

УДК 342.352

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

Семенов В.М., к. держ. упр.,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
Сумський державний університет

Кислощаєва М.В., студентка
Сумський державний університет

У статті досліджено історичні передумови та сучасний стан адміністративно-територіального устрою України. Проаналізовано перспективи реформування шляхом зміни меж адміністративно-територіальних одиниць.

Ключові слова: адміністративно-територіальна реформа, адміністративно-територіальна одиниця, адміністративно-територіальний поділ, регіон.

В статье исследованы исторические предпосылки и современное состояние административно-территориального устройства Украины. Проанализированы перспективы реформирования с помощью изменения границ административно-территориальных единиц.

Ключевые слова: административно-территориальная реформа, административно-территориальная единица, административно-территориальное деление, регион.

Semenov V.M., Kysloshchaieva M.V. CONTEMPORARY ISSUES OF REFORMING OF ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL DIVISION OF UKRAINE

The article explored the historical background and current situation of the administrative structure of Ukraine. Analyzed the prospects of reform by changing boundaries of administrative-territorial units.

Key words: administrative-territorial reform, administrative-territorial unit, administrative-territorial division, region.

Постановка проблеми. Сучасний стан суспільно-політичного розвитку України гостро поставив питання реформування багатьох сфер державного управління. Одним із таких напрямів є реформування адміністративно-територіального устрою, що залишився в спадок від Радянського Союзу. Реформування адміністративно-територіального устрою сприятиме розвитку демократичних інститутів, становленню громадянського суспільства, проведенню політики децентралізації й підвищенню ефективності державного управління загалом.

Ступінь розробленості проблеми. У різний час над цим питанням працювали А. Голіков, Р. Губань, В. Кізілінський, В. Лісничий, О. Панухник, М. Паламарчук, А. Ткачук, В. Шкабаро та інші. Але, незважаючи на звернення до цієї проблеми великої кількості науковців, не всі шляхи вдосконалення сучасного стану були проаналізовані, а саме: використання механізму зміни внутрішніх меж адміністративно-територіальних одиниць як шляху реформування адміністративно-територіального устрою.

Мета статті – дослідити історичні передумови й сучасний стан адміністративно-територіального устрою України; проаналізувати перспективи реформування шляхом зміни меж адміністративно-територіальних одиниць.

Виклад основного матеріалу. Історичний розвиток адміністративно-територіальної системи України є важливою першоосновою для реформування територіальної системи, а отже, його врахування має сприяти впровадженню змін на належному рівні. Так, звертаючись до історичної генези адміністра-

тивно-територіального устрою, можна дійти висновку, що в цьому розвитку відсутні будь-які закономірності й послідовність змін.

До формування Київської Русі слов'яни, як й інші племена, мали структурно розгалужену систему міст і селищ, основні питання самоврядування яких виносились на віче. При цьому віче було способом вирішення локальних проблем, що з часом переросло в спосіб прийняття важливих політико-управлінських рішень. Так, як зазначає В. Лісничий, з утворенням держави Київської Русі політико-адміністративний устрій на рівні громади, міста майже не змінився й був органічно доповнений центральним органом влади в особі Великого Князя Київського. У його руках зосереджувалась уся повнота державної влади. Внутрішнє управління здійснювали численні княжі правителі. При цьому разом з ієрархічною князівською владою широке розповсюдження мала вічева форма демократії та самоорганізаційні форми територіальної влади [1, с. 67]. Упровадження християнства зумовило появу церковного самоврядування, що додалось до місцевого самоврядування, яке, у свою чергу, дало змогу існуванню державних, приватних і церковних міст водночас, залежно від того, ким надавався статус цього міста – Великим князем, феодалом чи церковною особою, відповідно. При цьому для приватних міст як територіальної одиниці був характерний специфічний адміністративний порядок управління, що полягав у створенні юридики – території міста разом із населенням, яке проживало на ній, управлялось спеціально уповноваженими особами феодала – тивунами та віятами. Загалом територіальна структура включала в себе землю, що



ділилась на волость або удільне князівство, яке, у свою чергу, складалась із вервей, а верви – із поселень. Одну з причин занепаду Київської Русі також можна пов'язати із недосконалістю центральних органів управління (фактичною політикою князя) та дисбалансом становища регіонів, що було пов'язано насамперед із конкуренцією управлінської верхівки адміністративно-територіальних одиниць за прихильність Великого Князя.

Розпад Київської Русі й монголо-татарська навала спричинили розрив у розвитку території України на століття. Так, для земель московського управління була характерна більша централізація, тоді як для земель литовської й польської юрисдикції були характерні більш самоврядні процеси. На території Західної України існувало Галицько-Волинське князівство, що стало спадкоємцем Київської Русі та складалося із князівств, які ділилися на волості із центрами в містах. Крім того, містам цього регіону самоврядування надавалось шляхом видання Магдебурзьких грамот, що означало отримання самоврядування.

Люблінська унія 1569 р. стала поштовхом до територіальних змін польського зразка. Відповідно, з часів ухвалення України до складу Речі Посполитої основною адміністративно-територіальною одиницею стало воєводство. Як зазначає Р. Губань, воєводства ділилися на повіти (лише в Руському воєводстві між повітами й воєводством існували проміжні адміністративно-територіальні одиниці – землі), а в Підляському воєводстві, замість повітів, були лише землі. Крім того, існували староства на землях, що перебували в державній власності. Вони надавались у власність найвищим урядовцям Речі Посполитої [2, с. 66]. Цей поділ не стосувався земель Закарпаття й Буковини, що мали окремий адміністративно-територіальний устрій і ділились на комітати (жупи) та волості, відповідно, для Закарпаття й Буковини.

Наступним етапом історичного розвитку адміністративно-територіального устрою можна виділити період Гетьманщини та асиміляції устрою українських земель із землями держави-метрополії. Щодо устрою Гетьманщини, то він за основу мав військово-політичний устрій, що зумовлювався необхідністю військового захисту від зовнішнього ворога. Адміністративно-територіальний устрій Гетьманської держави складався із трьох ланок: полк, сотня й курінь, які, відповідно, очолювались полковником, сотником і курінним отаманом. При цьому, згідно з дослідженнями В. Кізілінського, за своєю територією та кількістю козаків і посполитого населення, котрі мешкали на ній, полки були неоднорідними. Старі полки – Чигиринський, Черкаський, Канівський, Корсунський і Білоцерківський – займали простір у 2–3 тис. квадратних кілометра. Полки, що постали в роки революції, були значно більшими. Наприклад, Київський полк займав площу 20 тис. квадратних кілометрів, а Ніжинський – аж понад 30 тис. квадратних кілометрів [3, с. 364].

Рішення Переяславської ради щодо союзу Гетьманської держави та Московії вплинуло на подальшу долю адміністративно-територіального устрою України. Це зумовило залежність України й суворішу централізацію вла-

ди, а з часом і ліквідацію полково-сотенного устрою. Так, місцеве самоврядування України було підконтрольне нагляду комендантів, котрі призначались царем, а потім і загалом було замінено міськими думами російського зразка. Так, із часом по території поширилась уніфікована система губерній, генерал-губернаторів і загальноімперських форм управління. Спочатку було створено три регіони та дев'ять губерній. Місцеве самоврядування виявлялось у формі земських установ, основаних у губерніях. Щодо західних земель, то після здійснення поділу Речі Посполитої на території, що відійшли до Австрії, адміністративно-територіальний устрій складався з округів, які, у свою чергу, ділились на повіти. А після третього поділу до складу Російської імперії увійшла територія Волині, що становила Волинське генерал-губернаторство.

Ідеологізація після революційних років 1917 р. зумовила необхідність адміністративно-територіальних змін. Була спроба впровадження національних адміністративно-територіальних одиниць, що припинили своє існування менше ніж за десятиліття. Так, у 1922 р. було запроваджено триступеневу систему – місто/ село (із відповідними радами), район, округ. Водночас у радянські часи було неодноразове перекроювання адміністративно-територіального устрою із виділенням окремої Молдавської Автономної Республіки й низки областей (наприклад, Миколаївську та Кіровоградську зі складу Одеської).

Щодо післявоєнного періоду, то зміни були поєднані з поверненням західноукраїнських земель, подрібненість яких була пов'язана з боротьбою проти партизанів УПА та виселенням їхніх пособників. Крім того, мала місце реорганізація кількості областей, а потім приєднання Автономної Республіки Крим у 1954 р. Останньою спробою реформування адміністративно-територіального устрою перед становленням у сучасному стані були Хрущовська реформа 1957 р., що полягала в збільшенні одиниць і створенні раднаргоств.

На сьогодні, згідно зі ст. 133 Конституції України, систему адміністративно-територіального устрою України становлять Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища й села [4]. Ця стаття Конституції визначає загальний перелік адміністративно-територіальних одиниць України, але не конкретизуючи їхній зміст. При цьому спеціалізований нормативно-правовий акт (Закон України «Про адміністративно-територіальний устрій») існує виключно у вигляді проекту. Первинна одиниця в Конституції України не є виділеною, а замість цього вказано лише триланкову радянську систему (місто, район, село), на рівні з кожною ланкою наявне поняття «район у місті», що не є закріпленим. Відсутнє визначення базової одиниці, тож, відповідно, постає питання щодо змісту кожної адміністративної одиниці, їхнього співвідношення між собою та побудови адміністративно-територіальної ієрархії, що не надає можливості визначити принципи побудови системи адміністративно-територіальних одиниць. Особливо це стосується визначення статусу адміністративно-територіальної оди-

ниці, що належать до одного типу. Так, Указ Президії Верховної Ради УРСР 1981 р. визначає, що місто обласного значення має мати не менше ніж 50 тисяч мешканців. Проте, наприклад, на сьогодні, відповідно до статистичних даних (станом на 2013 р.), містами обласного значення є водночас і Білгород-Дністровський із населенням у 50 тисяч осіб, і Кременчук із населенням 226 тисяч осіб [5, с. 313]. Відсутність критеріїв виділення адміністративно-територіальних одиниць зумовлює неможливість поділу та класифікації.

Проблемою, що прямо пов'язана із законодавчою невизначеністю, є відсутність чітко окреслених меж кожної адміністративно-територіальної одиниці й відсутність процедури, що дала б змогу фактично встановлювати та змінювати межі. Це, у свою чергу, призводить до «вкладення» однієї адміністративно-територіальної одиниці в іншу, до неможливості розмежування повноважень місцевих органів і збігу їхніх повноважень, а також до проблеми управління земельними ресурсами, виходячи із неможливості встановлення меж адміністративно-територіальної одиниці, а отже, неможливості визначення компетенції владного суб'єкта.

Окремим питанням, пов'язаним із правовою прогалиною, можна визначити термінологічні проблеми, пов'язані із відсутністю змісту й ознак адміністративно-територіальної одиниці та невизначеністю поняття «регіон», що періодично використовується під час розгляду цієї проблеми як синонімічний аналог до найбільшої адміністративно-територіальної одиниці – області. Тому доцільною є пропозиція О. Врублевського, висловлена в Концепції реформи адміністративно-територіального устрою, щодо введення поняття «регіон», що визначається як адміністративно-територіальна одиниця регіонального рівня. Під поняттям «регіон» розуміють Автономну Республіку Крим, області. Регіон складається із районів [6, с. 11].

Ще однією проблемою, яка потребує вирішення, є надмірне подібнення адміністративних одиниць за значної економічної диспропорції, а також нерівномірної кількості населення регіону. Так, доречним є приклад, наведений О. Панухник, що в Україні адміністративно-територіальні утворення у 2,4 раза менші, ніж у Польщі за площею, та у 3,8 раза за кількістю населення. Щодо Швеції ця відмінність є ще разючішою (відповідно, у 30 і 7,5 раза менше). До того ж навіть з урахуванням існування великих міських територіальних громад середня кількість населення муніципального утворення в Україні не відповідає мінімальному європейському рівню [7, с. 77]. Подібненість, що має місце на території, зумовлює проблеми існування місцевого самоврядування в аспекті недостатнього фінансування, розпорошеності матеріальних ресурсів, фактичної нездатності забезпечити населення адміністративними послугами.

Крім того, однією з проблем можна визначити дисбаланс регіонів за багатьма показниками, такими як економічний, демографічний, історичний та етнічний. Підтвердженням економічного дисбалансу є різний промисловий

потенціал регіонів. Аналогічною є ситуація із демографічними показниками. Так, за статистичними даними 2013 р., для Волинської області наявне населення становить близько 1 млн 39 тис. осіб, для Чернівецької області – 907 тис. осіб, а для Дніпропетровської – 3 млн 307 тис. осіб [8].

Визначені вище проблеми адміністративно-територіального устрою потребують вирішення шляхом реформування. Правова наука розглядає кілька шляхів проведення адміністративно-територіальної реформи. Так, можна визначити такі підходи до зміни адміністративно-територіального устрою: зміна форми державного устрою на федеральну; укрупнення або подібнення адміністративних утворень зі збереженням унітарної форми територіального устрою; перегляд кордонів адміністративних одиниць.

Першим шляхом реформування є перетворення з унітарного устрою на федеративний. Ця ідея поширювалась ще членами Кирило-Мефодіївського товариства, котрі розглядали федералізацію та утворення двох штатів: Східного (Лівобережного) й Західного (Правобережного). Також варіант федерації підтримувався в проекті Конституції Української Народної Республіки, яка передбачала створення федеративної держави із суб'єктами-землями, що мали б свою конституцію, місцевий парламент, уряд, судову систему. Теоретично це могло вирішити всі проблеми сучасного адміністративно-територіального устрою, незважаючи на історичну схильність України до унітарної форми устрою, але сьогодні відсутні конституційні зміни устрою України. Окремим недоліком цього напрямку можна визначити наявні диспропорції (економічні, демографічні тощо), що як наслідок загостряться й матимуть потужну ресурсну перевагу.

У реалізацію другого підходу покладено два критерії, пов'язані зі збільшенням або зменшенням кількості адміністративно-територіальних одиниць. Цей варіант має достатньо переваг, до яких варто передусім зарахувати збереження чинного унітарного устрою, а також можливість більшої децентралізації влади. При цьому доречнішим усе ж таки є варіант із укрупненням адміністративно-територіальних одиниць, передусім районів, адже збільшення кількості адміністративно-територіальних одиниць тільки загострить проблему розпорошеності ресурсів і недостатнього фінансування. Щодо укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, то можна звернутись до думки А. Голікова, який зазначає, що процес утворення майбутніх земель має початися з економічних районів, спроба утворення яких було здійснена в Радянському Союзі у 1950–1960 рр. Сьогодні районуванню тих років більш-менш відповідає сітка десяти економіко-адміністративних районів, запропонована Ф. Заставним, В. Руленко, В. Поповкіним [9, с. 6]. Схема укрупнення також була запропонована М. Паламарчуком. Вона базується на соціальному районуванні й створенні десяти країв або соціальних районів [10, с. 5–6]. З погляду укрупнення основою для проведення реформи можна обрати будь-яку проблему сучасного адміністративно-територіаль-



ного устрою, від економічного потенціалу до соціальних проблем і природно-кліматичних умов. Але цей шлях потребує значних змін, адже збільшення однієї одиниці автоматично зумовлює докорінну зміну органів державної влади, органів місцевого самоврядування та, відповідно, зміну кадрового складу цих органів. І, з одного боку, зменшення державного апарату й органів управління загалом дасть змогу зменшити кошти державного та місцевого бюджетів на утримання цих органів, а з іншого – може призвести до неможливості забезпечення робочими місцями кадровий ресурс поточних управлінських органів.

Найбільш доречним вважається третій шлях реформування – зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, що надасть можливість вирівняти кількісні показники регіонів, зберегти сучасний устрій і вирішити інші проблеми сучасного адміністративно-територіального устрою. Для реалізації цього проекту на практиці необхідна законодавчо урегульована процедура зміни меж адміністративно-територіальних одиниць. При цьому норми Земельного кодексу України регулюють тільки питання межового розмежування районів, сіл, селищ, міст, районів у містах. Але водночас нерегульоване питання встановлення меж Автономної Республіки Крим і областей. Згідно зі ст. 174 Земельного кодексу України, рішення про встановлення й зміну меж районів і міст приймається Верховною Радою України за поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської чи Севастопольської міських рад [11].

Щодо процедурного аспекту цих дій, то варто зазначити, що, відповідно до ст. 175 Земельного кодексу України, межі адміністративно-територіальних одиниць устанавлюються в порядку та відповідно до закону [11]. При цьому мається на увазі спеціалізований Закон України «Про адміністративно-територіальний устрій», що до сьогодні не є прийнятим та існує лише у вигляді проекту. Хоча навіть без регулювання цього порядку можна виділити такі стадії: розробку проекту землеустрою, проведення державної землепорядної експертизи, прийняття уповноваженим органом рішення й посвідчення меж.

Проект землеустрою створюється відповідно до вимог законодавства та з урахуванням генерального плану відповідного населеного пункту, але варто зазначити, що лише половина населених пунктів України мають визначену контурність. Землепорядна експертиза регулюється ст. 9 Закону України «Про державну землепорядну експертизу», де закріплено, що обов'язкової державній експертизі підлягають схеми землеустрою й техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць [12], що, у свою чергу, забезпечує законність і послідовність змін меж адміністративно-територіальних одиниць.

Прийняття рішення уповноваженими органами й посвідчення меж адміністративно-територіальної одиниці посвідчується державним актом, форма та порядок видання якого встановлюється Верховною Радою України. Це є наступним етапом, але на сьогодні ні

форма, ні порядок цього акта не є визначеним, що породжує спори щодо дійсності тих чи інших рішень за відсутності цього акта.

Висновки. Отже, для проведення адміністративно-територіальної реформи шляхом зміни меж одиниць необхідне усунення невизначеності процедури реалізації щодо встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, що, у свою чергу, включає такі етапи: прийняти Закон України «Про адміністративно-територіальний устрій»; унести зміни до ст. 173 Земельного кодексу України для доповнення переліку адміністративно-територіальних одиниць, щодо яких можливі встановлення й зміна меж адміністративно-територіальних одиниць (тобто можливість устанавлювати та змінювати межі областей і АР Крим); розробити й прийняти Закон України, що буде регулювати порядок і зміст посвідчення меж адміністративно-територіальних одиниць (з метою уточнення ст. 176 Земельного кодексу України), форму та процедуру видання державного акта, яким має відбуватись посвідчення цих меж, або в порядку децентралізації влади виключити ст. 176 Земельного кодексу України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Регіоналізація і вибори як засоби удосконалення владних відносин в Україні: теорія і практика / за заг. ред. О.О. Дьоміна; керівник авт. кол. В.В. Лісничий. – Х.: Вид-во ХарPI УАДУ «Магістр», 2003. – 579 с.
2. Губань Р. Історія становлення сучасного адміністративно-територіального устрою України / Р. Губань // Юридичний журнал. – 2009. – № 3. – С. 64–73.
3. Кізілінський В.А. Полково-сотенний устрій першого гетьманату як територіальна основа самоврядування / В.А. Кізілінський // Становлення і розвиток української державності: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., Київ, МАУП, 27 жовт. 2006 р. – К.: ДП «Вид. дім «Персонал», 2008. – С. 363–372.
4. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
5. Статистичний щорічник України за 2013 рік / за ред. О. Осауленка; Державний комітет статистики. – К., 2014. – 534 с.
6. Реформування територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні: проекти нормативно-правових актів / упоряд. О.С. Врублевський. – К.: Ін-т громадян. суспільства, 2009. – 80 с.
7. Панухник О.В. Адміністративно-територіальна реформа як чинник зміцнення місцевої економіки / О.В. Панухник // Інноваційна економіка. – 2014. – № 3. – С. 76–83.
8. Статистичний збірник «Чисельність наявного населення України» на 1 січня 2013 року / відп. за вип. Г. Тимошенко; Державний комітет статистики. – К., 2013. – 112 с.
9. Голіков А.П. До питання адміністративно-територіального устрою та управління народним господарством / А.П. Голіков // Адміністративно-територіальний устрій України крізь призму інтересів регіонів та держави: тези доп. – Х., 1994. – С. 6–7.
10. Паламарчук М.М. Соціальне районування України як основа її адміністративно-територіального устрою / М.М. Паламарчук // Адміністративно-територіальний устрій України крізь призму інтересів регіонів та держави: тези доп. – Х., 1994. – С. 5–6.
11. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
12. Про державну землепорядну експертизу: Закон України від 17 червня 2004 року № 1808IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1808-15>.