Міста в системі адміністративно-територіального устрою України завжди існували як результат діяльності держави з організації і вдосконалення власних територій та вирішення питань регіонального рівня.

Удосконаленням адміністративно-територіального устрою держави, на нашу думку, вирішуються проблеми пошуку територіальних та інституційних меж публічно-владних повноважень органів місцевого рівня з метою стимулювання соціально-економічного розвитку держави в цілому.

Перш за все, для визначення місця міста в системі адміністративно-територіального устрою слід розрізняти поняття «державний устрій», «територіальний устрій», «адміністративно-територіальний устрій», «адміністративно-територіальний поділ», оскільки кожне з них має своє конституційне значення для визначення місця та ролі міста в державі.

Ці поняття не є новими для української конституційної науки.

Деякі дослідники необґрунтовано ототожнювали поняття державного устрою і адміністративно-територіального устрою держави. Конституційно-теоретичне визначення терміна «державний устрій» зумовлене багатьма чинниками теоретико-правового і політичного характеру. Відправною точкою для визначення поняття державного устрою виступає юридична сутність держави. Виходячи з державно-правових критеріїв, державний устрій України має три пріоритетних змістовних значення і включає в себе територіальний устрій держави, тобто сукупність складових територій; організацію всього населення (націй, народів, національних меншин), яке проживає на певній території, тобто національний устрій; і територіальну організацію влади, тобто складовий механізм держави, який наділений функціями здійснення державної влади. Під державним устроєм розуміють національну та адміністративно-територіальну організацію державної влади, яка включає в себе співвідношення частин держави та її органів між собою і державою в цілому [4, с. 122].

Поняття державного устрою, на думку С. Телешуна, «охоплює все коло питань щодо державного ладу в організаційному відношенні, являє собою певний тип держави, який виявляється в політичних, економічних, соціальних основах і принципах організації держави, правового статусу громадян цієї держави, територіального устрою держави і системи державних органів» [5, с. 18]. С. Телешун чітко розрізняє поняття «територіальний поділ держави» та «територіальний устрій», розуміючи під першим поняттям систему територіальних складових частин, які становлять географічну основу територіального устрою держави, а під другим – територіальну організацію держави, систему взаємовідносин між державою в цілому (центральною владою) і територіальними складовими частинами (їх населенням і діючими органами) [1, с. 60].

Деякі науковці слушно розглядають адміністративно-територіальний устрій України як складову її територіального устрою [6, с. 604], який, відповідно до ст. 132 Конституції, ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [3].

Інші вчені вважають, з чим ми погоджуємося, що адміністративно-територіальний устрій є синонімом поняття «адміністративно-територіальний поділ», зазначаючи при цьому, що в Україні, яка є унітарною державою, – єдиний вид територіального устрою: адміністративно-територіальний устрій (поділ) [7, с. 40].

Поняття «адміністративно-територіальний устрій», на думку О.Ф. Фрицького, необхідно визначати як «поділ території держави на певні частини (області, провінції, департамен-

ти тощо), відповідно до якого будується і функціонує система державних і місцевих органів держави», розуміючи це поняття «у двох значеннях: як процес поділу території на адміністративно-територіальні одиниці і як стан, що є результатом цього процесу» [8, с. 502].

Адміністративно-територіальним устроєм, на думку В.В. Кравченка, є система взаємовідносин вищих та центральних органів державної влади з органами публічної влади адміністративно-територіальних одиниць держави [9, с. 159].

Інші науковці під адміністративно-територіальним устроєм України розуміють зумовлену соціальними, економічними, соціально-етнічними, історичними, географічними, культурними, політичними та іншими чинниками внутрішню територіальну організацію держави з поділом її на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці [10, с. 65; 6, с. 604].

Адміністративно-територіальний устрій є сукупністю територіальних утворень із системою державних органів і місцевого самоврядування, яка функціонує в їх межах. Цим підкреслюється, що адміністративно-територіальний устрій – це внутрішньо узгоджене об'єднання адміністративно-територіальних одиниць з упорядкованою структурою. У результаті такого об'єднання забезпечується необхідна організаційна єдність, створюється певна система адміністративно-територіального устрою, де кожна адміністративно-територіальна одиниця охоплює певний територіальний колектив, інтереси якого виражають відповідні представницькі органи [11, с. 40].

Отже, адміністративно-територіальним устроєм є поділ території держави на окремі частини (адміністративно-територіальні одиниці). Відповідно до такого поділу будується система місцевих органів державної влади та функціонує місцеве самоврядування.

Кожна частина території України має свої традиції, свою специфіку та відмінності.

Відповідно до ст. 133 Конституції України систему адміністративно-територіальний устрою країни складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони у містах, селища і села [3].

Адміністративно-територіальний устрій України становить цілісну систему адміністративно-територіальних одиниць. Адміністративно-територіальна одиниця в Україні «не має політичної самостійності і слугує територіальною основою для побудови системи місцевих та регіональних органів державної влади та здійснення місцевого самоврядування» [9, с. 159].

Адміністративно-територіальні одиниці з огляду на те значення й місце, яке вони посідають у системі адміністративно-територіального устрою України, не є однорідними.

Де-юре первинним рівнем адміністративно-територіального устрою є села, селища, міста, райони у містах. Середнім є сільські райони та міста з районним поділом. Верхнім рівнем адміністративно-територіального устрою є АРК та області, міста Київ і Севастополь.

За своїми географічними ознаками адміністративно-територіальні одиниці також не є однорідними. Вони поділяються на регіони (АРК, області, райони) та населені пункти (села, селища, міста).

Населеним пунктом є частина комплексно заселеної території, яка склалася внаслідок спільної діяльності людей, має сталий склад населення, власну назву та зареєстрована в порядку, що визначений законодавством.

Де-факто, населені пункти в Україні можна поділити на сільські (села і селища) та міські (міста та селища міського типу).

Усі населені пункти України підлягають обов'язковому включенню до Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць. 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.

Україна на момент проголошення незалежності мала сформований територіальний устрій, який залишився без істотних змін й після прийняття Конституції України.

З наведеного формулюється висновок, що в основі державного устрою лежить територіальний устрій держави і як його складова – адміністративно-територіальний устрій, на-

ціональний склад населення: нації, народи і національні меншини, що проживають на території держави, та їхнє державне і політичне самовизначення. Тобто поняття державного устрою включає в себе поняття територіального устрою і поняття адміністративно-територіального устрою.

Державний устрій України є визначальним для конституційної системи сучасної української держави.

Конституційно-правовий статус міста та будь-якої адміністративно-територіальної одиниці в державі залежить від державного устрою, територіального устрою та адміністративно-територіального устрою (поділу).

В адміністративно-територіальному устрої держави міста завжди займали головне місце і відігравали велику та визначну роль в її економічному, політичному і культурному розвитку.

Спочатку всі найдавніші держави світу існували у формі міст. Вони за всіх історичних періодів були важливими економічними, промисловими, торговельними, політичними і культурними центрами, ідеальними місцями для активної суспільної і соціальної діяльності людей. Місто традиційно є територією зосередження значних ресурсів і джерел впливу [12, с. 72].

В історії людства місто завжди було осередком демократичних традицій.

Місто як територіальна і публічно-правова одиниця відрізняється від села тим, що у своїй діяльності відірване від «прямого зв'язку з природою» і виконує «вищі» соціальні функції – передусім «організує державу, а відтак – усю публічну адміністрацію, організує і веде промисловість, обмін, транспорт, фінанси, науку і мистецтво, а на долю села залишається сільське господарство» [13, с. 162–164, 168].

Більш вагоме значення, ніж у селах і селищах, на рівні міст має політична галузь. Це зумовлено наявністю в містах підприємств, організацій, вищих навчальних закладів, інших установ, саме міста є центрами розвитку науки, в них зосереджено кращий потенціал вчених, письменників, людей інших творчих професій, що повною мірою сприяє більшій політичній активності членів територіальних громад цього рівня. Слід також зазначити, що великі міста часто мають багаторівневу систему самоврядування, що дає змогу розподілити їх компетенцію за відповідними внутрішніми рівнями [14, с. 509].

Справедливо буде підкреслити, що без міст існування держави взагалі неможливе. Доля держави значною мірою визначається розвитком її міст. Важко переоцінити роль міст у розвитку європейської цивілізації. Саме міста принесли їй велич завдяки своїй самостійності відносно держав, яка творилася ними вже за власним образом [15, с. 541–542].

Розвиток міст зазвичай відбувався не в ідеальних умовах, оскільки існувало багато перешкод, які слід було долати. Одні міста переборювали їх відносно легко, інші зустрічалися з майже нездоланими перешкодами, що призводило до стагнації і навіть регресу їхнього розвитку. Однак вони завжди протягом всієї нової історії були центрами консолідації націй [16, с. 6].

У загальному плані умови розвитку міст залежать від їх розташування, історичної спадщини і, передусім, від сформованої функціональної структури. Зростаюча самостійність міст тягла за собою певну незалежність в управлінні господарськими справами. Міста поступово надіялися правами юридичної особи [17, с. 11].

Майже в усіх країнах Європи, як і в Україні, вирішальними чинниками розвитку міст були промисловість і процес урбанізації. Завдяки розвитку промисловості надзвичайно динамічного піднесення набули ті міста, які швидко ставали промисловими. Нині домінуючим чинником розвитку міст стає сектор послуг: у фінансовій сфері, сфері науки, культури, туризму й адміністрування. Київ, Харків, Львів, Дніпро, Запоріжжя й Одеса – визнані у світі центри культури, освіти і науки. Бурхливий розвиток українських міст ставить Україну до ряду передових високорозвинутих країн зі значним науково-технічним потенціалом.

Сьогодні місто – це основна соціально-економічна і адміністративна одиниця, яка є елементом структури великих і середніх регіонів України.

Міста, особливо великі, є важливими центрами промисловості, науки, тому в них формуються сприятливі умови для створення на територіальній основі виробничо-наукових комплексів.

Великі міста відіграють провідну роль у сучасному розселенні, зосереджуючи значну частину економічного і творчого потенціалу. Саме в них найбільш активно проходить процес науково-технічної революції. Великі міста є основними центрами з підготовки висококваліфікованих кадрів для найважливіших галузей господарства.

Міста, володіючи розвинутою інфраструктурою, мають можливість створювати найкращі передумови для інтенсивного розвитку України, забезпечують територіально-господарську інтеграцію нашої держави і зміцнюють її економічну цілісність.

У містах сьогодні проживає дві третини населення України, причому доля міського населення неухильно зростає. Зростає також і загальна кількість міст, які мають величезне значення у розвитку українського суспільства. У містах концентрується основний виробничий, інтелектуальний і духовний потенціал, тому саме їм відводиться вирішальна роль у переході України до нового цивілізованого і науково-інформованого суспільства, в якому духовність, громадянська злагода, право на працю, свобода людини та гідні умови її життя мають забезпечуватися владою і державою [18, с. 46].

Постійно зростає значення і роль міст разом з розвитком соціально-економічних і культурних відносин.

Значення міст не обмежується тим, що вони виступають у ролі адміністративних центрів держави. Саме в містах проявляється політичне життя держави, народжуються передові суспільні починання, формуються стимули щодо подальшого соціально-економічного розвитку міста і держави в цілому. Міста перетворилися на адміністративно-територіальні одиниці з відносною автономією, які об'єднують спільноти людей з певними інтересами, та побудованою на схожих засадах системою управління, організацією комунального господарства, будівництва та інших складових міського господарства [19, с. 269].

Кожному місту притаманні свої специфічні риси, які поділяють за чотирма критеріями: демографічний, функціональний, просторовий і соціологічний. Ці критерії відіграють вирішальну роль при наданні містам прав щодо самостійного вирішення питань місцевого значення.

Під демографічним критерієм, який є основним і має вирішальне значення для надання зазначених прав, розуміють відповідну кількість населення міста.

Функціональний критерій включає в себе диференційовану структуру функцій переважно неаграрної діяльності.

Просторовий критерій характеризує місто з боку щільності заселення міста, форми і структури упорядкування території, компактності забудови.

За допомогою соціологічного критерію визначається специфічний образ життя населення міста.

Не можна не погодитися з думкою деяких правознавців, які виділяють ще одну рису міста – за юридичним критерієм, згідно з яким місто характеризується як суб'єкт в політико-адміністративному поділі країни [20, с. 395].

За своїм значенням у системі адміністративно-територіального устрою України міста поділяються на міста загальнодержавного значення (місто Київ і Севастополь), міста обласного, республіканського та районного значення. Міста всіх рівнів посідають місце повноправних одиниць адміністративно-територіального устрою України. Вони є складним об'єктом управління, який являє собою певну цілісність, що складається із взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих ланцюгів, які впливають на якісні й кількісні характеристики даної цілісності.

Правова природа міста пов'язана з територіальними громадами та їх об'єднаннями, а також з такими інститутами конституційного ладу, як громадянське суспільство, національні меншини, місцеве самоврядування. Розвиток будь-якого територіального утворення неможливий без управління діяльністю населення, що формує місцеву громаду [21, с. 398].

Місто реалізує свої конституційні права через правову активність населення. Існує широке коло економічних, технологічних, соціокультурних факторів, які впливають на розвиток сучасного міста, але основою міського розвитку є пряма участь мешканців міста у здійсненні управління місцевими справами, що реалізується через органи місцевого самоврядування.

Розвиваючись як адміністративно-політичний, соціально-економічний, історико-культурний центр відповідної території, місто набуває характерних рис, які виділяють його з-поміж інших об'єктів конституційно-правового регулювання і знаходять своє вираження у конституційно-правовому статусі міста, що визначає його місце і роль у складній системі конституційно-правових відносин [22, с. 8].

На жаль, доводиться констатувати, що чинне законодавство України недостатньо диференціює статус міст. Відкритим залишається питання щодо правового статусу обласних центрів, райцентрів, міст-мільйонників, малих міст, курортно-оздоровчих міст тощо. На сьогодні законодавчо не врегульовані питання щодо недоторканності кордонів адміністративно-територіальної одиниці, не визначено межі права їх власності.

В Україні 2003 р. було розпочато, проте не було закінчено роботу щодо вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою з метою приведення її у відповідність до Конституції України з урахуванням національного та найкращого міжнародного досвіду, рівня соціально-економічного розвитку країни, підвищення ефективності управління територіями, зниження витрат на утримання державних органів та органів місцевого самоврядування, а також поліпшення якості надання послуг населенню, забезпечення надання їх на рівні загальнодержавних соціальних стандартів. З того часу це питання неодноразово порушувалося, про те так доведене до кінця й не було.

У січні 2020 р. роботу над прийняттям закону про адміністративно-територіальний устрій знову поновлено. До Верховної Ради України подано черговий проект закону щодо адміністративно-територіального устрою – законопроект № 2804 від 24 січня 2020 року «Про засади адміністративно-територіального устрою України» [23], який є одним з документів пакету нормативно-правових актів щодо децентралізації. Проектом передбачено основні засади адміністративно-територіального устрою України, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів.

Проте станом на березень 2020 р. цей закон вже було відкликано, отже, чи буде прийнято закон про територіальний чи адміністративно-територіальний устрій, як того вимагає Конституція України, покаже тільки час.

В Україні й досі залишається не вирішеною проблема із селищами міського типу, які розташовані поряд або в межах інших міст, не входять до їх складу й існують як самостійні категорії адміністративно-територіального устрою всупереч Конституції України. Таким частинам території необхідно надати статус частини міста або окремого міста чи селища, закріпивши та визначивши це на законодавчому рівні, оскільки селище міського типу як адміністративно-територіальна одиниця Конституцією України не передбачено.

На недосконалість та суперечливість існуючого в Україні адміністративно-територіального устрою неодноразово вказувалося та відомими світовими організаціями. І це об'єктивно. Він не є перспективним для подальшого розвитку нашої країни, суперечить ст.ст. 132–133 Конституції України, тому треба розпочати опрацювання наукових засад нового адміністративно-територіального устрою

Маючи на меті привести систему адміністративно-територіального устрою у відповідність до Конституції України, необхідно вирішити питання щодо ліквідації надмірної подрібненості адміністративно-територіальних одиниць на нижчому рівні і укрупнення населених пунктів України, ліквідувавши тим самим деякі села, селища та «міста в містах». Ці питання мають бути врегульовані при проведенні адміністративно-територіальної реформи.

На нашу думку, статус міст має визначатися принципами визначення кордонів міст, формуванням представницьких і виконавчих органів влади в містах, структурою і повноваженнями органів державної влади та органів місцевого самоврядування на території міст, наявністю комунальної власності, а також структурою формування, використання і співвідношення міського і державного бюджетів.

Висновки. Світовий досвід свідчить про можливість і необхідність прийняття законодавчих актів, які б закріплювали основні питання життєдіяльності конкретних міст, враховуючи чисельність населення, історію, динаміку розвитку тощо. На нашу думку, адміністративно-територіальна реформа має супроводжуватися прийняттям законів про окремі види міст. Оскільки Україна прагне стати європейською державою, їй доцільно було б у проце-

сі правотворчості про адміністративно-територіальний устрій враховувати європейські тенденції муніципалізації та регіоналізації. Україні неодноразово вказувалося на недоліки адміністративно-територіального устрою: нечіткість, суперечливість, незавершеність, невідповідність основним засадам місцевого самоврядування. На сучасному етапі розвитку України потрібно законодавчо врегулювати правовий статус адміністративно-територіальних одиниць, визначити критерії для утворення області, міста, району, сільського населеного пункту, переглянути наявний поділ міст на міста республіканського, обласного та районного значення. Для цього має бути розроблено сучасну теорію правового статусу населених пунктів і особливо міст, оскільки вони займають пріоритетне місце в соціально-економічному розвитку держави.

Основною соціально-економічною та адміністративно-територіальною одиницею у державі є місто. Воно є елементом структури великих і середніх регіонів України, важливим центром промисловості й науки. Саме у місті відбувається політичне життя держави, народжуються передові суспільні починання, формуються стимули щодо подальшого соціально-економічного розвитку міста і держави в цілому. Враховуючи всі економічні, політичні, соціальні та правові перетворення, що вже відбулися в Україні, розуміючи, що місто є певною соціально-правовою цінністю, яка сприяє розвитку держави, демократичних інституцій і прогресу людства, пам'ятаючи, що місто завжди було домінуючим у політиці українського державотворення, країна на будь-якій стадії свого розвитку має сприяти функціонуванню, укріпленню та розвитку міст, створюючи для цього розвинуту правову основу.

Список використаної літератури

1. Телешун С. Державний устрій України. Перспективи розвитку. *Віче*. 2000. № 7. С. 56–67.
2. Паламарчук М., Паламарчук О. Територіальний устрій України. *Вісник НАН України*. 1996. № 11–12. С. 10–16.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр/page4202> (дата звернення: 15.04.2020).
4. Козюбра М., Колодій А., Копейчиков В., Лисенков С., Медведчук В. Основи теорії держави і права. К., 1997. 289 с.
5. Телешун С. Поняття державного устрою України: проблеми теорії і практики. *Право України*. 2000. № 6. С. 14–19.
6. Корнієнко М.І. Територіальний устрій і місцеве самоврядування в Україні. Конституційне право України / за ред. В.Ф. Погорілка. К.: Наукова думка, 2000. С. 603–668.
7. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика / відп. ред. В.Ф. Погорілко: Монографія. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України: А.С.К., 2003. 652 с.
8. Фрицький О.Ф. Конституційне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2002. 536 с.
9. Кравченко В.В. Конституційне право України у визначеннях та схемах: навчальний посібник. К.: Атіка, 2002. 192 с.
10. Костюченко О.А. Конституційне право України: навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. К.: КНЕУ, 2001. 116 с.
11. Федчишин М., Фрончко В. Новий адміністративно-територіальний устрій України і місцеве самоврядування. Характер взаємозв'язку. *Віче*. 2001. № 4. С. 38–46.
12. Европейская Хартия городов, Страсбург, 17–19 марта 1992 г. / Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). К.: Атіка, 2000. С. 68–112.
13. Шаповал М. Загальна соціологія. К.: Український Центр духовної культури, 1996. 367 с.
14. Батанов О.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні. *Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика: монографія* / відп. ред. В.Ф. Погорілко. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України: А.С.К., 2003. С. 482–524.
15. Бродель Ф. Матеріальна цивілізація, економіка і капіталізм XV–XVIII вв. М., 1986. Т. 1. 622 с.

16. Квитка С.А. К вопросу о становлении местного самоуправления в Украине. *Грані*. 2000. № 5 (13). С. 9–14.
17. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление. М.: ФОРУМ-ИНФРА-М, 1998. 160 с.
18. Янкова З.А., Родзинская И.Ю. Проблемы большого города. М.: Наука, 1982. 129 с.
19. Хартія Українських міст, прийнята Загальними зборами Асоціації міст України 26 червня 1997 р., м. Київ / Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). К.: Атіка, 2000. С. 268–287.
20. Саханенко С. Місто як політико-управлінська система. *Вісник Української Академії державного управління*. 2000. № 3. С. 395–403.
21. Конституционное право: учебник / отв. ред. А.Е. Козлов. М.: БЕК, 1996. 684 с.
22. Куйбіда В.С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні. Львів: Літопис, 2001. 376 с.
23. Про засади адміністративно-територіального устрою України: Проект Закону України від 24.01.2020 р. № 2804. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986 (дата звернення: 15.04.2020).