

торіальної організації влади в Україні), що дало б поштовх до реформування територіальної організації влади.

1. Закон України «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законів України щодо проведення робіт із землеустрою, пов'язаних із встановленням і зміною меж сіл, селищ, міст, районів» № 10042 від 13.02.2012 р. // Голос України. – 2012. – 4 серпня. 2. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://civil-rada.in.ua/?p=477>. 3. *Ставнійчук М.* Реформа, з якою Україна запізнюється на 20 років // Дзеркало тижня. Україна. – 2012. – 30 листопада. 4. *Любченко П.* Реформа територіального устрою як чинник розвитку місцевого самоврядування в Україні // Вісник Академії правових наук України. – 2005. – № 4 (43). – С. 191. 5. Доповідь Комісії з питань адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/25775.html>. 6. Проект Закону «Про об'єднання територіальних громад» № 9590 від 14.12.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=42091. 7. Середньостроковий звіт щодо впровадження Програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні» (січень–червень 2012 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Середньостроковий-звіт_січень-червень-2012.pdf. 8. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства надзвичайних ситуацій України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів» від 16.10.2012 № 5459-VI // Голос України. – 2012. – 17 листопада. 9. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» № 3166-VI від 17.03.2011 р. // Голос України. – 2011. – 9 квітня.

УДК 32.001.316

В. А. ЯВІР,
кандидат політичних наук

ЕТНОПОЛІТИЧНІ ВИКЛИКИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

Уперше здійснено етнополітичний аналіз адміністративно-територіального устрою України. Виокремлено основні етнополітичні виклики, які постають перед етнонаціональною політикою внаслідок застосування системи адміністративно-територіального устрою, побудованої на застарілих принципах. До них слід віднести: феномен багатьох, відмінних одна від одної регіональних етнополітик, що формуються в адміністративно-територіальних центрах і посилюють розкол держави; політизацію етнічності, що супроводжується етнотериторіальними претензіями етноспільнот, незадоволених внутрішніми кордонами адміністративно-територіальних одиниць і їх статусом як території свого компактного проживання; загострення регіональних конфліктів та суперечностей за етнічною ознакою.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, автономія, етнополітична безпека.

Явир В. А. Этнополитические вызовы административно-территориального устройства Украины

Впервые осуществлен этнополитический анализ административно-территориального устройства Украины. Определены основные этнополитические вызовы этнонациональной политике, возникающие в результате использования системы административно-территориального устройства, построенной на устаревших принципах. К ним следует отнести: феномен многообразия различных региональных этнополитик, которые формируются в административно-территориальных центрах и усиливают раскол государства; политизацию этничности, сопровождающуюся этнотерриториальными претензиями этносов, недовольных внутренними границами административно-территориальных единиц и их статусом как территории своего компактного проживания; обострение региональных конфликтов и разногласий за этническим признаком.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, автономия, этнополитическая безопасность.

Yavir V. A. Ethnopolitical challenges of administrative-territorial system of Ukraine

The ethnopolitical analysis of administrative-territorial system of Ukraine is made for the first time. The main ethnopolitical challenges that appear as a result of out-of-date administrative-territorial system are identified. Among them are the phenomenon of variety of regional politics which are generated in administrative centers and increase the state split; ethnicity politicization accompanied by ethnoterritorial demands of ethnos who are not satisfied with inner borders of political units and their status as the territories of their compact habitation; escalation of regional conflicts and ethnic disagreements.

Key words: administrative-territorial system, autonomy, ethnopolitical safety.

На перший погляд, особливості територіального устрою держави не мають прямого зв'язку з етнонаціональною ситуацією та етнонаціональною політикою. Однак саме етнонаціональній політиці доводиться давати відповіді на виклики, що виникають внаслідок невідповідності територіального устрою типові розселення етноспільнот і неврахування етнокультурних особливостей регіонів. І ця проблема потребує детального наукового вивчення.

Наше дослідження базуватиметься на досвіді України і ми зосередимось на вивченні взаємозв'язку адміністративно-територіального устрою та етнонаціональної політики. Адже, як відомо, у правових науках розрізняють два основні види територіального устрою: політико-територіальний та адміністративно-територіальний. Політико-територіальний устрій притаманний федеративним державам, оскільки він передбачає поділ території держави на окремі відносно самостійні частини, тоді як адміністративно-територіальний устрій характерний для унітарних держав – їх територія поділена на адміністративно-територіальні одиниці, самостійність яких у вирішенні більшості питань юридично обмежена.

Однак етнополітична самостійність регіонів досить часто вимірюється не кількістю повноважень, віднесених до відання місцевої влади, а реальним наповненням регіональної етнонаціональної політики. К. Вітман зауважує істотні відмінності між загальнонаціональною та регіональною етнополітикою. Дослідник стверджує, що регіональна етнополітика є не продовженням реалізації державної етнополітики на місцевому рівні, а етнополітикою окре-

мого регіону, що спрямована на утвердження його відмінностей поряд з іншими регіонами України¹. Така регіональна етнонаціональна політика зводиться до актуалізації етнокультурних питань – мови, етнічної належності, ставлення до історичних подій, вектора зовнішньополітичної інтеграції і все частіше стає приводом для етнополітичних конфліктів на загальнонаціональному рівні. Це дає підстави стверджувати, що подібні конфлікти задаються, зокрема, й невідповідністю адміністративно-територіального устрою принципам дотримання міжетнічної злагоди та етнополітичної стабільності.

Під адміністративно-територіальним устроєм розуміють спосіб територіальної організації держави, який характеризується певною формою конституційно-правових відносин між державою в цілому та її складовими частинами, виявляється в особливостях правового статусу адміністративних одиниць та розподілу владних повноважень між центральними і місцевими органами влади. В. Погорілко та В. Федоренко визначають адміністративно-територіальний устрій як територіальну організацію держави, що характеризується внутрішнім поділом її на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці різного рівня, відповідно до яких утворюються місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування². Передбачається, що територіальна організація покликана забезпечити найбільш оптимальне вирішення завдань та здійснення функцій суспільства і держави.

Згідно з Конституцією України (стаття 133), територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. В цьому контексті нас найбільше цікавитиме врахування історичних, демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. В. Погорілко та В. Федоренко стверджують, що цей конституційний принцип означає, що держава забезпечує і гарантує право територіальних громад, які, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій, умовно об'єднуються в певні регіони, вирішувати політичні, економічні, соціальні, культурні (духовні) та інші проблеми згідно з їх інтересами. Однак наскільки справедливе твердження про те, що територіальні громади умовно об'єднуються в певні регіони?

Адже система адміністративно-територіального устрою України є негнучкою до змін, а відтак неефективною: вона не відповідає сучасним вимогам і створює цілу низку викликів етнополітичній безпеці України. Варто погодитися з Н. Ціцуашвілі, який стверджує, що етнополітична стабільність сучасних держав великою мірою залежить від розв'язання проблем, пов'язаних з налагодженням комунікації в поліетнічному суспільстві, з подоланням міжетнічних бар'єрів, розвитком демократії в умовах етнокультурного плюралізму. Придушення розвитку етнокомпонентів поліетнічного суспільства та недопущення їх участі у прийнятті рішень, що безпосередньо їх стосуються, продукує короткострокові та довгострокові виклики етнополітичній безпеці³.

Нинішній адміністративно-територіальний устрій ускладнює міжетнічну взаємодію, унеможливує участь у прийнятті рішень етноспільнот, породжує феномен «меншини в меншині» і загрожує федералізацією держави за етнокультурними критеріями. В. Гулай виділяє в міжетнічній взаємодії дві протилежні тенденції: етнічну сегментацію та етнічну гомогенізацію. Загалом же міжетнічна взаємодія визначається дослідником як взаємодія представників різних етносів, які проживають у межах одного етнополітичного організму (держави), через безпосередні та опосередковані контакти в усіх сферах суспільного життя, у результаті яких здійснюється обмін етнічною інформацією й під впливом яких формуються уявлення один про одного, коригуються уявлення про самих себе та формується відповідна етнополітична ситуація в країні⁴.

Якщо загальнонаціональна етнополітика націлена на етнічну гомогенізацію, формування політичної нації на основі громадянської належності, то регіональна етнополітика, що базується на нинішньому територіальному поділі, є втілення етнокультурної, мовної сегментації. Про це свідчить намагання місцевої влади проводити власну мовну, освітню політику, яка не відповідає загальнонаціональним очікуванням та характеризується дискримінацією окремих етноспільнот. Жителям Донецької, Луганської, Запорізької, Миколаївської областей доводиться у судах виборювати право здобувати середню та вищу освіту державною українською мовою.

Про існування етнокультурних бар'єрів, законсервованих за допомогою адміністративно-територіального поділу, про неймовірні розбіжності регіональної етнополітичної політики областей свідчить такий резонансний приклад. 2011 р. україномовний житель м. Миколаїв А. Ільченко подав звернення голові Львівської ОДА з проханням надати йому статус біженця і притулок у Львівській області, оскільки в Миколаївський йому начебто загрожує небезпека через активну громадянську проукраїнську позицію. Прохач притулку подав понад 100 позовів до місцевої влади Миколаївської області, комунальних підприємств, інших установ та організацій щодо порушення його права на отримання інформації державною українською мовою⁵. І таких позовів шороку більше, як свідчить статистика.

Чинний адміністративно-територіальний устрій також зазнає багато критики з точки зору оптимізації державного управління, децентралізації влади, економічної недоцільності збереження громіздкої ієрархічної системи управління. Як стверджує Й. Вишотравка, адміністративно-територіальна система України є складною невпорядкованою ієрархічною структурою, адже кожна адміністративно-територіальна одиниця наділена державою відповідними повноваженнями у сфері управління, а також виконує певні самоврядні функції. Істотним недоліком адміністративно-територіального устрою України дослідник вважає його надмірну подрібненість. На його думку, це не відповідає європейським тенденціям, згідно з якими територіальні адміністративні утворення повинні мати достатній фінансово-економічний, інституціональний потенціал для забезпечення в межах визначених повноважень високого рівня суспільних послуг населенню та поступального соціально-економічного розвитку відповідних територій⁶.

Крім того, система адміністративно-територіального устрою не відповідає типу розселення етноспільнот і не забезпечує задоволення етнокультурних потреб усіх членів поліетнічного суспільства. Це породжує такі виклики етнополітичній стабільності, як етнотериторіальні претензії окремих національних меншин та етнічних груп. Розглянемо декілька з них. Кримські татари не задоволені тим фактом, що адміністративно-територіальна автономія в Криму офіційно не має жодного національного забарвлення, але неофіційно в ній домінує російське етнокультурне та мовне середовище. Статус адміністративно-територіальної автономії вищий, ніж у звичайних адміністративно-територіальних одиниць, але нижчий за статус суб'єктів національно-територіальної, національно-державної автономії або суб'єктів федерації. Органи влади суб'єкта адміністративно-територіальної автономії здійснюють свою діяльність під наглядом центральних органів влади, які призначають для цього своїх представників (наприклад губернаторів). Вони мають повноваження приймати нормативні акти з питань, коло яких окреслене центром, але до них не належать важливі питання етнонаціональної політики (право запроваджувати власну офіційну мову, символіку).

Кримські татари, намагаючись подолати тенденцію домінування російської національної меншини, яка є більшістю в автономії, вимагають підвищення статусу кримськотатарської мови, відновлення їхніх прав як депортованого етносу. Зокрема, нещодавно національна меншина провела мітинг із закликом до Президента України підтримати ініціативу Меджлісу про проведення 2013 р. Міжнародного форуму з питання відновлення прав кримськотатарського народу. У вимогах кримських татар час від часу лунає ідея перетворення адміністративно-територіальної автономії на національно-територіальну, сформовану за етнічною кримськотатарською ознакою у вигляді реалізації права на самовизначення національної меншини. «Йдеться йде про перетворення і реформування територіальної автономії, створеної незрозуміло за якою мотивацією, на національно-територіальну автономію, яка буде відповідати праву корінного народу на самовизначення», – озвучив вимоги національної меншини лідер Меджлісу⁷.

Водночас цей проект не відповідає національним інтересам України, є утильком прав російської національної меншини, яка кількісно домінує в автономії. Кримські татари як третя за чисельністю етноспільнота, здавалося б, не повинні були б диктувати свою волю більшості населення. Такі вимоги стали наслідком незадовільної реабілітації кримських татар як депортованого етносу, відсутності законодавчого закріплення їх прав та наявності адміністративно-територіальної автономії. Не маючи соціально-економічних важелів захисту своїх прав, національна меншина пішла одним з найнебезпечніших шляхів – політизації етнічності та поступової зміни статусу адміністративно-територіальної автономії, сформованої за невизначеними критеріями, на національно-територіальну автономію.

Аргументують свою позицію представники кримськотатарської національної меншини, спираючись на історію, адже протягом кількох століть вони мали свою власну державу на території Кримського півострова. Як відомо з те-

орії етнополітології, національна меншина, що вже мала власну державу на території проживання, з великою ймовірністю висуне вимогу національного самовизначення в майбутньому за певних обставин. Такими обставинами стали провал політики відновлення прав депортованого етносу та функціонування автономії Криму, в якій домінує російська національна меншина.

Політики, спостерігаючи за цими етнонебезпечними тенденціями, одразу ж поклали відповідальність на вади системи адміністративно-територіального устрою. І вирішили, що найкращий спосіб вгамувати етнотериторіальні претензії обох національних меншин (і російської, і кримськотатарської) – це ліквідувати автономію взагалі, знизивши її статус до рівня області. Слід зазначити, що до політизації етнокультурних питань в Автономній Республіці Крим вдається також російська національна меншина, спираючись на свою чисельність та неприналежність Криму до України до 1954 року. Її представники намагаються максимально розширити присутність російської мови в автономії та ставлять під сумнів належність півострова до складу України.

Прикладом таких дій є намагання скасувати в суді Конституцію Автономної Республіки Крим, схвалену Верховною Радою України в 1998 році. Адже статтю 1 цього документа Автономна Республіка Крим проголошується невід'ємною складовою частиною України. Представники Народного фронту «Севастополь – Крим – Росія» подали позов до суду в жовтні 2010 р., вимагаючи скасування чинної та відновлення Конституції Республіки Крим 1992 року, якою визначалася самостійність Криму та встановлення конфедеративних відносин з Україною⁸. Координатор громадської організації В. Подьячий, засуджений умовно за статтею 110 Кримінального кодексу України (посягання на територіальну цілісність і недоторканність України; інакше кажучи, за сепаратизм), переконаний, що адміністративно-територіальна автономія, як і перебування Криму в складі України, – незаконні. На початку 2012 р. представники Народного фронту «Севастополь – Крим – Росія» виграли у Вищому адміністративному суді процес за право на судове скасування Конституції АРК і планують обов'язково його реалізувати.

У зв'язку з цим в етнополітиці утвердилося уявлення про те, що адміністративно-територіальна автономія сприяє сепаратизму, політичному екстремізмові, етнічному та конфесійному протистоянню, тому є джерелом постійної загрози етнополітичній безпеці держави. Праві політичні сили вирішили, що ліквідація автономії сприятиме збереженню територіальної цілісності та унітарності держави. Партія «Свобода» кілька разів намагалася провести референдум про скасування автономного статусу Криму. У її політичній програмі є окремий розділ під назвою «Крим і Севастополь. Встановлення конституційного порядку та забезпечення стабільного розвитку», першим пунктом якого передбачено винесення на всеукраїнський референдум питання про зміну статусу Криму з автономного на обласний⁹. Українська народна партія також запропонувала перетворити автономію на Таврійську область України під час загального реформування адміністративного устрою держави.

Невдоволення чинною системою адміністративно-територіального устрою висловлюють й інші національні меншини. Так, етнографічна група – русини

вже багато років вимагає перетворення Закарпатською областю на автономію за національною ознакою, адже на її території русини мали в ХХ ст. власну державу – Карпатську Україну. Спочатку ця назва вживалася для позначення території нинішнього Закарпаття, згодом – автономної республіки у складі Чехо-Словаччини в 1938–1939 рр. та незалежної держави в березні 1939, що проіснувала кілька днів, а проте це дало підстави русинам 2008 р. у документі під назвою «Акт проголошення відтворення русинської державності», прийнятому під час Другого конгресу підкарпатських русинів, висунути ультиматум державі про якнайшвидше утворення територіальної автономії в Закарпатській області та перейменування її на Підкарпатську Русь. Стабілізувати загорілу етнополітичну ситуацію довелося знову ж таки шляхом порушення кримінальної справи за статтею 110 Кримінального кодексу України проти лідера русинського руху.

Тому у більшості дослідників не викликає заперечення той факт, що Україна вже давно потребує зміни адміністративно-територіального устрою. А. Павлюк переконана, що чинний адміністративно-територіальний устрій перешкоджає здійсненню ефективної регіональної політики, гальмує становлення базового інституту демократії – місцевого самоврядування¹⁰. І, що найголовніше, через його вади українське суспільство періодично втягується в дискусії щодо федералізації України, які загрожують територіальній цілісності та етнополітичній стабільності держави.

Адже праобраз сучасної триступеневої системи адміністративно-територіального устрою з утворенням перших п'яти областей (Харківської, Київської, Вінницької, Дніпропетровської та Одеської) було створено ще 1932 р. Згодом кількість областей збільшувалася, але принципи адміністративно-територіального устрою залишалися незмінними. Згідно зі статтею 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. До складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь.

Варто погодитися з більшістю дослідників, які стверджують, що в нинішньому адміністративно-територіальному устрої України є чимало вад: неспівмірність розмірів областей, значні відмінності у кількості адміністративних одиниць нижчого рангу, нерівномірна віддаленість територій від обласного центру, невідповідність типові розселення етнотериторіальних тощо. Однак питання вдосконалення адміністративно-територіального устрою досі не переходить в площину практичної реалізації, незважаючи на ті виклики, які виникають внаслідок його консервації та побудови на принципах багатолітньої давності.

На тлі тотальної критики чинної системи адміністративно-територіального устрою в сфері державного управління, місцевого самоврядування доцільним

виявляється й її етнополітичний аналіз. Він дає можливість виокремити основні етнополітичні виклики, які постають перед етнонаціональною політикою внаслідок застосування системи адміністративно-територіального устрою, побудованої на застарілих принципах радянських часів. До них слід віднести: феномен відмінних одна від одної регіональних етнополітик, що формуються в адміністративно-територіальних центрах і посилюють розкол держави; політизацію етнічності, що супроводжується етнотериторіальними претензіями етноспільнот, незадоволених внутрішніми кордонами адміністративно-територіальних одиниць і їхнім статусом як території їх компактного проживання; загострення регіональних конфліктів та суперечностей за етнічною ознакою.

1. *Витман К.* Суперечності загальнонаціональної та регіональної етнополітики в Україні // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – № 9. – С. 57. 2. *Погорілко В., Федоренко В.* Конституційне право України: підручник. – К.: Правова єдність, 2010. – С. 379. 3. *Цибухівілі Н.* Етнополітична безпека: внутрішні виклики в умовах поліетнічності // Політологічний вісник. – 2011. – № 53. С. 278. 4. *Гулай В.* Міжетнічна комунікація в Західній Україні в роки Другої світової війни: монографія. – Львів: Вид-во Львівської політехніки, 2011. – С. 391. 5. Україномовний мешканець Півдня просить притулку в Цимбалюка [Електронний ресурс] / *Zaxid.net*. – Режим доступу: http://zaxid.net/home/showSingleNews.do?ukrayinomovniy_meshkanets_pivdnya_prosit_pritulku_v_tsimbalyuka&objectId=1238300. 6. *Вишотравка Й.* Досвід реформування адміністративно-територіального устрою на пострадянському просторі // Ефективність державного управління: зб. наук. праць. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 14/15. – С. 44. 7. *Джемілев:* Будущее Крыма – национально-территориальная автономия в составе Украины [Електронний ресурс] // Евразийский Дом. – Режим доступу: <http://www.eurasianhome.org/xml/t/expert.xml?lang=en&nic=expert&pid=1545>. 8. Кримські сепаратисти домоглися права на скасування Конституції АРК у суді [Електронний ресурс] // Радіо Свобода. – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24454778.html>. 9. Програма захисту українців [Електронний ресурс] / Офіційний сайт ВО «Свобода». – Режим доступу: http://www.svoboda.org.ua/pro_partiyu/prohrama/. 10. *Павлюк А.* Реформування адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реалізації // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 1. – С. 164.