

УДК 330.341:314.17

АНАЛИЗ ЭКОНОМИКО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ГОРОДА В УКРАИНЕ

Родченко В.Б. , к. э. н, доцент

Харьковский национальный университет им. В.Н. Каразина

Серёгина Д.А., аспирант

Харьковская национальная академия городского хозяйства

Постановка проблемы. На современном этапе развития украинского государства проблема административно-территориального устройства является весьма актуальной. Сложность современной системы административно-территориального устройства и необходимость ее реформирования предопределена целым рядом причин и заключается в первую очередь в том, что в Украине наблюдается явная разнородность территориальных образований относительно перспектив их развития.

На государственном уровне разрабатывается Концепция усовершенствования административно-территориального устройства Украины, заданием которой является определение и анализ актуальных проблем в этой сфере, выяснения финансовых, правовых, организационных и других принципов их решения; осуществляется подготовка проекта Закона “Об административно-территориальном устройстве Украины”, где поставлена цель - развить соответствующие положения Конституции Украины [1].

Важное место в системе административно-территориального устройства государства занимает город. Города не только отражают социальные, экономические, политические, хозяйственные процессы, которые происходят в обществе, но и имеют собственные закономерности развития и функционирования, являются центрами экономической, политической и духовной жизни человека. Поэтому особое внимание в процессе совершенствования административно-территориального устройства приобретают вопросы статуса городов в Украине.

Актуальность темы исследования предопределена необходимостью развития и совершенствования административно-территориальной организации в процессе утверждения Украины как демократического государства, а также потребностью совершенствования действующего законодательства, которое закрепляет статус города.

Степень разработанности проблемы. Система административно-территориального деления, которая была сформирована во времена существования Советского Союза и направлена на реализацию командных методов управления [2], на данное время не соответствует этапу демократических преобразований. Об этом сегодня свидетельствует значительное количество исследований отечественных ученых. В работах таких ученых, как В. Бабаев [3], В. Куйбида [4], И. Магновский [5], О. Пастернак [6], М. Пухтинский [7] и др. однозначно подтверждается необходимость изменения административно-территориального устройства Украины, однако пути реформирования предлагаются разные – от кардинальных изменений, проведенных в достаточно короткий срок, до поэтапного долгосрочного реформирования. Следует отметить: также бытуют мнения, что существующее административно-территориальное устройство Украины не требует реформирования, его необходимо обеспечить лишь законодательно.

Целью статьи является всесторонний анализ понятия «город» в правовом и экономическом контексте, а также факторов, влияющих на отнесение населенного пункта к категории городов в Украине.

Изложение основного материала. В соответствии со статьей 2 Конституции, Украина является унитарным государством [8]. В соответствии с Конституцией Украины (статья 133), административно-территориальное деление Украины составляет целостную систему административно-территориальных единиц, которая состоит из Автономной Республики Крым, областей, районов, городов, районов в городах, поселков и сел [8].

По сути, город является частью территории государства с четкими пределами, где постоянно проживает население, которое в процессе общей деятельности, пользуясь предоставленным законом правом осуществлять местное самоуправление под свою ответственность, решает вопрос экономического, социального и культурного характера, создает необходимые условия для жизнедеятельности города в целом и каждого обитателя, в частности [5]. По своей же форме - это специфический населенный пункт, который отличается особым видом деятельности обитателей (как правило, не аграрной), высоким уровнем организации общественной и политической жизни, относительно значительной численностью населения.

Состоянием на начало 2011 г. в Украине насчитывается 459 городов, из них 35 - это города численностью населения от 100 до 500 тыс. Девять городов имеют более полумиллиона жителей, а в четырех - население превышает миллион [9]. Однако стоит учитывать, что существующее административно-территориальное деление сложилось более 80 лет назад, в 20-х–30-х годах XX века, в результате ликвидации предыдущих административно-территориальных единиц, таких, как губернии, уезды и волости, не учитывая при этом экономическое районирование, целесообразность объединения промышленности, сельского хозяйства и других отраслей в одной административно-территориальной единице. Практическое же отнесение населенных пунктов к категории городов решается на основании нормативно-правовых актов, принятых еще во времена Украинской ССР, в частности, Положения о порядке решения вопросов административно-территориального уклада Украинской ССР, утвержденного Указом Президиума ВР УССР в 1981 г. [2]. Также регулируют аспекты статуса городов или отдельных их видов законы Украины “О регулировании градостроительной деятельности” [10], “Об основах градостроения” [11] и другие.

Таким образом, в Украине населённый пункт может получить статус города только отдельным законом Верховной Рады Украины, если в населённом пункте проживает не менее 10 тысяч жителей, при этом «преимущественное большинство» населения должно быть занято в отраслях вне сельского хозяйства. Согласно Проекту Закона Украины “Об административно-территориальном устройстве Украины”, город – это поселение с компактной застройкой, на территории которого расположены промышленные и перерабатывающие предприятия, коммунальные хозяйства, жилищный фонд, сеть социально-культурных заведений и предприятий, которое имеет развитую социальную, коммунальную и транспортную инфраструктуры и жители которого в большинстве своем заняты в управленческой, промышленной, торговой, социально-культурной сферах и сфере услуг [1].

Заслуживает внимания внешнеполитический аспект. В ряде международно-правовых актов город признается фактором социального и экономического развития человечества, центром общественной жизни, культурного наследия и местных традиций. Такими являются: Европейская хартия местного самоуправления; Стратегия европейского регионального планирования (СЕМАТ); Европейская декларация прав городов, Европейская хартия городов (II Манифест новой урбанистики); Хартия “Города Европы на пути к устойчивому развитию (Ольборгская хартия); “Повестка дня Хабитат II”; Определяющие принципы устойчивого пространственного развития Европейского континента (СЕМАТ). Следует подчеркнуть их важную роль в обеспечении статуса города, так как они закрепляют выработанные мировым сообществом стандарты городской демократии, нормы, принципы, правовые и организационные средства, условия и требования, с помощью которых обеспечивается и защищается статус города. Так, Европейская хартия городов, принятая Советом Европы в 1992 г., и Европейская хартия городов II (Манифест новой урбанистики), принятая

Конгрессом в ходе его 15-ой Пленарной сессии в 2008 г. в Страсбурге, определяют, что понятие „город” охватывает две основных концепции города:

- материальное, археологическое, топографическое и градостроительное понятие „город” как место расположения людей;
- историческое и юридическое явление, которое обеспечивает фундаментальное ядро жизни в обществе [12].

Ратификация Европейской Хартии местного самоуправления, признания Украиной, фундаментальных принципов городского развития, закрепленных в Европейской Хартии городов, создает правовые и политические условия для приобщения Украины к международным стандартам.

В 1970-1980-е годы статистические органы ООН [13] для возможности сопоставления стран между собой сделали попытку условно признавать городами все поселения, имеющие 20 тысяч жителей и более. Однако при таком подходе вне городов оказались многие поселения, фактически, осуществляющие городские функции, и от повсеместного применения данного метода впоследствии отказались.

В настоящее время в мире не существует общепринятых критериев для отнесения населенного пункта к категории городских поселений, а иногда критерии различны в пределах одной страны. Согласно статистике ООН, основанной на данных 228 стран и территорий, для отнесения поселений к категории городских в мире используется три основных критерия:

- административный (проживание в столице, в административном центре прилегающей территории), такой критерий используется более чем в половине анализируемых территорий, например в Египте и Дании;
- экистический (численность и плотность населения), используется в Германии и еще более чем в 20 странах;
- экономический (доля населения, занятого вне сельского хозяйства, как правило, также используется численный критерий), например Австрия и Россия.

В ряде стран вообще нет никакого определения «города», в том числе в Лихтенштейне и Омане. Такие страны и территории, как Сингапур и Бермудские острова относят всех жителей к горожанам, а Питкэрн, Токелау, Уолис и Футуна, наоборот, - к селениям.

Около десяти стран, из проанализированных ООН, используют иные критерии выделения городских поселений, например, в Гондурасе, Панаме, Чили к категории городских относят районы, имеющие определенные «характерные городские черты», а в Брунее и Румынии — определенные «социально-экономические характеристики».

Численный критерий, по достижении которого населенный пункт относится к категории городских поселений, изменяется от 100 жителей в Перу и 200 человек в Исландии и Швеции до 20 тысяч в Нигерии и 50 тысяч в Японии (табл.1).

Таблица 1

Числовые критерии определения города в разных странах

Страна	Количество жителей, чел.
Дания, Швеция	не менее 200 человек
Ирландия, Колумбия	не менее 1,5 тыс.
Куба, Франция, Португалия	не менее 2 тыс.
США, Таиланд, Мексика	не менее 2, 5 тыс.
Австрия, Бельгия, Германия	не менее 5 тыс.
Белоруссия	не менее 6 тыс.
Армения, Эстония, Казахстан	не менее 8 тыс.
Испания, Украина, Швейцария	не менее 10 тыс.
Россия	не менее 12 тыс.
Бразилия, Египет, Монголия, Парагвай	городом считаются административные центры с любой численностью жителей

*Разработано авторами по [13, 14, 15]

Согласно переписи, проведенной в Украине в 2001 году, насчитывалось 84 города с численностью населения менее 10 тысяч, а в таких городах, как Берестечко и Угнев — менее 2 тысяч жителей, города Припять и Чернобыль вообще не имели постоянного населения. Аналогичной является статистика в 2006-2009 годах (табл. 2).

Таблица 2

Наибольшие городские населенные пункты Украины с численностью населения менее 10 тысяч человек

	Население, тыс. человек				
	2001	2006	2007	2008	2009
Теплодар	8,8	9,7	9,8	9,9	10
Чоп	8,9	8,7	8,8	8,8	8,9
Яремче	7,8	7,9	7,9	8	8
Ржищев	8,4	8	7,9	7,7	7,6
Моршин	6,5	6,3	6,2	6,2	6,1

*Разработано авторами по [9]

Наиболее общей характеристикой интенсивности роста населения служит естественный и миграционный прирост населения (таблица 3).

Таблица 3

Интенсивность роста населения в городах с численностью менее 10 тыс. чел.

	Коэффициент естественного прироста (спада) населения, на 1000 жителей в год					Коэффициент миграционного прироста (сокращения) населения (на 1000 жителей)				
	2001	2006	2007	2008	2009	2001	2006	2007	2008	2009
Теплодар	2,8	4,6	7,1	6,3	7,1	-11,3	13,5	8,3	5,3	3,5
Чоп	-1,2	-2	3,5	1,2	4,1	-6,7	-5,7	1,7	3,4	2,2
Яремче	-2,4	2,3	-0,3	-0,7	5,8	0	4,2	4,2	-0,4	2,5
Ржищев	-15,5	-10,8	-10	-8,3	-10,2	-11,8	-6,1	-7,5	-9,2	-4,8
Моршин	-3,8	-1,8	0,4	-5,3	-2,6	-1,4	-6,7	-7,4	-6,2	-5,2

*Разработано авторами по [9]

Данные показатели стоит учитывать при присвоении статуса города определенной территории или, наоборот, о выведении населенного пункта из городских. Например, в таком городе, как Моршин, кроме недостаточного числа жителей для законодательно обоснованного статуса города в Украине, наблюдается естественное и миграционное уменьшение населения, что свидетельствует о дальнейшем сокращении населения.

Из проведенного анализа следует, что город – это социально и экономически развитая административно-территориальная единица страны. Развитая промышленность и инвестиционная привлекательность территории являются индикаторами городского развития.

В анализируемых городах Украины в период с 2006 по 2008 год наблюдается уменьшение объемов продукции промышленности относительно объемов 2005 года и увеличения числа убыточных предприятий (табл. 4).

Таблица 4

Показатели промышленного развития городов с численностью менее 10 тыс. чел.

	Темп роста (уменьшения) объемов продукции промышленности, %, до 2005 года			Доля убыточных предприятий в общем количестве предприятий, %		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Теплодар	122,1	149,7	55,2	39	40,4	49
Чоп	84,1	-	-	36,1	35,2	31,7
Яремче	92,3	133,8	61,7	12,1	8,2	8,3
Ржищев	115	114,3	68,6	26,5	21,4	27,6
Моршин	150,4	226,4	-	42,9	25,8	34,3

*Разработано авторами по [9]

Инвестиции как экономическая категория выполняют ряд важных функций, без которых невозможно развитие экономики. Они предопределяют рост экономики, повышают ее производственный потенциал. Среди всех направлений инвестиционной деятельности ведущее место занимают капитальные инвестиции (табл. 5). Анализ капитальных вложений (инвестиций) в основной капитал в 2001-2010 годах позволил сделать вывод, что в целом по исследуемым городам происходит уменьшение отмеченного показателя.

Таблица 5

Исследование объема инвестиций в основной капитал

	Темп роста (уменьшения) инвестиций в основной капитал, %					Объем инвестиций в основной капитал в расчете на одного человека, грн. (в фактических ценах)				
	2001	2006	2007	2008	2009	2001	2006	2007	2008	2009
Теплодар	20,2	130,5	215,7	48,5	361	8,3	230,4	543,4	305,5	1324
Чоп	-	107	174,9	54	173	-	1057	2156,9	1495	2864
Яремче	182	215,2	73,5	92,9	109	289,8	17483,8	14318,8	18019,3	21284
Ржищев	-	149,3	59,1	443,5	19,9	-	774,4	554,1	3069,7	692,1
Моршин	-	331,4	40,3	255,6	21,4	-	15599,4	7525,6	22181,1	5432,7

*Разработано авторами по [9]

В складывающихся условиях в малочисленных городах невыгодно содержать в соответствующем количестве такие структуры, как прокуратура, почта, суды, банки, налоговые службы и т.д. Кроме того, в городах, сравнительно с поселками, большее нормативное обеспечение на одного жителя, а это означает нерационально высокие отчисления в местный бюджет.

Выводы. Поскольку города по-своему уникальны, каждый из них должен найти собственный путь к устойчивому развитию, использовать собственные преимущества и потенциал как основу для локально ориентированных стратегий своей перестройки. При этом важной является проблема административно-территориального устройства на современном этапе создания украинского государства, и первоочередное значение приобретают вопросы статуса городов в Украине. Признание Украиной фундаментальных принципов городского развития создает правовые и политические условия для приобщения Украины к международным стандартам и для пересмотра предоставленных статусов населенным пунктам.

Литература.

1. Проект закону України «Про територіальний устрій України»/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=42370
2. Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, затверджене Указом Президії Верховної Ради УРСР від 12.03.1981 р. // ВВР УРСР.
3. Адміністративно-територіальний устрій та сталий розвиток регіону (концептуальні основи та методологія): [монографія] / В.М. Бабаєв, Л.Л. ТОВАЖНЯНСЬКИЙ та ін. – Х.: НТУ «ХП», 2006.
4. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи: [монографія]/ В.С. Куйбіда, В.П. Павленко та ін. – К.: ТОВ «Геопринт», 2009.
5. Магновський І.Й. Місто як складова адміністративно-територіального устрою України // Право України. – 2009. – № 4.
6. Пастернак О.М. Деякі теоретичні проблеми правосуб'єктності адміністративно-територіальних одиниць у сфері місцевого самоврядування// Часопис Київ. ун-ту права. – 2005. – № 4.
7. Пухтинський М. Концептуальні та прикладні аспекти здійснення адміністративної реформи в Україні// Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції: Зб. наук. пр. - К., 2003.
8. Конституція України від 28 червня 1996 року// Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30 (23.07. 1996). - Ст. 141.
9. Держкомстат України/ [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
10. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>
11. Закон Украины «Об основах градостроительства» Про регулювання містобудівної діяльності/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://meget.kiev.ua/zakon/zakon-ukraini-ob-osnovah-gradostroitelstva/>
12. Європейська хартія міст, прийнята Радою Європи 1992 р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eru.org.ua>
13. Официальный веб-сайт Центральных учреждений Организации Объединенных Наций/ [Електронний ресурс]. - Режим доступу: www.un.org/gu/
14. Економіка міст. Україна і світовий досвід: навч. посіб./ [за ред. В.О. Макухи]. – К.: Основи, 1997. – 243 с.
15. Хорев Б.С. Проблемы городов / Б.С. Хорев. – М., 1975. – 360 с.

В рамках данной работы был проведен всесторонний анализ понятия «город» в правовом и экономическом контексте, а также факторов, влияющих на отнесение населенного пункта к категории городов в Украине и мире.

Ключевые слова: город, статус города, административно-территориальное деление.

АНАЛІЗ ЕКОНОМІКО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ МІСТА В УКРАЇНІ

Родченко В.Б. , к. е. н, доцент

Харківський національний університет ім. В.Н. Каразіна

Серьогіна Д.А. , аспірантка

Харківська національна академія міського господарства

В рамках даної роботи було проведено всебічний аналіз поняття «місто» в правовому і економічному контексті, а також чинників, що впливають на віднесення населеного пункту до категорії міст в Україні і світі.

Ключові слова: місто, статус міста, адміністративно-територіальний поділ.

ANALYSIS EKONOMIKO-LEGAL STATUS OF CITY IN UKRAINE

Rodchenko V.B., Ph. D., associate professor

V.N. Karazin Kharkov National University

Seregina D.A., post-graduate student

Kharkov National Academy of Municipal Economy

Within the framework of this work the comprehensive analysis of concept «city» was conducted in a legal and economic context, and also factors, influencing on subsuming of settlement cities in Ukraine and world.

Key words: city, status of city, administrative-territorial division.

Поступила в редколлегию 28.04.2012 г.

© Родченко В.Б., Серёгина Д.А., 2012 г.