

Передумови розвитку територіального устрою України

У статті досліджено стан та особливості функціонування та розвитку територіального устрою України, можливі шляхи розвитку в умовах сучасного законодавчого та соціально-економічного стану. На основі аналізу визначено основні ймовірні тенденції розвитку адміністративно - територіального устрою. Досліджено особливості механізму реформування наявної структури територіального устрою країни.

This article explores the status and features of the functioning and development of the territorial system of Ukraine and possible ways of development in a modern legal and socio-economic status. The analysis of the main trends apparent territorial system of administrative - territorial division. The features of the mechanism of reforming the current structure of the territorial system of the country.

Ключові слова: *територіальний устрій, адміністративно-територіальний устрій, район.*

Вступ. Територія України є найбільшою з країн у Європі, займає площу 603,7 тис. кв. км, що становить 5,7 % площі Європи [1]. Слід зазначити, у світі немає такої держави, територія якої не поділялася б на певні частини. Навіть найменші країни не можуть обійтися без поділу своєї території. Територіальний устрій дає відповідь на питання про те, як організована територія держави, з яких частин вона складається, який їх правовий статус, як будуються взаємовідносини центральних органів з місцевими.

Вирішення завдання ефективної організації устрою території держави є важливим, як для економіки країни, так і для успішної реалізації її внутрішньої політики. Тому організація державної території, її поділ на складові частини, засади й особливості стосунків між центром та органами місцевої влади завжди були та будуть предметом пильної уваги фахівців.

Проблема адміністративно - територіального розвитку країни в науковій літературі розглянута недостатньо. Окремі аспекти цієї проблеми висвітлені в працях вітчизняних вчених: В. Гнілорібова, Ю Карпінського, М. Орзіха, М.Д. Пістуна, К.В. Мезенцева. Проте, ці наукові дослідження стосуються більше

правових або географічних аспектів проблеми. Дослідженню науковцями питань територіального реформування в умовах переходу від командно-адміністративних до ринкових взаємовідносин приділялось мало уваги, саме тому суттєвого значення набуває дослідження сучасного стану, проблем і перспектив розвитку територій.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження процесів та сучасних тенденцій територіального розподілу, які формують сукупність сприятливих умов і обставин, що впливають на динаміку соціально економічного становища суспільства.

Результати. Питання, пов'язані з адміністративно - територіальним устроєм були і залишаються одними з гостріших соціально-економічних проблем держави, їх особливістю є необхідність вирішувати безперервно.

Територіальний устрій необхідний для здійснення найрізноманітніших державних функцій, насамперед відповідно до територіального устрою будується система державних органів та самоврядних органів на місцях. Він також сприяє збалансованому розвитку всієї території; створенню сприятливих умов для задоволення матеріальних, соціальних та культурних потреб громадян тощо. На сучасному етапі українського державотворення проблема адміністративно-територіального устрою не втрачає значної актуальності.

На державному рівні розробляється Концепція удосконалення адміністративно-територіального устрою України, здійснюється підготовка проекту Закону "Про адміністративно-територіальний устрій України", у якому необхідно розвинути відповідні положення Конституції України. Головними напрямками Концепції удосконалення адміністративно-територіального устрою є визначення та аналіз актуальних проблем в цій сфері, з'ясування правових, організаційних, фінансових та інших засад їх вирішення;

Необхідно зазначити, що під територіальним устроєм держави розуміють її територіальну організацію, тобто систему відносин між державою в цілому (її центральною владою) і територіальними складовими (населенням і чинними органами публічної влади). Категорію "територіальний устрій" не слід ототожнювати з поняттям "державний устрій", під яким розуміють політико-територіальну організацію держави, яка визначається політика-правовим статусом територіальних складових і порядком, принципами їхніх відносин із державою в цілому та між собою. За державним устроєм усі держави диференціюються на унітарні, федеративні, конфедеративні та імперські [2].

Відповідно до ст. 2 Конституції Україна є унітарною державою. Унітарна держава - держава, територія якої поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, що здебільшого не мають будь-якої політичної автономії, хоча окремі з них і можуть мати статус територіальної автономії. Загалом територія - невід'ємна ознака державності, просторові межі державної влади. Конституція встановлює, що суверенітет України поширюється на всю її територію. Держава розпоряджається всією територією. Територіальне верховенство - це повнота й незалежність влади держави в межах своєї території [3]. В Конституції України формулюються головні засади територіального устрою нашої держави, так в розділі IX "Територіальний устрій України" у ст. 132 сформульовано:

державна територія є єдиною і цілісною, себто такою, що поєднана спільною системою державної влади - законодавчих, виконавчих, судових і контрольних органів

територія України в межах існуючого кордону є цілісною та недоторканою;

територія - невід'ємна ознака державності, просторові межі державної влади;

суверенітет України поширюється на всю її територію;

держава розпоряджається всією територією;

діє територіальне верховенство - це повнота й незалежність влади держави в межах своєї території;

використання державою своєї території не повинно бути юридичне необмеженим;

держава зобов'язана розпоряджатися територією тільки в інтересах населення, що проживає на ній [3].

У територіальному устрої до компетенції Верховної Ради України віднесено утворення і ліквідацію районів, встановлення і зміну меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і міст, однак усі ці питання вирішуються обов'язково з урахуванням думки населення відповідних територій шляхом проведення місцевих референдумів.

Практика українського державотворення свідчить, що конституційно закріплена унітарність державного устрою України потребує збереження, подальшого вдосконалення існуючого державного устрою. Закріплення в

Конституції України унітарності нашої держави і водночас наявність у її складі адміністративної (а не національно-територіальної) автономії посилило актуальність розробки теоретичних питань унітаризму та федералізму, перегляду самої концепції унітарної держави. Під територіальним розподілом держави розуміють її територіальне розмежування та систему відносин між державою в цілому (її центральною владою) і територіальними складовими (населенням і чинними органами публічної влади) [1].

Адміністративно-територіальний устрій — це поділ території держави на систему територіальних одиниць різного рівня, відповідно до яких утворюються місцеві органи державної влади і управління [1].

В історичному ракурсі адміністративно-територіальний устрій України має давню багатовікову історію. Він значно змінювався, оскільки українські землі часто належали іншим країнам: Польщі, Туреччині, Росії, Литві, Австро-Угорщині, то й адміністративно-територіальний устрій відображав традиції й інтереси цих країн.

Радянська Україна успадкувала досвід української держави, що виникла після лютневої революції 1917 р., і після розпаду Австро-Угорщини в листопаді 1918 р. Тому процес формування її сучасного геополітичного устрою доцільно розглядати, починаючи із часу існування цих держав — Української Народної Республіки, Західно-Української Народної Республіки, УРСР.

У 1920 р. Президією Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету (ВУЦВК) ухвалено проведення адміністративно-територіальної реформи, яка поклала за основу територіального поділу країни трьохступеневу систему: округ – район – сільрада. У 1922 р. була скасована чотириступінчаста адміністративна система (губернія, повіт, волость, село), а уведена триступінчаста (округ, волость, село). Скоротилося число губерній з 12 до 9. Менше стало округів і волостей. Відповідно до рішення ІХ Всеукраїнського з'їзду Рад (травень 1925 р.) ВУЦВК та Раднарком України 3-го червня 1925 р. прийняли постанову «Про ліквідацію губерній і про перехід на трьохступеневу систему управління», згідно з якою 1 серпня 1925 р. скасовано старий адміністративно-територіальний устрій України [2].

Необхідно відзначити, що процеси децентралізації територіального управління показали неефективність адміністративних районів як вищої ланки економічного та соціально-політичного управління територіями. Саме тому у була введена обласна форма адміністративного поділу з трьохступеневою

системою територіального управління. На цьому шляху було утворено п'ять областей: Київську, Вінницьку, Одеську, Дніпропетровську та Харківську, а в липні та жовтні 1932 р. – Донецьку й Чернігівську області. Окремою адміністративно територіальною одиницею була виділена Молдавська АРСР (столиця м. Тирасполь). Поступово мережа областей розширялась: у 1937 – 1939 рр. утворено вісім областей (Сумську, Полтавську, Луганську, Житомирську, Кам'янець-Подільську, Кіровоградську, Запорізьку та Миколаївську), а після приєднання до Радянської України західноукраїнських земель, Північної Буковини та Південної Бессарабії – вісім: Волинську, Рівненську, Тернопільську, Львівську, Дрогобицьку, Станіславську, Чернівецьку та Акерманську (пізніше Ізмаїльську). Після Другої світової війни у 1945 р. утворено Закарпатську та Херсонську області. Наймолодшою є Черкаська область, утворена у 1954 р. Поряд із процесом розукрупнення і створення нових нових областей відбувався протилежний процес укрупнення деяких малих за площею областей. Зокрема, у 1954 р. Ізмаїльська область увійшла до складу Одеської, у 1959 р. Дрогобицька до Львівської. У 1954 р. До УРСР передано Кримську область, яка раніше належала Росії [2].

Отже, як показав історичний аналіз, виділення областей, як адміністративно територіальних одиниць не мало ніякого наукового обґрунтування, у зв'язку з чим з'явилися та досі існують суттєві відмінності за їх територіальними, демографічними, економічними та соціальними потенціалами, що ускладнює вирішення регіональних проблем.

Можна зазначити, що територіально-адміністративний устрій України, сформований в умовах командно-адміністративної системи, характеризується надзвичайно громіздкою структурою, він має три-чотири шаблі: область—район—сільрада або область—район—міськрада—райрада міста. Схема побудована за принципом матрьошки: місто в місті, у місті — район, у районі — населений пункт. Яскравим прикладом є Ялта й Севастополь, які враховують кілька десятків територіальних одиниць і відповідне структурування органів місцевого самоврядування. У такій хаотичній схемі дуже складно здійснити розрахунок і провести облік ефективності використання бюджетних коштів, розподіл й використання ресурсів, а також розподіл повноважень. [4].

Аналізуючи існуючу систему адміністративно-територіального устрою України можна визначити, що вона є трирівневою, а по деяких окремих територіях – чотирирівневою.

Така система адміністративно-територіального устрою має ряд вад: вона малоефективна, забюрократизована, з великим штатом працівників. Тому закономірно виникає питання про проведення територіально-адміністративної реформи, яке актуальне і активно дискутується серед учених, депутатів, у місцевих органах влади. Територіально-адміністративний розподіл України має стимулювати ефективну роботу всіх ланок державної влади (законодавчої, виконавчої і судової) і органів місцевого самоврядування, гарантувати права й свободи людини.

Складна організація національного територіального устрою обумовлює існування ряду проблем. Так однією з значних територіальних проблем є надмірний розвиток великих міст-«мільйонерів», що породжує і для населення, і для органів місцевого самоврядування, як свідчать приклади інших країн, надзвичайно складні проблеми, з якими зіткнеться в недалекому майбутньому і Україна. Для вирішення цієї проблеми виникає необхідність надання державної підтримки невеликим містам - районним центрам [4].

У системі адміністративно-територіального устрою України важливе місце належить районам. Ця ланка пов'язує обласні і республіканські органи з міськими, селищними та сільськими радами, підприємствами, організаціями та ін. Кожен з районів є економічно цілісним комплексом зі своєю більш-менш розвинутою соціальною інфраструктурою.

В Україні налічується понад 10 тисяч сільських і 200 селищних рад. Територія сільради (селищної ради) - це не тільки села (селища), а й навколишні землі, які використовуються для сільськогосподарського виробництва. Дуже гострою є проблема так званих неперспективних сіл, існує тенденція їх скорочення. Кожного року з обліку знімаються десятки населених пунктів, що має негативні наслідки — демографічні, економічні.

З 1990 р. по 2009 р. відбулися незначні зміни в адміністративно-територіального устрою України (табл. 1).

Формування нових органів державної влади на різних рівнях територіального управління, розширення функцій місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в умовах розвитку децентралізації управління безпосередньо пов'язані з адміністративно-територіальним устроєм країни, який створює просторову основу державотворення. Одним з органів регулювання територіального устрою нашої держави є створена при Президентові України та функціонуюча (як консультативно-дорадчий орган)

Адміністративно-територіальний устрій України в 2006-11 рр. [5]

Рік	Кількість районів	Кількість міст	Кількість районів у містах	Кількість селищ міського типу	Кількість сільських рад	Кількість сільських населених пунктів
		всього				
1	2	3	5	6	7	8
2006	490	457	118	885	10281	28562
2007	490	458	118	886	10279	28540
2008	490	458	118	886	10279	28504
2009	490	459	118	886	10278	28490
2010	490	458	118	886	10278	28472
2011	490	459	118	886	10278	28450

Адміністративно-територіальному устрою України притаманні значні регіональні відмінності які є підґрунтям територіальних дисбалансів. Диспропорції в розрізі областей спостерігаються і в кількості населення, що пов'язане зі ступенем промислового розвитку. Регіонами з максимальною кількістю населення є Дніпропетровська, Донецька, а також Луганська, Львівська, Одеська та Харківська області. При цьому виділяються регіони із максимальною кількістю населення - на сході, та регіони з мінімальною кількістю - на заході. Різниця досить відчутна - у 4-5 разів [4].

Середні значення площ районів в окремих регіонах характеризуються значною тенденцією зростання із заходу на схід і південний схід. Найвищі значення спостерігаються в Автономній Республіці Крим, Херсонській, Чернігівській областях. Найменші - в Чернівецькій, Тернопільській та Івано-Франківській областях. Неприятливою обставиною для функціонування адміністративних районів є віддаленість районів від регіонального центру. Близько 25% усіх адміністративних районів віддалені від регіонального центру на віддаль понад 100 км. Така ситуація спостерігається майже в усіх регіонах України, але найбільше вона виражена в Одеській, Херсонській, Полтавській, Чернігівській, Луганській і Сумській областях. Необхідно зазначити, що адміністративний поділ не враховує принципів економічної доцільності, що призводить до суттєвих соціально-економічних та територіальних диспропорцій [4].

Наявна сучасна система адміністративно-територіального устрою характеризується високим ступенем централізації влади по лінії уряд-область-район-сільрада. Вона позбавила представницькі органи на місцях можливості проводити ефективну політику в інтересах суспільства, тобто надавати громадянам доступні якісні послуги. Така система на сьогодні є перешкодою для проведення ефективних соціально-економічних перетворень, вона вносить дисбаланс у фінансову сферу та не забезпечує ефективними державними послугами громадян України.

Одним з негативних чинників є те що існуюча в Україні система організації влади на місцевому рівні не відповідає загальноприйнятим європейським принципам, закладеним в Європейській Хартії місцевого самоврядування. Невиконання положень Хартії, і як наслідок, взятих на себе зобов'язань, є суттєвою перешкодою на шляху реалізації курсу на інтеграцію до Європейського співтовариства, задекларованого Україною.

Висновки. Адміністративно-територіальний устрій України, який отримано у спадщину від Радянського Союзу, фактично не змінився. Територіальні реформи того періоду не мали ніякого економічного обґрунтування. Адміністративно-територіальний устрій України в складі СРСР відповідав характеру адміністративно-планової економіки. Розподіл територій областей, міст і районів у тоталітарній державі здійснювався на підставі розрахунку швидкості військової мобілізації та чисельності партійних організацій. Наявний розподіл має значні дисбаланси у своїй системі та потребує реформування. Тому в нових умовах демократичного розвитку держави, повинні з'явитися нові форми проведення територіальних реформ, які мають відповідати навіть ринковій економічній системі.

Література

1. Електронна енциклопедія веб-сайт [Електронний ресурс]. – режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/>
2. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія та сучасність. Видання друге, виправлене і доповнене / За заг. ред. В.Г. Яцуби. К., 2002. - 270 с.
3. Конституція України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141

4. Орзіх М. Інноваційна реконструкція адміністративно-територіального устрою України // Право України. 2005. № 7. С. 11-15.
5. Офіційний веб-сайт «Державний комітет статистики України» [Електронний ресурс]. – режим доступу: [http:// www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).