

Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка

УДК 34:330.3:911.375

Гарапко Евеліна Василівна

*аспірант кафедри менеджменту та
управління економічними процесами*

Мукачівського державного університету

Гарапко Эвелина Васильевна

*аспирант кафедры менеджмента и
управления экономическими процессами*

Мукачевского государственного университета

Harapko Evelina

*Postgraduate of the Department of Management
and Innovation Economic Processes of the
Mukachevo State University*

Гоблик Володимир Васильович

*доктор економічних наук, професор
Мукачівський державний університет*

Гоблик Владимир Васильевич

*доктор экономических наук, профессор
Мукачевский государственный университет*

Hoblyk Volodymyr

*Doctor of Economic Sciences, Professor
Mukachevo State University*

**РОЗВИТОК МАЛИХ МІСЬКИХ ПОСЕЛЕНЬ: НОРМАТИВНО-
ПРАВОВИЙ АСПЕКТ
РАЗВИТИЕ МАЛЫХ ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ: НОРМАТИВНО-
ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

DEVELOPMENT OF SMALL URBAN SETTLEMENTS: NORMATIVE AND LEGAL ASPECT

Анотація. У статті досліджено нормативно-правову базу соціально-економічного розвитку малих міських поселень як теоретико-методологічну основу забезпечення сталого розвитку. Визначено критерії їх розмежування на категорії «малі міські поселення», що включає такі види поселень, як селища міського типу та малі міста. Окреслено відмінності у нормативно-правових актах щодо окремих адміністративно-територіальних одиниць та наголошено на необхідність узгодження критеріїв віднесення поселень «селище міського типу» та «селище» до тієї чи іншої категорії. Для вирішення даної суперечності обґрунтовано пропозиції по вдосконаленню законодавства, запропоновано здійснити перейменування селищ міського типу в містечка.

Досліджено законодавчі акти, що визначали стратегічні цілі розвитку та порядок моніторингу основних показників розвитку малих міських поселень. У зв'язку з проведенням реформи місцевого самоврядування та територіального устрою охарактеризовано нормативно-правовий аспект розвитку малих міських поселень як складових об'єднаних територіальних громад. Запропоновано зміни в законодавстві щодо фінансового забезпечення територіальних громад, що забезпечило розширення джерел наповнення місцевих бюджетів та стало однією з визначальних передумов формування фінансової незалежності малих міських поселень.

Для забезпечення ідентифікації категорії «малі міські поселення», визначення ролі таких поселень в розвитку держави необхідно прийняття Закон України «Про адміністративно-територіальний устрій України», проект якого ще розробляється. Такий підхід дасть змогу зняти суперечки що існують в законодавстві і дасть змогу дослідникам чітко класифікувати міські населені пункти за відповідними критеріями.

Ключові слова: малі міські і поселення, малі міста, селища міського типу, нормативно - правова база, територіальні громади.

Анотація. В статті досліджена нормативно-правова база соціально-економічного розвитку малих городських поселень як теоретико - методологічна основа забезпечення устойчивого розвитку. Определены критерии их разграничения на категории "малые городские поселения", что включает такие виды поселений, как поселки городского типа и малые города. Очерчены отличия в нормативно-правовых актах относительно отдельных административно-территориальных единиц и отмечено необходимость согласования критериев отнесения поселений "поселок городского типа" и "поселок" к той или другой категории. Для решения данного противоречия обоснованы предложения по совершенствованию законодательства, предложено осуществить переименование поселков городского типа в городки.

Исследованы законодательные акты, которые определяли стратегические цели развития и порядок мониторинга основных показателей развития малых городских поселений. В связи с проведением реформы местного самоуправления и территориального уклада охарактеризован нормативно-правовой аспект развития малых городских поселений как составных объединенных территориальных общин. Предложены изменения в законодательстве относительно финансового обеспечения территориальных общин, которое обеспечило расширение источников наполнения местных бюджетов и стало одной из определяющих предпосылок формирования финансовой независимости малых городских поселений. Для обеспечения идентификации категории "малые городские поселения", определение роли таких поселений в развитии государства необходимо принятие Закон Украины "Об административно - территориальном устройстве Украины", проект которого еще разрабатывается. Такой подход даст возможность снять споры что

существуют в законодательстве и даст возможность исследователям четко классифицировать городские населенные пункты по соответствующим критериям.

Ключевые слова: *малые городские поселения, малые города, поселки городского типа, нормативно-правовая база, территориальные общества.*

Summary. *The legal base for the social and economic development of small urban settlements as a theoretical and methodological basis for ensuring sustainable social and economic development has been studied in the article. The criteria for their delimitation into categories "small urban settlements" have been defined, including such types of settlements as urban-type settlements and small towns. Differences in normative legal acts for individual administrative-territorial units have been determined and the need for harmonizing the criteria for classifying settlements as "urban-type settlements" and "villages" in one or another category has been noted. To resolve this contradiction, proposals for improving legislation have been substantiated, it has been proposed to rename the urban-type settlements to towns.*

The legislative acts that determined the strategic development goals and the monitoring procedure for the main indicators of the development of small urban settlements have been studied. In connection with the reform of local self-government and territorial structure, the normative and legal aspect of the development of small urban settlements as components of the united territorial communities has been characterized. The changes in the legislation regarding the financial provision of territorial communities have been characterized, the sources of filling local budgets have expanded, and it has become one of the main prerequisites for the formation of the financial independence of small urban settlements.

To ensure the identification of the category "small urban settlements," the characteristics and role of such settlements in the development of the state, it has been determined that the Law of Ukraine "On the Administrative and Territorial

Structure of Ukraine" needs to be adopted, the draft of which is still being developed. At the same time, it has been established that the legal and regulatory support for the development of small urban settlements as constituent parts of the united territorial communities in Ukraine requires further improvement.

Key words: *small urban settlements, small towns, urban-type settlements, regulatory and legal base, territorial communities.*

Постановка проблеми. Сучасний соціально-економічний розвиток України характеризується територіальною концентрацією населення, робочих місць, основних фондів, ресурсів та економічної діяльності у містах країни.

Основну питому вагу у міських населених пунктах України займають малі міські поселення, які виступають опорними точками первинного рівня адміністративно-територіального устрою в країні. Законодавчо визначені критерії ідентифікації таких поселень, визначені стратегічні цілі розвитку та встановлений порядок моніторингу основних показників розвитку мають стати теоретико-методологічною основою, що дозволить ефективно реалізувати потенціал розвитку малих міських поселень на практиці. Тому, в умовах адміністративної реформи в країні актуальною необхідністю постає дослідження нормативно-правової бази щодо функціонування та розвитку малих міських поселень.

Аналіз останніх досліджень. Питанням вивчення міст, зокрема малих міських поселень, присвячені роботи багатьох зарубіжних та вітчизняних науковців. Зокрема, ґрунтовно досліджене питання класифікації міських населених пунктів у працях Петрук С.Л. [9], Хорева Б.С. [15], Штефан В.С. [16] та інших. Проблеми розвитку малих міських поселень та їх роль у системі територіального розселення висвітлено у працях Гуренко А.В. [4], Дністрянської Н.І., Дністрянського М.С. [6], Боршош І.С. [2] та інших. Однак, на нашу думку, більш глибокого

дослідження потребує питання законодавчого регулювання соціально-економічного розвитку малих міських поселень як базового елемента забезпечення такого розвитку.

Формулювання цілей статті. Головною метою дослідження є оцінка та удосконалення існуючої нормативно-правової бази щодо забезпечення соціально-економічного розвитку малих міських поселень в Україні.

Виклад основного матеріалу. Основними нормативно-правовими актами, що регулюють питання адміністративно-територіального устрою України є Конституція України [7] та Положення «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» [10].

У нормативно-правовій базі України чітко не визначено сутності поняття «малі міські поселення» та критерії їх ідентифікації з інших видів населених пунктів. Так, відповідно до Конституції України (ст. 133) міста та селища законодавчо закріплені як низові територіальні одиниці адміністративно-територіального устрою України [7]. При цьому такий населений пункт як селище міського типу не виокремлюється.

У Положенні «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» до міських населених пунктів відносять міста і селища міського типу. Відповідно до даного Положення, селища міського типу – це населені пункти, розташовані при промислових підприємствах, будовах, залізничних вузлах, гідротехнічних спорудах, підприємствах по виробництву і переробці сільськогосподарської продукції, а також населені пункти, на території яких розташовані вищі та середні спеціальні навчальні заклади, науково-дослідні установи, санаторії та інші стаціонарні лікувальні та оздоровчі заклади, які мають державний житловий фонд, з кількістю населення понад 2 тисячі чоловік, з яких не менш як дві третини становлять робітники, службовці та члени їх сімей. В окремих випадках до категорії селищ міського типу може бути віднесено населені пункти з кількістю населення менш як 2 тисячі чоловік, але не

більш як 500 чоловік, якщо вони мають близьку перспективу економічного і соціального розвитку, зростання кількості населення[10].

Очевидно, що відмінності у зазначених нормативно-правових актах щодо переліку окремих адміністративно-територіальних одиниць потребує узгодження назви категорії поселень «селище міського типу» та «селище». Підтримуємо думку Ткача Д. [14] та інших науковців щодо перейменування селищ міського типу в містечка з внесенням відповідних змін до Конституції України. Це дозволить більш ґрунтовно відносити такі поселення до категорії «малі міські поселення», здійснювати статистичні спостереження та відслідковувати тенденції їх розвитку.

У державних будівельних нормах визначено, що населені пункти чисельністю до 50 тис. осіб відносять до малих міст, а також до групи малих міст входять селища міського типу [5].

Таким чином, тільки проаналізувавши низку нормативно-правових актів, можна ідентифікувати категорію «малі міські поселення», яка структурно охоплює такі населені пункти: малі міста та селища міського типу. При цьому, на нашу думку, недоцільним є використання положення щодо визначення категорії поселення на основі таких ознак, як розміщення щодо інших населених пунктів та наявність типової для поселення забудови. Розробка чітких і науково-обґрунтованих критеріїв визначення категорії поселення сприятиме врегулюванню низки проблем адміністративно-територіального устрою України.

Для забезпечення позитивної динаміки розвитку малих міських поселень та стимулювання економічної активності населення важливими є визначення напрямів розвитку таких поселень та моніторинг показників досягнення поставлених завдань. Так, з метою створення організаційних, нормативно-правових та економічних механізмів забезпечення позитивних зрушень у соціально-економічному розвитку малих міст уряд України 18 серпня 2010 року видав розпорядження «Про схвалення Концепції

Державної цільової програми підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011 – 2015 роки» [13]. На нашу думку, цілі та завдання, визначені у програмах різних років, мають узагальнений характер. Тому більш доцільним є формування стратегії розвитку для кожного міста окремо, що може складатися з таких частин: оцінка соціально-економічного стану в населеному пункті; SWOT-аналіз розвитку даного поселення; розробка концепції розвитку населеного пункту на визначений період часу з окресленням ключових етапів її реалізації; моніторинг реалізації концепції.

Для здійснення оцінки соціально-економічного становища малих міських поселень, своєчасного виявлення негативних тенденцій їх розвитку, а також підвищення рівня обґрунтованості цілей їх розвитку в Україні було прийнято «Порядок проведення моніторингу соціально-економічного розвитку малих міст і селищ України» № 288, а згодом постанову «Деякі питання проведення моніторингу соціально-економічного розвитку малих міст» № 750.

Однак, Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням від 1 квітня 2014 р. №333-р схвалив третю Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [8], що призвело до втрати чинності вище зазначених законодавчих актів. З даного моменту розвиток малих міських поселень безпосередньо досліджується у зв'язку з розвитком територіальних громад. Позитивний вплив на стимулювання економічного зростання територіальних громад в Україні мало прийняття Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [12] та Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [11]. Створення правового підґрунтя, сприяння співробітництву територіальних громад з метою вирішення спільних для громад питань місцевого, регіонального розвитку (у т.ч. у формі делегування виконання окремих завдань; у формі реалізації спільних проєктів; у формі спільного

фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної власності; у формі утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій; у формі утворення спільного органу управління), позитивно позначиться на концентрації (акумуляції) коштів громад, які можуть бути спрямовані на вирішення спільних для декількох громад питань (розвитку дорожньо-транспортної, енергетичної, освітньої, медичної, інформаційно-комунікаційної та ін. інфраструктури; вирішення питань водопостачання, водовідведення, утилізації ТПВ, благоустрою території тощо). У свою чергу – це сприятиме створенню привабливого для потенційних інвесторів інфраструктурного забезпечення розвитку території, що позитивно позначиться на залученні інвестицій та стимулюванні економічного зростання територіальних громад в Україні [1].

Щодо нормативно-правових аспектів забезпечення розвитку малих міських поселень в контексті реформування місцевого самоврядування та територіального устрою важливим досягненням стало прийняття змін до Бюджетного кодексу [3], якими передбачалося розширення джерел наповнення місцевих бюджетів, що має стати однією з визначальних передумов формування фінансової незалежності територіальних громад. Так, Бюджетним кодексом розширені податкові джерела формування місцевих бюджетів, при цьому віднесення податкових надходжень до місцевого чи державного бюджету здійснювалось здебільшого за принципом територіального формування об'єкту оподаткування. Отже, визначені такі податкові джерела наповнення місцевих бюджетів:

- передачі доходів з державного бюджету (100 % плати за надання адміністративних послуг, 100 % державного мита, 10 % податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки);
- запровадження акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів(пиво,

алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою 5 % вартості реалізованого товару;

- розширення бази оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування цим податком комерційного (нежитлового) майна та автомобілів з великим об'ємом двигуна;
- збільшення нормативу зарахування до місцевих бюджетів екологічного податку з 35 % до 80 %;
- призначення базової дотації для підвищення фіскальної спроможності бюджетів;
- встановлення єдиних нормативів відрахувань загальнодержавних податків (податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств) за кожною ланкою бюджету з урахуванням видаткових повноважень [3].

Висновки. На основі проведеного дослідження можна зробити висновок, що в Україні сформовано недостатню нормативно-правову базу з питань розвитку малих міських поселень. Зокрема, в чинному законодавстві практично не відображено специфіку їх правового статусу, існують певні розбіжності в переліку одиниць адміністративно-територіального устрою та немає достатньо обґрунтованих критеріїв віднесення поселень до даної категорії. Зазначені неточності досить легко виправити прийняттям відповідного Закону «Про адміністративно-територіальний устрій України», проект якого ще розробляється.

Нормативно-правове забезпечення розвитку малих міських поселень як складових об'єднаних територіальних громад в Україні сформовано та виступає теоретико-методологічною базою забезпечення розвитку таких поселень та утворень.

Література

1. Біла С. О. Вплив децентралізації на стимулювання економічного зростання територіальних громад в Україні / Науковий часопис НПУ імені М.П.Драгоманова. – Серія № 18. – Економіка і право: зб. наукових праць. – Випуск 27. – К.: Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2014. – С. 60-68.
2. Боршош І. С. Особливості розвитку малих міст: закордонний досвід [Електронний ресурс] / І.С. Боршош – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/5/03.pdf>
3. Бюджетний Кодекс України : Закон України від 08 лип. 2010 р. – № 2456-VI, прийнятий ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
4. Гуренко А. В. Методологічні засади соціально-економічного розвитку малих міст / А.В. Гуренко // Економіка і суспільство. – 2016. – № 6. – С.256-260.
5. Державні будівельні норми України. ДБН 360-92 ; Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень. – К.: Держбуд України, Укрархбудінформ, 2002. – 108 с
6. Дністрянська Н. І. Дуже малі міські поселення Львівської області: суспільно-географічний потенціал та перспективи розвитку : Монографія / Н. І. Дністрянська, М.С. Дністрянський. – Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2013. – 198 с.
7. Конституція України. – К.: Видавничий Дім «ІнЮрс», 2016. – 141 с.
8. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

9. Петрук С. Л. Малі міські поселення України: аналіз сучасного соціально-економічного стану та проблем розвитку / С.Л. Петрук // Український географічний журнал. – 2011. – № 4. – С.50-54.
10. Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР : затв. Указом Президії Верховної Ради УРСР від 12.03.1981 р. (із змінами, внесеними згідно із Законом № 4865-VI від 24.05.2012 р. / Відом. Верхов. Ради України. – 2013 – № 17. – Ст. 150.
11. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157 – VIII; зі змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
12. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
13. Про схвалення Концепції Державної цільової програми підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011 – 2015 роки [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.08.2010 р. № 1695-р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1695-2010-%D1%80>
14. Ткач Д. Малі міські поселення: економіко- і соціально-географічні проблеми розвитку / Д. Ткач. – Тернопіль, 1997. – 145 с.
15. Хорев Б. С. Городские поселения СРСР. – М.: Мысль, 1968. – 238 с.
16. Штефан В.С. Законодавчі аспекти визначення критеріїв класифікації міських населених пунктів [Електронний ресурс] / С.Л. Петрук // Теорія і практика правознавства. – 2015. — № 1(7). – Режим доступу: [file:///C:/Users/hp/Downloads/tipp_2015_1_8%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/hp/Downloads/tipp_2015_1_8%20(3).pdf)

References

1. Bila S.O. Vplyv detsentralizatsii na stymuliuvannia ekonomichnoho zrostannia terytorialnykh hromad v Ukraini // Naukovyi chasopys NPU imeni M.P.Drahomanova. – Seriiia № 18. – Ekonomika i pravo: zb. naukovykh prats. – Vypusk 27. – K.: Vyd-vo NPU imeni M.P. Drahomanova, 2014. – S.60-68.
2. Borshosh I.S. Osoblyvosti rozvytku malykh mist: zakordonnyi dosvid [Elektronnyi resurs] / I.S. Borshosh – Rezhym dostupu: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/5/03.pdf>
3. Biudzhetni Kodeks Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 08 lyp. 2010 r. –№ 2456-VI, pryiniaty VRU. – Rezhym dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
4. Hurenko A.V. Metodolohichni zasady sotsialno-ekonomichnoho rozvytku malykh mist / A.V. Hurenko // Ekonomika i suspilstvo. – 2016. – № 6. – S.256-260.
5. Derzhavni budivelni normy Ukrainy. DBN 360-92; Mistobuduvannia. Planuvannia i zabudova miskykh i silskykh poselen. – K.: Derzhbud Ukrainy, Ukrarkhbudininform, 2002. – 108 s
6. Dnistrianska N.I. Duzhe mali miski poselennia Lvivskoi oblasti: suspilno-heohrafichniy potentsial ta perspektyvy rozvytku : Monohrafiia / N.I. Dnistrianska, M.S. Dnistrianskyi. – Lviv : LNU imeni Ivana Franka, 2013. – 198 s.
7. Konstytutsiia Ukrainy. – K.: Vydavnychy Dim «InIurs», 2016. – 141 s.
8. Kontsepsiia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvitnia 2014 r. № 333-r. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

9. Petruk S.L. Mali miski poselennia Ukrainy: analiz suchasnoho sotsialno-ekonomichnoho stanu ta problem rozvytku / S.L. Petruk // Ukrainskyi heohrafichnyi zhurnal. – 2011. – № 4. – S.50-54.
10. Polozhennia pro poriadok vyrishennia pytan administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainskoi RSR: zatv. Ukazom Prezhydii Verkhovnoi Rady URSR vid 12.03.1981 r. (iz zminamy, vnesenymy zghidno iz Zakonom № 4865-VI vid 24.05.2012 r. // Vidom. Verkhov. Rady Ukrainy. – 2013 – № 17. – St. 150.
11. Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad : Zakon Ukrainy vid 05.02.2015 r. № 157 – VIII; zi zminamy [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
12. Pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 17.06.2014 № 1508-VII zminamy [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
13. Pro skhvalennia Kontseptsii Derzhavnoi tsilovoi prohramy pidtrymky sotsialnoekonomichnoho rozvytku malykh mist na 2011 – 2015 roky [Elektronnyi resurs] : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 18.08.2010 r. № 1695-r. – Rezhym dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1695-2010-%D1%80>
14. Tkach D. Mali miski poselennia: ekonomiko- i sotsialno-heohrafichni problemy rozvytku / D. Tkach. – Ternopil, 1997. – 145 s.
15. Khorev B. S. Horodskye poselenia SRSR. – M.: Mysl, 1968. – 238 s.
16. Shtefan V.S. Zakonodavchi aspekty vyznachennia kryteriiv klasyfikatsii miskykh naselenykh punktiv [Elektronnyi resurs] / S.L. Petruk // Teoriia i praktyka pravoznavstva. – 2015. — № 1(7). – Rezhym dostupu: [file:///C:/Users/hp/Downloads/tipp_2015_1_8%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/hp/Downloads/tipp_2015_1_8%20(3).pdf)