

*Нестор В. Р.,
кандидат юридичних наук*

КЛАСИФІКАЦІЯ МІСТ: ДОСВІД УКРАЇНИ ТА СПОЛУЧЕНОГО КОРОЛІВСТВА ВЕЛИКОБРИТАНІЇ І ПІВНІЧНОЇ ІРЛАНДІЇ

Анотація. Метою статті є аналіз українських і британських підходів до класифікації міст у контексті дослідження місцевого самоврядування в цих населених пунктах.

Зазначено, що відмінності міських населених пунктів від сільських населених пунктів актуалізують дослідження міського самоврядування. Усвідомлення структури правосуб'єктності міст, особливостей класифікацій міст і перспективних напрямів адміністративно-правової реформи в Україні роблять дослідження зарубіжного досвіду із цього питання нагальним та актуальним.

Наголошено на тому, що при відокремленні міських населених пунктів від сільських населених пунктів, а також і при класифікації міських населених пунктів варто дотримуватися кількісних критеріїв, які є більш стабільними, аніж інші критерії (наприклад, критерії, що ґрунтуються на адміністративно-територіальному поділі).

Аргументовано, що далеко не всі класифікації міст, які пропонуються українськими дослідниками, є вагомими з погляду аналізу міського самоврядування. Серед значущих із цього погляду класифікацій міст запропоновано вважати належними такі: а) залежно від чисельності населення; б) залежно від внутрішнього територіального устрою; в) залежно від характеру механізму здійснення міської влади та форм управління міськими справами (міста із системою місцевого самоврядування й міста із системою співіснування органів міського самоврядування та органів виконавчої влади).

Узагальнено, що британські вчені більш ґрунтовно й комплексно підходять до проблем класифікації міст. По-перше, вони формулюють не один, а одразу кілька критеріїв для такої класифікації, тобто пропонують складну підставу класифікації. По-друге, вони акцентують увагу не на тому, які характеристики міста з погляду об'єктивної реальності (які в нього історичні коріння, функціональне призначення, господарські функції, природні умови), а з погляду надання адміністративних, освітніх та інших послуг жителям міста.

Перспективи подальших досліджень полягають у випрацьованні аналогічних підстав для складних класифікацій для українських міст.

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

Постановка проблеми. Муніципальна реформа, що триває в Україні, на черговому етапі передбачає необхідність оновлення адміністративно-територіального поділу країни. У зв'язку з цим увагу вчених і практиків привертають такі питання, як історія адміністративно-територіального устрою, історичні найменування адміністративно-територіальних одиниць тощо. Із цього ж погляду є дуже важливим зарубіжний досвід. Нещодавно в Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії проведено й муніципальну реформу,

і реформу адміністративно-територіального устрою, а тому досвід цієї країни видається важливим і цікавим для ознайомлення.

Серед українських фахівців з муніципального права на монографічному рівні британський досвід досліджувала лише професор Н.В. Мішина – у дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, у дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук, а також у більш нових статтях із цього питання (дивись [1; 2; 3]). Більш дослідженим є питання, пов'язане з вивченням міських населених пунктів в Україні, його аналізували А.Т. Назарко, В.М. Шкабаро, В.С. Штефан, інші українські вчені.

Метою статті є аналіз українських і британських підходів до класифікації міст у контексті дослідження місцевого самоврядування в цих населених пунктах.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як влучно узагальнила В.М. Шкабаро, «видова характеристика міст має не тільки наукове, а й велике практичне значення й необхідна для розробки науково обґрунтованих напрямів перспективного розвитку міста з урахуванням їх регіональних особливостей» [4–5; 6, с. 7].

Відповідно до статистичних показників, станом на 1 січня 2020 року в Сполученому Королівстві нараховується 69 міст (сіті). Здавалося б, що доволі мала кількість міст (сіті) у Сполученому Королівстві робить недоречною їх класифікацію. Однак це далеко не так.

Одна з останніх пропозицій із цього питання належить К. Бейкер і датується 2018 роком. Авторка відмічає, що її «класифікаційна пропозиція розроблена з урахуванням різниці між населеними пунктами з різною кількістю жителів за п'ять критеріями:

- ціни на житло;
- вік населення та міграційні показники;
- можливості молоді щодо навчання в університеті;
- доступність ширококутвого зв'язку (якість доступу до Інтернету);
- можливості працевлаштування» [7].

На підставі цих критеріїв К. Бейкер запропонувала виокремлювати:

- 12 основних сіті: дванадцять основних економічних центрів зі значною кількістю жителів (наприклад, Лондон, Глазго, Шеффілд);
- 24 інших сіті: інші населені пункти з населенням понад 175000 мешканців (наприклад, Лестер, Портсмут, Абердін);
- 119 великих тауни: населені пункти з населенням від 60000 до 174999 мешканців (наприклад, Уоррінгтон, Хемель Хемпстед, Фарнборо);
- 270 середніх тауни: поселення з населенням від 25000 до 59999 жителів (наприклад, Грейвсенд, Джарроу, Ексмут);

- 674 малих тауни: населені пункти з населенням від 7500 до 24999 жителів (наприклад, Фалмут, Нью-Ромні, Холбіч);

- 6116 вілджів і невеликих громад: поселення з населенням менше ніж 7500 жителів (наприклад, Капела-ан-ле-Фріт, Коттенхем, Менай Брідж); детальніше дивись у роботі [8].

У Сполученому Королівстві населений пункт належить до сільських, якщо в ньому менше ніж 10000 жителів, це статистичний показник. Як можна побачити, К. Бейкер не є прихильницею такого підходу та пропонує інші цифри. Дослідження статистичної інформації на аналітичному рівні не є предметом юридичних доктринальних пошуків. Ця класифікація наводиться для того, щоб продемонструвати: у Сполученому Королівстві питання класифікації міст зокрема та міських населених пунктів загалом є актуальним і таким, яке поки що не вирішено.

Так само не вирішено питання, таун є міським населеним пунктом чи сільським. Як можна побачити з наведеної вище пропозиції угруповувати тауни, приблизно половина з них має більше ніж 10000 жителів, а отже, при проведенні статистичних узагальнень їх угруповують з урахуванням цього показника.

Станом на 1 січня 2020 року в Україні нараховується 460 міст [9].

В українській юридичній літературі існує низка пропозицій про класифікацію міст. Варто зауважити, що більшість авторів пропонує лише одну класифікацію, тільки В.М. Шкабаро, О.Д. Лазор, О.Я. Лазор та А.О. Чемериз розробили по низці пропозицій щодо класифікації українських міст.

В.С. Штефан запропонувала вважати, що «у класифікації міських населених пунктів необхідно виокремити наявні у правовому полі:

- міста зі спеціальним статусом,
- міста республіканського (в Автономній Республіці Крим) та обласного значення,
- міста районного значення,
- окреме місце нині займають і селища міського типу, які, за статистичними даними, належать до міських населених пунктів» [10, с. 36–37].

У контексті аналізу напрацювань В.С. Штефан варто підкреслити, що нею «запропоновано до міст зі спеціальним статусом (крім міст Київ і Севастополь, статус яких має визначитися окремими законами) віднести міста, які мають чисельність населення понад 1 млн. осіб, подальший економічний розвиток яких вимагає надання відповідного статусу» [11, с. 4]. У контексті організації міського самоврядування варто погодитися з таким підходом, адже при організації публічної влади в таких великих містах варто не уніфікувати, а диференціювати міське самоврядування.

Не включені до цієї класифікації, однак згадуються в дисертаційному дослідженні В.С. Штефан також і гірські населені пункти (дивись роботу [10, с. 15]), й агломерації (дивись працю [10, с. 47]). Варто зазначити, що згадок про ці населені пункти, особливо про агломерації, які завжди є містами, в українській юридичній літературі досить небагато (дивись, наприклад, роботу [12]).

Варто високо оцінити те, як ретельно В.С. Штефан дослідила чинне законодавство України. Однак варто зауважити, що її дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук успішно захищено у 2017 році, коли вже було презентовано щонайменше одну пропозицію оновлення адміністративно-територіального поділу України. А тому наряд

чи доцільним було викладати в дисертаційному дослідженні не перспективну, а таку, що, імовірно, скоро стане ретроспективною, класифікацію українських міст.

Досліджуючи міста обласного значення на монографічному рівні, В.С. Куйбіда запропонував уважати таке:

- «місто обласного значення – економічний і культурний центр з кількістю населення понад 50 тисяч жителів, розвинутою промисловістю, комунальним господарством та житловим фондом.

В окремих випадках до категорії міст обласного значення можна віднести місто з кількістю населення менш як 50 тисяч чоловік, якщо воно має важливе промислове, соціально-культурне та історичне значення, близьку перспективу економічного і соціального розвитку, зростання кількості населення» [13, с. 4].

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук захищена В.С. Куйбідою у 2001 році, коли проведення адміністративно-територіальної реформи України вже пропонувалося науковцями, але ще не знайшло істотного підтримання політиками. Але з урахуванням сучасних реалій його напрацювання також майже втратили свою актуальність.

Це надає підстави ще раз наголосити на тому, що при відокремленні міських населених пунктів від сільських населених пунктів, а також і при класифікації міських населених пунктів варто дотримуватися кількісних критеріїв, які є більш стабільними, аніж інші критерії (наприклад, критерії, що ґрунтуються на адміністративно-територіальному поділі).

І тим не менше в українській юридичній літературі ця пропозиція – пропозиція класифікувати міста з урахуванням адміністративно-територіального поділу – залишається надзвичайно популярною.

В.М. Шкабаро запропонувала уважати, що варто виокремувати «з урахуванням адміністративного і соціально-економічного значення – міста республіканського, обласного, районного значення та міста зі спеціальним статусом» [6, с. 117].

Ця класифікація не становить інтересу в контексті дослідження міського самоврядування.

Не становить інтересу у контексті дослідження міського самоврядування й запропонована О.Д. Лазор, О.Я. Лазор та А.О. Чемериз класифікація міських населених пунктів за формою розселення – на міста взаємопов'язаного розвитку та міста автономного розвитку [14, с. 140]. Очевидно, що ця ознака не впливає на систему міського самоврядування, на функціонування органів міського самоврядування тощо.

Виключно історичний інтерес становить класифікація міст, розроблена В.М. Шкабаро з урахуванням такої класифікаційної підстави, як час і причини виникнення. На цій підставі автор пропонує виділяти такі українські міста:

- міста, що виникли в античний період;
- старі міста, що виникли в княжу добу й період середньовіччя;
- міста, що з'явилися під впливом монархічного правління в Російській імперії;
- нові міста, що виникли в період новітньої історії [6, с. 117].

Варто зауважити, що в контексті дослідження сучасного міського самоврядування та шляхів його подальшого вдосконалення ця класифікація, як і вищенаведені, не має практичного та наукового значення.

До значущих із цього погляду класифікацій міст, які варто врахувати при дослідженні сучасного міського самоврядування

та шляхів його подальшого вдосконалення, належать такі розробки процитованих вище авторів.

По-перше, класифікації залежно від чисельності населення. Точки зору аналізованих авторів щодо класифікаційних груп, які виокремлюються за цією підставою, не збігаються.

В.М. Шкабаро вважає, що залежно від чисельності населення варто виокремлювати такі міста:

- малі,
- середні,
- великі,
- дуже великі,
- міста-мільйонери [6, с. 117].

Привертає увагу, що В.М. Шкабаро не наводить конкретних числових показників щодо кількості жителів у містах кожної із запропонованої нею груп (крім останньої групи, до якої вона запропонувала уважати належними міста з населенням більше ніж 1 мільйон жителів). Варто погодитися з тим, що в рамках конституційно-правового дослідження навряд чи справедливо пропонувати відповідні цифрові показники.

Однак це не означає, що в правових дослідженнях відповідні авторські розробки не наводяться. Зокрема, О.Д. Лазор, О.Я. Лазор та А.О. Чемериз пропонують за чисельністю населення в Україні виділяти:

- малі міста – до 50 тис. осіб,
- середні – від 50 до 100 тис.,
- великі – від 100 до 500 тис.,
- дуже великі – від 500 тис. до 1 млн.,
- міста-мільйонери – більше ніж 1 млн. осіб [14, с. 140].

Варто зазначити, що автори не пишуть, чому вони пропонують саме ці показники, а також не наголошують на тому, ці показники розроблені їхнім авторським колективом чи ні, не наводять джерел, із яких ці показники запозичено (якщо вони не є авторськими розробками).

Резюмуючи, зазначимо: навряд чи в когось викликати увагу зауваження доцільність урахувати кількісний склад населення міста при здійсненні подальшого вдосконалення міського самоврядування, а тому ця класифікація стане в нагоді.

По-друге, корисною при дослідженні міського самоврядування в Україні стане пропозиція В.М. Шкабаро класифікувати міста залежно від внутрішнього територіального устрою. Авторка виокремила такі класифікаційні групи:

- міста з районним поділом,
- міста без районного поділу,
- міста, які мають у своєму складі інші населені пункти [6, с. 117].

Ці класифікаційні групи варто взяти до уваги при формулюванні пропозицій щодо подальшого вдосконалення міського самоврядування в Україні.

По-третє, стане в нагоді ще одна класифікація, підстава для здійснення якої розроблена В.М. Шкабаро. Авторка запропонувала залежно від характеру механізму здійснення міської влади та форм управління міськими справами виділяти:

- міста із системою місцевого самоврядування і
- міста із системою співіснування органів міського самоврядування та органів виконавчої влади [6, с. 117].

Варто погодитися із цією пропозицією та зазначити, що вона є корисною для вчених, які розробляють проблематику міського самоврядування в Україні з конституційно-правових позицій.

Висновки. Отже, відмінності міських населених пунктів від сільських населених пунктів актуалізують дослідження міського самоврядування. Усвідомлення структури правосуб'єктності міст, особливостей класифікацій міст і перспективних напрямів адміністративно-правової реформи в Україні робить дослідження зарубіжного досвіду із цього питання нагальним та актуальним.

Варто зауважити, що британські вчені більш ґрунтовно та комплексно підходять до проблем класифікації міст.

По-перше, вони формулюють не один, а одразу кілька критеріїв для такої класифікації, тобто пропонують складну підставу класифікації.

По-друге, вони акцентують увагу не на тому, які характеристики міста з погляду об'єктивної реальності (які в нього історичні коріння, функціональне призначення, господарські функції, природні умови), а з погляду надання адміністративних, освітніх та інших послуг жителям міста.

Перспективи подальших досліджень полягають у випрацюванні аналогічних підстав для складних класифікацій для українських міст.

Література:

1. Мішина Н.В. Деякі особливості муніципального управління в Лондоні. *Актуальні проблеми держави і права* : збірник наук. праць. Вип. 22. Одеса : Юридична література, 2004. С. 229–233.
2. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення в Україні: типологія та класифікація. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2020. Том XX VI. С. 81–89.
3. Мішина Н.В. Муніципальне управління в столиці Великобританії – Лондоні. *Юридичний вісник*. 2015. № 3. С. 260–265.
4. Нестерович В.Ф. Інституційне утвердження електронних петицій в Україні у контексті зарубіжного досвіду. *Віче*. 2015. № 22. С. 18–23.
5. Нестерович В.Ф. Конституційно-правова модернізація органів державної влади у рамках утвердження демократії участі в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія «Юридична»*. 2016. № 1. С. 67–76.
6. Шкабаро В.М. Місто в системі адміністративно-територіального устрою України. *Держава і право. Серія «Юридичні і політичні науки»* : збірник наук. праць. 2002. Вип. 18. С. 115–118.
7. Baker C. Cities, towns and villages: Trends and inequalities. URL: <https://commonslibrary.parliament.uk/trends-and-inequalities-in-cities-towns-and-villages/>.
8. Baker C. City & Town Classification of Constituencies & Local Authorities. URL: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8322/>.
9. Кількість адміністративно-територіальних одиниць за регіонами України на 1 січня 2020 року. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2020/ds/ator/ator2020_u.htm.
10. Штефан В.С. Правовий статус міських населених пунктів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2017. 206 с.
11. Штефан В.С. Правовий статус міських населених пунктів в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2017. 21 с.
12. Кучабський О. Великі міста та агломерації в системі адміністративно-територіального устрою України. *Державне управління та місцеве самоврядування* : збірник наук. праць. Дніпропетровськ : ДРДУ НАДУ, 2010. Вип. 1 (4). С. 130–139.
13. Куйбіда В.С. Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2001. 20 с.
14. Лазор О.Д., Лазор О.Я., Чемериз А.О. Територіальна організація влади в Україні : навчальний посібник. Київ : Дакар, 2007. 576 с.

Nestor V. Classification of the cities: Ukrainian and British experience

Summary. The aim of the article is to analyze the Ukrainian and British approaches to the classification of cities in the context of the study of local self-government in these settlements.

It is noted that the differences between urban settlements and rural settlements actualize the study of urban self-government. Awareness of the structure of legal personality of cities, the peculiarities of classifications of cities and promising areas of administrative and legal reform in Ukraine make the study of foreign experience on this issue urgent and relevant.

It is emphasized that when separating urban settlements from rural settlements, as well as when classifying urban settlements, quantitative criteria should be followed that are more stable than other criteria (for example, criteria based on administrative-territorial division).

It is argued that not all classifications of cities proposed by Ukrainian researchers are important from the point of view of the analysis of urban self-government. Among the significant

classifications of cities from this point of view, it is proposed to consider the following as appropriate: a) depending on the population; b) depending on the internal territorial organization; c) depending on the nature of the mechanism of exercising city power and forms of management of city affairs (cities with a system of local self-government and cities with a system of coexistence of city self-government bodies and executive bodies).

It is generalized that British scientists approach the problems of city classification more thoroughly and comprehensively. First, they formulate not one, but several criteria for such a classification, i.e. they offer a complex basis for classification. Secondly, they focus not on the characteristics of the city in terms of objective reality (what are its historical roots, functional purpose, economic functions, natural conditions), but in terms of providing administrative, educational and other services to cities' residents.

Prospects for further research are to develop similar grounds for complex classifications for Ukrainian cities.

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