



**Василь ГРИЦАК,**  
кандидат юридичних наук,  
народний депутат України,  
голова підкомітету  
Комітету Верховної Ради України  
з питань законодавчого  
забезпечення правоохоронної діяльності

### **АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ (1991–1996 рр.): НАУКОВО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

**Ключові слова:** адміністративно-територіальний устрій; концепція адміністративно-територіального устрою; адміністративно-територіальна система; модель адміністративно-територіального устрою; адміністративно-територіальні одиниці; суспільство; держава.

Сучасний етап розбудови в Україні ефективної моделі громадянського суспільства та держави засвідчує необхідність вироблення єдиної оптимальної концепції національного адміністративно-територіального устрою, наявність якого є важливою умовою поступу вперед. Водночас формування такої концепції адміністративно-територіального устрою, що відповідала б потребам та сподіванням українського суспільства, можливе за умови врахування особливостей його становлення у перші роки незалежності Української держави, зокрема у період з 1991 по 1996 роки – одного з найбільш важливих і складних етапів утвердження адміністративно-територіального устрою України, що супроводжувався спробами пошуку цілісної системи органів державної влади, територіальної організації. Не менш важливим є й врахування основних негативних факторів, що стали на заваді створенню оптимальної моделі адміністративно-територіальної організації Української держави.

У юридичній літературі проблемам адміністративно-територіального устрою увага приділялась у працях провідних українських вчених-дослідників, зокрема В.Д. Гончаренка, А.П. Зайця, М.Г. Крикуна, О.М. Миро-

ненка, М.Й. Рогожина, В.Я. Тація, В.Г. Яцуби та інших. Разом із тим дослідники досить поверхово акцентували увагу на науково-правовому аспекті формування адміністративно-територіального устрою України у перші роки її незалежності.

Одна із найбільш значимих передумов розбудови національного адміністративно-територіального устрою в Україні – здобуття нею незалежності. В ухваленій парламентом постанові «Про проголошення незалежності України» та Акті проголошення незалежності України, що стали наслідком прийняття 16 липня 1990 року Верховною Радою Української РСР Декларації про державний суверенітет України [1, 2], передбачалось, що Українська РСР самостійно визначає адміністративно-територіальний устрій республіки та порядок утворення національно-адміністративних одиниць [3, 4].

Позитивну роль у цьому відіграли політико-правові обставини, що зумовили незворотність процесів утвердження української державності, зокрема проведення 1 грудня 1991 року республіканського референдуму щодо підтвердження Акта проголошення незалежності. Понад 90% його учасників підтвердили своє прагнення жити у незалежній державі, що стало історичною

віхою в національному відродженні України [3, 519].

Подією, яка мала істотне значення для української державності, а, відтак, безпосередньо впливала на формування національної моделі адміністративно-територіального устрою, стало підписання 7–8 грудня 1991 року у Біловезькій Пущі керівниками України, Росії, Білорусії Угоди про створення Співдружності Незалежних Держав (далі – СНД), яку вже 10 грудня 1991 року було ратифіковано Верховною Радою України [4]. Сторони-підписанти, бажаючи сприяти вираженню, збереженню і розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності національних меншин, які населяють її території, і унікальних етнокультурних регіонів, що склалися, взяли їх під свій захист, визнали територіальну цілісність одна одної і недоторканність існуючих між ними державних кордонів. Це дало змогу Україні будувати свою державність та провадити відповідні зміни в адміністративно-територіальному устрої країни.

Поряд із вказаними правовими актами, що проголошували незалежність України, важливим кроком на шляху формування національного адміністративно-територіального устрою стало ухвалення парламентом 4 листопада 1991 року Закону України «Про державний кордон», яким визнавалась недоторканність державного кордону України і вказувалось на те, що будь-які його порушення будуть рішуче припинятись.

Названі політико-правові чинники заклали необхідну основу формування в Україні національної моделі адміністративно-територіального устрою, який враховував би власні, здобуті у процесі розвитку, традиції державного й територіального будівництва і водночас відповідав би перспективам розвитку українського суспільства та держави, у тому числі виходячи з аналізу практики державного та суспільно-політичного будівництва у роки існування УРСР [5, 108–118]. Адже сутність адміністративно-територіального устрою проявляється у відносинах між владними інституціями та соціумом, де він як просторова організація суспільства виконує роль дієвого посередника, покликаного сприяти успішному практичному здійсненню економічних, соціальних, культурних та

інших функцій держави [6, 3]. Однак жодних суттєвих кроків у цьому напрямі не було зроблено. Україна успадкувала адміністративно-територіальний устрій Української РСР, що, як показав досвід державотворення часів незалежності, став істотною перепорою на шляху здійснення демократичних та ефективних перетворень, оскільки мотивами його формування було прагнення підпорядкувати адміністративно-територіальну систему структурі партійної влади, досягти пропагандистської мети тощо [7, 11]. Понад те, концепція успадкованого Україною адміністративно-територіального устрою була сформована ще під час розквіту Рад у середині 30-х рр. XX ст. за принципом «замкнутого» існування величезної держави, відділеної від іншого світу «залізною завісою». У її основі лежали не стільки соціально-економічні фактори, скільки ідеологічні міркування, що були спрямовані на формування в суспільстві лояльності до комуністичних символів та являли собою дієвий пропагандистський інструмент і використовувались як засіб міфотворення [7, 12]. Вони є неприйнятними з точки зору відповідності інтересам новітньої історії нашої держави, вільним ринковим відносинам і суспільним інтересам, національним традиціям та українській етнокulturі [8, 12].

Таким чином, адміністративно-територіальна система України перших років незалежності повністю повторювала модель, закладену в Конституції Української РСР, що (з певними змінами) продовжувала діяти. Отже, на момент проголошення незалежності до складу України входили: Кримська АРСР, 24 області, 2 міста республіканського підпорядкування (Київ та Севастополь), 605 районів (з них 485 – сільських), 435 міст (з яких 151 – місто обласного підпорядкування), понад 9,5 тис. сільських і 800 селищних рад, близько 29 тис. сільських та 1 360 міських населених пунктів. Усього у державі було 30,2 тис. населених пунктів [9, 56].

Можемо зробити висновок, що отриманий від радянських часів адміністративно-територіальний устрій, який ґрунтувався на партійно-ідеологічних та політичних чинниках, став одним із найбільш суттєвих стримуючих факторів на шляху розбудови Української держави та її основних, базових

інститутів, створив суттєві перешкоди для формування ефективних засад у відносинах між особою, суспільством і державою.

Однією з таких перепон виявилася проблема визначення правового статусу Криму, що на момент здобуття незалежності мав статус автономної республіки. Причина виникнення такої ситуації полягала у тому, що 5 травня 1992 року кримським парламентом було проголошено Акт державної самостійності Республіки Крим, згідно з яким відбулось проголошення державної самостійності Республіки Крим. Таке рішення не відповідало існуючим у міжнародній практиці підходам до територіальної автономії, яка не може вважатись суверенним суб'єктом державно-правових відносин, а тим більше не має право приймати закони, бути суб'єктом міжнародно-правових зв'язків і укладати від свого імені міжнародні договори. Тому вже 6 травня 1992 року Верховною Радою України цей Акт було визнано таким, що не відповідає Конституції і законам України [10]. Єдиною прийнятною для України у цій ситуації було визнано модель територіальної (обласної, регіональної) автономії. Це відображено у ст. 75-1 Конституції України 1978 року, що на підставі Закону України «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України» [11] була викладена у такій редакції: «Автономна Республіка Крим є складовою частиною України і самостійно вирішує питання, віднесені до її відання».

Наступною проблемою, з якою зіткнулась Україна на шляху вироблення ефективної моделі адміністративно-територіального устрою, постала необхідність реформування системи організації територіальних органів влади та запровадження дієвих механізмів функціонування місцевого самоврядування, адже співіснування у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці територіальних громад, інших суб'єктів місцевого самоврядування зумовлює певні відносини між ними в різних галузях громадського життя [12, 10], що, у свою чергу, потребує чіткого законодавчого врегулювання.

Базовим законом, який регламентував організацію влади на місцях, став прийнятий 5 березня 1992 року Закон України «Про представника Президента України» [13].

Відповідно до нього було запроваджено механізми централізованого управління найбільш великими та впливовими адміністративно-територіальними одиницями, такими як області, міста Київ, Севастополь, а також райони.

Згідно зі ст. 1 цього Закону представник Президента України визнавався головою місцевої державної адміністрації відповідно в області, містах Києві, Севастополі, районі, районі міст Києва і Севастополя. Таким чином, саме представникам Президента належало здійснювати організацію влади на рівні адміністративно-територіальних одиниць.

До основних повноважень представника Президента на відповідній території належали: забезпечення реалізації законів України, указів Президента України, постанов Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, інших актів законодавчої і виконавчої влади; координація діяльності відповідних органів внутрішніх справ, національної безпеки, оборони, статистики та інших органів, підпорядкованих міністерствам, іншим центральним органам державної виконавчої влади; здійснення контролю за додержанням органами державної виконавчої влади, місцевого і регіонального самоврядування, а також підприємствами, організаціями й установами, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, іншими юридичними особами Конституції України і законів України, указів Президента України, інших актів законодавчої та виконавчої влади тощо. На основі цього Закону Указом Президента України затверджено Положення про місцеву державну адміністрацію [14], згідно з яким на представників Президента України покладался обов'язок утворити на базі виконавчих комітетів відповідних Рад народних депутатів, їх відділів, управлінь та інших структурних підрозділів державної адміністрації областей, міст Києва і Севастополя, районів, районів міста Києва та припинити у зв'язку з цим діяльність виконавчих комітетів.

Таким чином, територіальна організація влади в Україні здійснювалась місцевими державними адміністраціями, що розподілялись залежно від статусу адміністративно-територіальної одиниці на: обласні, Київську та Севастопольську міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі.

Місцеві державні адміністрації підпорядковувались Президентові України, а також Кабінету Міністрів України. Обласні, Київська і Севастопольська міські, районні, районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації становили єдину систему державної виконавчої влади на місцях. Однак інститут представників Президента виявився недостатньо ефективним і його було скасовано на підставі Закону України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» [15].

Поряд із засадами централізованого управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць в Україні продовжувало функціонувати місцеве та регіональне самоврядування, запроваджене ще у 1990 році на підставі Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [16]. Згідно з ним місцеве самоврядування – це територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя та власної фінансово-економічної бази. Водночас регіональне самоврядування розглядається як територіальна самоорганізація громадян для вирішення безпосередньо або через органи, які вони утворюють, питань місцевого життя.

Територіальною основою місцевого самоврядування проголошувались сільрада, селище, місто, а регіонального самоврядування – відповідно район, область. Цим започатковано відхід від дуалістичної теорії і практики в організації місцевої влади та місцевого самоврядування, забезпечувалось утвердження місцевого і регіонального самоврядування. Проте не обійшлося і без недоліків, оскільки у зв'язку із зупиненням діяльності виконавчих комітетів можливості рад в управлінні місцевими справами істотно зменшувались, що посилювало конфронтацію між керівниками органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної виконавчої влади.

Від такої подвійності відмовились лише з прийняттям 3 лютого 1994 року Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» [17], згідно з яким ради усіх рівнів проголошувались органами місцевого самоврядування. Голови рад, за

винятком районних у місті, обирались шляхом прямих виборів безпосередньо населенням і за посадою очолювали виконавчі комітети.

Отже, процес децентралізації державної влади (володіння владними повноваженнями, відповідно до яких територіальні органи влади є незалежними чи автономними від центральних органів влади), постійно активізувався та все більше відображався у законодавчій політиці держави. Наслідком цього стало прийняття Закону України «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад» [18], яким визначався правовий статус і структура органів місцевого самоврядування, що наділялися власною компетенцією, у межах котрої діяли самостійно. На голів Рад та очолювані ними виконкоми законодавство покладало здійснення делегованих їм повноважень державної виконавчої влади. Голови сільської, селищної, міської, районної та обласної Ради обирались безпосередньо населенням. Голова Ради за посадою очолював виконком відповідної Ради вищого рівня.

Такий розвиток подій передбачав значну деконцентрацію президентської влади на території України. І хоча процес деконцентрації є одним із видів централізації, оскільки територіальні органи державної влади навіть після отримання певного обсягу повноважень залишаються підпорядкованими центральним органам влади, глава держави з цим погодитись на міг. І вже 6 серпня 1994 року Президент України видав Указ «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях» [19], відповідно до якого підпорядкував собі голів районних і обласних Рад, хоча й без права звільнення. У цей період, для якого характерними були гостра криза і конфронтація органів державної влади, йшов інтенсивний пошук систем кожного виду влади і водночас системи місцевих органів державної влади та моделі місцевого самоврядування.

Для стабілізації діяльності державних інституцій у червні 1995 року між Президентом України та Верховною Радою України укладено «Конституційний Договір про основні засади організації і функціонування

державної влади та місцевого самоврядування в Україні» [20], який дещо упорядкував політико-правову ситуацію у державі, не торкаючись фундаментальних аспектів розвитку української державності. Тому подальша законодавча політика у державі була спрямована на розроблення та прийняття Конституції України. У зв'язку з цим можна погодитися з думкою В.І. Кравченка, який до основних недоліків формування адміністративно-територіального устрою протягом перших років незалежності України відніс: слабкість і незавершеність процесу визначення статусу та компетенції усіх центральних органів державної влади в Україні, що не давало змоги «центру» ефективно виконувати свої функції; загострення релігійного протистояння різних конфесій, яке мало форму міжрегіональних суперечок; посилення деструктивного впливу на міжрегіональні відносини через штучно загострене мовне питання; нерівномірність процесів політичного розвитку окремих територій; низький рівень внутрішньої кооперованості виробництв окремих територій у межах України на фоні переважно односторонньої зовнішньої спрямованості господарських зв'язків; відсутність правового механізму бюджетного регулювання; відсутність правових актів, що розмежовували б компетенцію територій і «центру» в сфері управління економікою тощо [21, 63–64]. Вказані обставини не дали можливості сформувати в Україні цілісну та ефективну модель адміністративно-територіального устрою, в основі якої лежали б соціально-етнічні, історичні, географічні, культурні та інші національні чинники, притаманні українському суспільству. В свою чергу, такий тісний взаємозв'язок процесів формування оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою з політико-правовими чинниками, що відбувались в Україні після проголошення незалежності, дозволяє охарактеризувати його як підсистему політико-правової системи організації суспільства, яка складалась із двох взаємозв'язаних елементів, що виступали її компонентами, – територіального поділу і адміністративного устрою. Причому взаємодія цих двох складових зумовлювалась їх функціями. На думку М.Г. Крикуна, у функціях механізму, зокре-

ма, реалізується їх об'єктивна сутність, визначається поведінка підсистеми, визначеної притаманними їй закономірностями [22, 3].

З огляду на зазначене вище, можна зробити такі висновки.

По-перше, даний етап характеризується як складний період пошуку напрямів реформування адміністративно-територіального устрою, що відбувався в умовах гострих політико-правових дискусій навколо проблем розвитку української державності.

Характеризуючи особливості адміністративно-територіального устрою перших років незалежності, можна констатувати, що Україна успадкувала його радянську модель, виходячи з політичної доцільності. До уваги не брались ні соціальні, ні етнічні, ні інші об'єктивно зумовлені чинники, що дали б змогу формувати в Україні ефективну модель відносин між людиною, територіальними громадами та державою.

Радянська модель адміністративно-територіального устрою у цей період виявилась одним із стримуючих факторів на шляху конструктивних державницьких перетворень. Розбудова державних інститутів провадилась у напрямі «прилаштування» їх до чинного на той час адміністративно-територіального устрою, що продовжував існувати в Україні як рудимент радянської епохи.

По-друге, в Україні діяла трирівнева система адміністративно-територіального устрою, яка була сформована ще у радянський період. Основними елементами адміністративно-територіального устрою були:

перший рівень – Автономна Республіка Крим (до 1994 р. – Кримська Автономна Радянська Соціалістична Республіка), міста республіканського підпорядкування Київ та Севастополь, області;

другий рівень – райони, міста республіканського значення (Автономної Республіки Крим) та обласного значення;

третій рівень – міста районного значення, селища, села.

По-третє, характерною для даного етапу стала відсутність чіткої законодавчої бази щодо правової регламентації адміністративно-територіального устрою. Суспільство та держава були пасивними стосовно суттєвих змін у цьому напрямі.

## Список використаних джерел:

1. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року № 55-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
2. Про проголошення незалежності України: постанова Верховної Ради Української РСР від 24 серпня 1991 року № 1427-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 502.
3. Історія держави і права України: підручник: у 2 т. / за ред. В.Я. Тація, А.Й. Рогожина, В.Д. Гончаренка. – Т. 2 / [кол. авторів: В.Д. Гончаренко, А.Й. Рогожин, О.Д. Святоцький та ін.]. – К.: Концерн Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 580 с.
4. Про ратифікацію Угоди про створення Співдружності Незалежних Держав: постанова Верховної Ради України від 10 грудня 1991 року № 1958-XII // Голос України. – 1991. – 13 грудня.
5. Панченко П.П. Зміни в адміністративно-територіальному поділі України. 40–80-і рр. XX ст. / П.П. Панченко, С.С. Падалка // Наукові праці історичного факультету Запорізького державного університету. – Запоріжжя, 1999. – Вип. VIII. – С. 108–118.
6. Дмитрієнко М.Ф. Адміністративно-територіальний поділ Української РСР з 1917 по 80-ті рр. XX ст. / М.Ф. Дмитрієнко, О.Є. Маркова // Історико-географічні дослідження на Україні. – К., 1992. – С. 3–13.
7. Андрощук О.В. Адміністративно-територіальні зміни в УРСР: плани, втілення, наслідки (друга половина 40-х – 60-ті роки XX століття): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. істор. наук: спец. 07.00.01 «Історія України» / О.В. Андрощук. – К., 2004. – 20 с.
8. Скуратович І.М. Адміністративно-територіальний устрій України в 1920–1930-х рр. і його впливи на організацію державного управління: історико-правове дослідження: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / І.М. Скуратович. – Х., 2005. – 19 с.
9. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія та сучасність / під заг. ред. В.Г. Яцуби. – К., 2002. – 270 с.
10. Про постанову Верховної Ради Республіки Крим «Про Акт про проголошення державної самостійності Республіки Крим»: постанова Президії Верховної Ради України від 6 травня 1992 року № 2307-XII: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
11. Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України: закон України від 21 вересня 1994 року № 171/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 40. – Ст. 361.
12. Батанов О.В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О.В. Батанов. – К., 2000. – 21 с.
13. Про представника Президента України: закон України від 5 березня 1992 року № 2167-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 23. – Ст. 335.
14. Положення про місцеву державну адміністрацію: указ Президента України від 14 квітня 1992 року № 252: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua>
15. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Офіційний вісник України. – 1997. – № 25. – С. 20.
16. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: закон України від 7 грудня 1990 року № 533-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 2. – Ст. 5.
17. Про формування місцевих органів влади і самоврядування: закон України від 3 лютого 1994 року № 3917-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 22. – Ст. 144.
18. Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад: закон України від 24 лютого 1994 року № 3996-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 8. – Ст. 38.
19. Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях: указ Президента України від 6 серпня 1994 року № 430/94: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
20. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.
21. Кравченко В.І. Територіальний устрій та місцеві органи влади України / Кравченко В.І. – К., 1995. – 88 с.
22. Крикун Н.Г. Административно-территориальное устройство Правобережной Украины в XV – XVIII вв.: автореф. дисс. на соискание ученой степени док. ист. наук: спец. 07.00.01 «История Украины» / Н.Г. Крикун. – К., 1992. – 30 с.

*Василь ГРИЦАК*

**АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ  
(1991–1996 рр.): НАУКОВО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

**Резюме**

*Висвітлено проблеми адміністративно-територіального устрою України, сконцентровано увагу на необхідності вироблення єдиної оптимальної концепції національного адміністративно-територіального устрою України.*

*Василий ГРИЦАК*

**АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО УКРАИНЫ  
(1991–1996 гг.): НАУЧНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

**Резюме**

*Освещены проблемы административно-территориального устройства Украины, концентрируется внимание на необходимости создания единой оптимальной концепции национально-административно-территориального устройства Украины.*

*Vasil GRYTSAK*

**ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL DIVISION OF UKRAINE  
(1991–1996): SCIENTIFIC LEGAL ASPECT**

**Summary**

*The issues of administrative and territorial division of Ukraine are focused on in the article. Special attention is paid to the necessity of preparing common optimal concept of national administrative and territorial division of Ukraine.*