

**Григорій ШАРІЙ,**

перший заступник начальника  
Головного управління  
Держземагентства  
у Полтавській області

**І**сторія адміністративно-територіального устрою України веде в сиву давнину і формує матеріал, який дозволяє пов'язати адміністративно-територіальний устрій країни з її економічним, політичним і соціальним рівнем розвитку та правильно відреагувати на геополітичні виклики і актуалітети.

На мій погляд, показовим у цьому плані є просторовий адміністративно-територіальний розвиток Полтавщини. Так, ще в 1514-1534 роках на території Полтавщини були сформовані перші козацькі полки — Гадяцький, Лубенський, Миргородський та Полтавський [3]. З другої половини XVII століття, в особливий період формування української державності, територія центральної України одержала особливий адміністративно-територіальний устрій з поділом території на полкові і сотенні землі. Відмітимо унікальність об'єднавчої політики Богдана Хмельницького, коли полки мали сотні і на правому, і на лівому берегах Дніпра.

Подальші адміністративно-територіальні реформи на переважній частині України виражали економічні і політичні інтереси Російської імперії. Поділивши територію України на губернії та повіти (з волостями для управління державними та тимчасово зобов'язаними селянами), імперська унітарна система вимагала значної подрібненості адміністративних одиниць.

У 1881 році на території Полтавської губернії, що займала площу 5 млн га, існувало 15 повітів і 450 волостей, на кінець 1917 року губернія мала 15 повітів і 245 волостей, з сільським населенням 550 тисяч осіб [3].



# КРАЄВИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ

Історія розвитку України не знала такої подрібненості адміністративно-територіальних одиниць, яка була за радянських часів і зберігається нині, коли на території Полтавської області, що займає площу 2,8 млн га, в 20-х роках XX ст. було утворено 44 райони і майже тисячу сільських рад [4]. Дія унітарної адміністративно-командної системи управління ефективна тоді, коли є можливість «ручного управління» кожним елементом системи.

За радянський період в області ліквідовано більше двох тисяч сільських поселень. Понад 120 тис. га угідь піддалися затопленню водонакопуючими водосховищами як однією з тодішніх умов передачі Україні Криму. Обводнення Криму обійшлося Україні в 700 тис. га затоплених понизь Дніпра та зселення тисячі сіл.

Влада не зважала, що кожне поселення, навіть найменше, маючи свій культурно-історичний родовід, посідає сформовану століттями просторову територіально-економічну нішу краю та забезпечує ефективно і найбільш раціональне використання кожної земельної ділянки, кожного пасовища, річечки, водойми, тобто всього спектру природних ресурсів. Праці О. Чаянова довели економічну ефективність наближення садиби селянина до основного засобу виробництва — землі [15].

Аналіз розвитку поселенської мережі в Полтавській області як за часів Радянського Союзу, так і в Україні, за останні 20 років дають чітку картину повного соціально-економічного банкрутства державної політики розвитку та реконструкції поселень. За півстоліття з карти Полтавщини зникли та зняті з обліку понад 1000 населених пунктів. Частина з них приєдналася до міст, сіл і селищ, частина перейшла в адміністративне підпорядкування інших областей (6 районів — в Черкаську, 2 райони — в Київську), але близько 800 населених пунктів були ліквідовані і втрачені [5].

У цей період відбулася трансформація адміністративно-територіального поділу. В нинішніх межах Полтавської області кількість сільських рад за 1946-2002 роки скорочено з 802 до 467, кількість районів — з 36 до 25.

Укрупнення адміністративних одиниць з 1962 по 1964 роки, коли було об'єднано велику кількість сільських рад, окремих сіл та районів, не знайшло підтримки в послідуючого керівництва країни. На той час проведені зміни мали на меті поєднати адміністративний устрій з економічним та соціальним розвитком краю, але частина районів знову була реставрована в два етапи — в 1965 та в 1966 роках.

Негативні тенденції урбанізації та системи розселення продовжу-

ються і до нині, а радянська система адміністративно-територіального устрою в Україні досі збережена. Її формують Автономна Республіка Крим, 24 області, 490 районів, 454 міста, 118 районів у містах, 888 селищ міського типу, 28619 сіл та селищ, міста Київ і Севастополь, що мають спеціальний статус. Тобто нинішній адміністративний поділ Полтавщини сформувався в 1966 році і майже не змінювався до сьогодні. Але за 40 років економічно-соціального розвитку області і України назріли і сформувалися необхідні умови адміністративно-територіальної реформи.

## Виклад основного матеріалу

Як відмічали ще десять років тому вчені України, існуючий адміністративно-територіальний устрій України формувалася у період побудови соціалізму, переважно в 1917-1959 р.р., і за своєю суттю відповідав потребам партійно-господарського управління тих років [12].

Губернії в Російській імперії і обласний поділ у радянській системі існували для командно-адміністративного управління з союзного центру. Обласний поділ України тоді вписувався в регіональну політику партії і мав 25 областей.

Районний рівень адміністративного поділу на Полтавщині також викликає запитання. Адже існують райони від 14 до 120 тис. жителів з площею від 70 до 260 тисяч гектарів.

Проблеми сформувалися і на базовому рівні: сільські ради, а їх в області 467, мають від 0,6 до 12 тисяч жителів, відповідно площу — від 1,8 до 15 тисяч гектарів, при цьому дохідність бюджетів окремих сільських рад різниться більше ніж у 50 разів.

Нинішній адміністративно-територіальний устрій не стимулює діяльність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, стримує їх розвиток, породжує численні колізії,

уповільнює темпи проведення адміністративної реформи та її складових — муніципальної, економічної, бюджетної, податкової.

Відсутність чітких критеріїв класифікації населених пунктів також є несприятливим чинником, що гальмує соціально-економічний розвиток. Наприклад, Одеса з населенням понад 1 млн і Теплодар з населенням близько 10 тис. осіб належать до однієї категорії міст обласного значення [12].

«... у статті 132 Конституції України задекларовано, що однією із засад, на якій ґрунтується територіальний устрій України, є збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів. Однак трактування терміну «регіон» в Основному законі цим і обмежується, не дивлячись на те, що його використання в сучасних умовах потребує не тільки економічного, але й правового підґрунтя. Такий підхід диктується необхідністю розв'язання цілої низки проблем соціально-економічного розвитку України, її національного народногосподарського комплексу, які в свою чергу пов'язані з проведенням адміністративно-територіальної реформи, формуванням ефективної регіональної політики тощо» [13].

Тобто, ми маємо вагомі аргументи на користь територіальної реформи і конкретні проблеми, що об'єктивно існують. Не проведені адміністративно-територіальні та адміністративні реформи сьогодні вилилися в адміністративно-політичну суспільну кризу, яка особливо гостро проявилася у східних регіонах країни.

Причиною кризових явищ є неврахування динамічного соціально-економічного розвитку територій, їх економічних зв'язків, ігнорування значимості містоутворюючих факторів. У сільській місцевості в результаті помилкового курсу аграрної реформи на пріоритет приватизації та парцеляції земель у половині поселень ліквідовано будь-яку виробничо-аграрну структуру (крім самозайнятості населення в особистих господарствах).

Одновекторна збутова і енергетична залежність містоутворюючих підприємств східної України від Російської Федерації також сформували негативні процеси, які вчасно не були враховані.

Катастрофічно недосконалий адміністративно-територіальний устрій України сприяє сепаратистським настроям, процесам регіоналізації, підриває основи державотворення.

Загалом потребують вирішення такі проблеми у сфері адміністративно-територіального устрою України:

1. Невідповідність Конституції України існуючій системі адміністративно-територіального поділу з розташуванням на території міст інших міст, сільських рад, сіл та селищ. Законодавча неврегульованість правового статусу адміністративно-територіальних одиниць, таких як селище міського типу, сільська, селищна та міська рада.
2. Недосконалість класифікації міст, відсутність чітких критеріїв формування районів та районів у містах, а також віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ та міст.
3. Відсутність зв'язу між адміністративних одиниць і поселень та визначення меж без урахування економічних факторів і перспектив розвитку населених пунктів.
4. Переформатування економічних і соціально-економічних, демографічних зв'язків і чинників розвитку, коли змінилися вектори тяжіння поселень від одних центрів до інших.
5. Законодавча невизначеність юрисдикції територіальних громад і органів місцевого самоврядування, безсистемність територіальної організації влади, надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць на рівні районів і сільських рад.
6. Недосконалість і непослідовна земельна політика держави, в результаті якої базові ради усунуті від розпорядження землями в межах адмінтериторій.
7. Надмірна гіпертрофована унітарна централізація виконавчої влади, в основі більшості структур якої лежить сформована інституційно корупційна вертикаль та всеприсащенство посадовців, що і викликає супротив на місцях.

Територіальна і адміністративна реформи стали актуальними з перших днів незалежності України. Теоретичні аспекти та практичні напрямки вирішення проблеми вивчалися і вивчаються багатьма вченими України, політичними діячами, вищими посадовими особами держави, такими як Л. Кравчук, І. Плющ, В. Литвин, В. Андрейцев, Р. Безсмертний, В. Грицак, П. Толочко, В. Новік, М. Орзіх, П. Масляк.

Вченими пропонувалися різні напрями адміністративно-територіальної реформи України, але, на жаль, реформування досі знаходиться у глухому куті.

Звернемо увагу на основні норми права з цих питань.

Земельний кодекс України до адміністративно-територіальних утворень, для яких встановлюються та змінюються межі, відносить райони, села, селища, міста та райони у містах. Територія зазначених утворень відокремлюється межею, тобто умовно замкненою лінією на поверхні землі.

Відповідно до Закону України «Про планування і забудову територій» від 20 квітня 2000 р. територія — це частина земної поверхні у визначених межах (кордонах) з властивими їй географічним положенням, природними і створеними діяльністю людей умовами та ресурсами, а також з повітряним простором та розташованими під нею ресурсами. Метою формування територій і встановлення меж адміністративно-територіальних утворень є створення територіальних умов для самостійного вирішення органами місцевого самоврядування усіх питань місцевого життя [7].

Межі адміністративно-територіальних утворень не є постійними. Вони можуть змінюватися залежно від економічних, географічних, демографічних, екологічних та інших факторів. Разом з тим, включення земельних ділянок у межі відповідних утворень не тягне за собою припинення права власності чи права користування



земельними ділянками. Це надзвичайно важливе право, яке є однією з гарантій захисту прав власників земельних ділянок і землекористувачів. Правовий режим цих земельних ділянок може бути змінений лише у разі їх вилучення (викупу) у певних суб'єктів у порядку, передбаченому ЗК України [3].

Коло суб'єктів, яким надано право приймати рішення стосовно встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних утворень залежить від різновиду таких утворень. Зокрема, Верховна Рада України приймає рішення про встановлення і зміну меж районів і міст. Рішення про встановлення і зміну меж сіл, селищ приймають Верховна Рада АРК, обласні, Київська чи Севастопольська міські ради за поданням районних та відповідних сільських, селищних рад. Міська рада за поданням відповідних районних у місті рад приймає рішення про встановлення і зміну меж районів у містах, висновки щодо встановлення та зміни меж сіл, селищ, районів у містах та міст готують місцеві державні адміністрації.

Межі адміністративно-територіальних утворень мають посвідчуватися державним актом України, який має містити повні відомості про межі конкретного району, села, селища, міста, району у місті. Форма та порядок видачі державного акта України на межі адмі-



ністративно-територіального утворення встановлює Верховна Рада України, але досі ці норми носять, на жаль, декларативний характер.

П. Масляк зазначав, якщо ми подивимося на початок ХХІ століття, то найуспішнішими в будь-якому сенсі виявилися невеликі за площами країни світу, звичайно, береться до уваги універсальний соціально-економічний показник ВВП на душу населення. За ним нині на перших місцях не величезні США, Росія, Китай, Індія тощо, а маленькі держави Швейцарія, Данія, Люксембург тощо. Наука відкидає наявність безпричинних явищ. Причинно-наслідковий аналіз указує на об'єктивний характер цього явища. Причина в тому, що ці невеликі за площею території можуть найефективніше, найраціональніше управлятися. Запропоновано замість нинішньої громіздкої багатоступеневої системи територіального управління — столиця, область, район — ввести двоступеневу — столиця, регіон. Щоб використати напрацьовані українські традиції пропонувалося назвати регіони паланками, ліквідувати 25 областей і 490 районів, створити — понад 90, але не більше 99 регіонів-паланок [16].

Для багатьох країн Європи територіальні виклики і просторові загрози набули актуальності ще у 50-70-і р.р. минулого століття, що спонукало їх провести муніципальні

## ПРОПОЗИЦІЇ

реформи, внаслідок яких зменшилася кількість низових територіальних громад. У результаті реформи 1974 р. в Данії кількість комун скоротилася з 1388 до 275. У колишній Німеччині в процесі реформи 1967-1968 р.р. кількість общин зменшилася з 24278 до 8514, в Англії та Уельсі у 1972 р. кількість округів скоротилася з 1383 до 402, у Швеції у 60-70 р.р. кількість комун скоротилася — з 1037 до 278 [12].

На думку вчених, найуспішнішою адміністративно-територіальною реформою, яка відбулася на нашій планеті у ХХ сторіччі, була реформа Шарль де Голя у Франції. Замість окремих земель, які вийшли ще з феодального часу, наприклад, Бургундії, Шампані, Провансу, Бретані та інших, співмірних за розмірами і чисельністю населення з нашими областями, створено 96 департаментів. Вирішено не тільки адміністративно-територіальні проблеми, а й ліквідовано підвалини регіонального сепаратизму. При цьому застосовано кількарівневий принцип об'єднання територіальних громад. Для кожного з таких об'єднань характерне об'єднання фінансових або кадрових ресурсів для використання певних програм розвитку, коли шляхом проведення референдуму, дотримувалися особливі податкові бази, які потім не давали підстав для виходу зі складу об'єднаної територіальної громади [12].

Низка вчених і політичних діячів дотримуються дещо інших точок зору щодо територіальної реформи, включаючи її політичний аспект. П. Толочко активно пропагує децентралізацію влади і відмічає, що «цілком очевидною стає регіональна культурно-історична і духовна строкатість населення України. Образно кажучи, маємо фактично чотири різні України зі своїми власними історіями, релігійною належністю, традиціями».

**1** На мій погляд, існування Автономної Республіки Крим цілком враховує політико-територіальний устрій України і немає необхідності в розриві України на федеральні утворення. Але мета адміністративно-територіальної реформи полягає в демонополізації та децентралізації системи державного управління шляхом розширення повноважень органів місцевого самоврядування, а в ході адміністративної реформи в Україні має бути створена діюча модель ефективного місцевого самоврядування, підкріплена відповідним фінансуванням.

**2** Для України достатньо (на відміну від сучасного трирівневого) дворівневого адміністративно-територіального поділу на краї та громади. В ході адміністративно-територіальної реформи мусить бути сформована цілісна вертикально-горизонтальна структура місцевого самоврядування, що має такі складові (рівні): 1) міські та сільські громади, міста з особливим статусом; 2) краї.

Базовим рівнем та основною одиницею місцевого самоврядування для України повинна стати громада або інша за назвою самоврядна одиниця. Це певна кількість людей, що проживає на спільній території і об'єднана в самодостатню самоврядну одиницю із спільними економічними та соціальними інтересами.

Другий рівень місцевого самоврядування — край як система рівних між собою самодостатніх структур. Головне завдання самоврядних органів краю — формування стратегії розвитку території, реалізація загальних програм (щодо будівництва і підтримання шляхів, інфраструктури, забезпечення екологічного балансу тощо). Проект краєвого територіального устрою України не повинен встановлювати поділ міст на міста районного, обласного та центрального значення.

Затверджувати межі новостворених громад має Кабінет Міністрів України, а межі міст та країв — Верховна Рада України. Адміністративно-територіальна реформа має спиратися на унітарність як головний державний інтерес. Створення самодостатніх країв посилюватиме єдність країни в цілому.

**3** Територію України можна було б розділити на 70-80 країв, зрівнявши при цьому більшість міст, піднявши їх статус і політичне значення. Краєвий поділ більш конкретно врахує культурно-історичний розвиток територій, дасть поштовх до їх економічного розвитку. Край поділятиметься на громади (вони можуть мати особливі назви). Це має вирішити і врегулювати чинне законодавство та крайове самоврядування.

Рівність країв по відношенню до столиці сформує і поновить соціальну, економічну та навіть історичну справедливість.

Для багатьох міст України, зокрема, таких як Кременчук, Лубни, Дрогобич, Умань, Мелітополь, Переяслав — посередник в статусі обласного центру давно виступає стримуючим фактором розвитку. Особливо ці кризові явища видно на прикладі конкретних областей. Так, на Полтавщині ще в 30-х роках минулого століття м. Лубни з населенням, що за чисельністю на рівні Полтави, і з розвинутою інфраструктурою, розглядалося як потенційний обласний центр. На сьогодні в Лубнах проживає населення в 6 разів менше, ніж в Полтаві, високий рівень безробіття, більшість підприємств не працює, а за останні 20 років населення Лубен скоротилось із 75 до 50 тис. жителів.

Враховуючи існуючі умови регіональної економіки та економічної і соціальної географії з територіальної організації суспільства (на прикладі Полтавської області), пропонується в якості центрів країв на території області визначити м. Полтаву, м. Лубни та м. Кременчук. Тобто

замість існуючих 25 районів — організувати 3 краї, яким надати самостійний статус, а двом містам — м. Комсомольськ та м. Миргород надати особливий статус.

**4** Не чекаючи реформи, населення йде шляхом урбанізації і, в свою чергу, трансформує систему розселення. На Полтавщині сьогодні маємо 35 сіл з чисельністю менше 5 жителів, близько 160 сіл з населенням менше 50 жителів. Сотні сіл у структурі демографічних показників не мають дітей дошкільного віку, а смертність у сільській місцевості випереджає народжуваність у тричі, в селах області 54 тисячі покинутих садиб. За кількістю жителів щорічно зникає 1 сільський район.

Слід зазначити, що в багатьох регіонах самодостатні економічні центри давно визначені і сформовані. За умов, коли в 214 сільських радах Полтавщини (а це майже половина із загальної кількості) відсутні підприємства- правонаступники колишніх КСП, зруйновані майнові комплекси, занедбано соціально-культурну інфраструктуру, панує безробіття, де земельні ділянки (паї) селян перебувають в оренді великих сільськогосподарських товаровиробників сусідніх сільських рад, виникає необхідність приведення у відповідність форми адміністративно — територіальної організації до економічно-соціальної структури території [ 6 ]. І це вже

вимога часу, а не чисте бажання. Об'єднана політика і обрання або призначення адміністраторів, створення виробничої структури в кожному поселенні можуть виправити ситуацію там, де сьогодні кризовий соціальний і демографічний стан.

**5** Необхідно провести апробацію нововведень та адміністративно-територіальних змін на базі декількох районів України.

Першим етапом територіальної реформи має бути поетапне формування базових громад з оптимізацією їх територіальної організації та об'єднанням окремих сільських рад. Не потрібно чекати, поки зникне чергова тисяча сільських поселень в Україні.

Ось, наприклад, пропозиції по адміністративно-територіальному реформуванню Козельщинського району, який пропонується як частина Кременчуцького краю. Сьогодні в його межах функціонують 18 сільських (селищних) рад, різних за площею, розселенням, чисельністю населення та дохідністю. Чисельність населення сільських рад району різниться від 509 до 3887 жителів. Сумарні площі земель населених пунктів по радах також відрізняються в 2,5-4,4 рази. 15 сільських рад району є промислово й економічно відсталими і демографічно депресивними.

Підвищення автономності і самодостатності адміністративно-тери-

торіальних утворень Козельщинського району можливе лише шляхом укрупнення територіальних громад за рахунок малочисельних, дрібних, малодохідних та найменш промислово і економічно розвинених сільських рад. Першорядними з критеріїв при цьому, — поряд з критеріями компактності території, особливостями розселення населення, перспективами розвитку, рельєфу, гідрографії, функціональних зв'язків, — можуть бути такі: загальна площа територіальних громад — понад 7 тис. га; чисельність населення — понад 2500 осіб; видовженість території — від 1:1 до 1:1,5;

збереження існуючих принципів розмежування території (проведення укрупнень територіальних громад повними складами ліквідованих сільських рад), розширення сфери соціальних і державних послуг на рівні базової ради.

За попередніми оцінками, 18 сільських (селищних) рад Козельщинського району можна реформувати в 6 територіальних громад.

Краєвий поділ України піднесе роль і значимість столиці держави, яка вийде з полону Київсько — Житомирсько — Чернігівських регіональних інтересів центральної України і стане на вершині адміністративної піраміди як достойна столиця великої європейської країни.

## Література

- Конституція України // Харків. — Парус, 2003 р.
- Безсмертний Р. Проект Закону України «Про територіальний устрій України» // Офіційний вісник України. — 2005. — № 16.
- Адміністративно-територіальний поділ Полтавщини. Департамент поліграфії ПП «ЕНТ» м.Кременчук /1648 — 1941/. Полтава — 2002 р. — С. 205.
- Адміністративно-територіальний поділ Полтавщини. Департамент поліграфії ПП «ЕНТ» м. Кременчук /1943 — 2002/. Полтава — 2002 р. — С. 205.
- Полтавська область. Адміністративно-територіальний поділ. Харків «Препор», 1978 р. — С. 230.
- Полтавщина. Державне регулювання земельних відносин та перспективи формування ринку земель. Полтава — 2005 р. — С.111.
- Закон України «Про планування і забудову територій» від 20.04.2000 р. №1963- IV // Офіційний вісник України. — 2000. — № 15.
- Безсмертний Р. Стаття «У центрі реформи — людина» // Газета «Воля». — 2005 р. — № 5-6.
- Андрейцев В. Стаття «Територіальні аспекти державності: проблеми практичної теорії» // Вісник антимонopolного комітету України «Конкуренція». — 2005 р. — № 4.
- Грицак В. «Політико-територіальний та адміністративно-територіальний устрій держави: проблеми співвідношення поняття» // УДК 340.132.2.
- Толочко П. Стаття «Єдність України і проблема федералізму» // Газета «Голос України» — 2006 р. — № 9.
- Новик В. «Сучасний стан адміністративно-територіального устрою та шляхи його вдосконалення» // Вісник Національної академії державного управління.
- Суперсон В. Стаття «Моніторинг правових аспектів розвитку України з позиції трансформації її адміністративно-територіального устрою» // «Економіка, фінанси, право» — 2003 р. — № 12.
- Орзіх М. Стаття «Інноваційна реконструкція адміністративно-територіального устрою України» // Газета «Право України» — 2005 р. — № 7.
- Чаянов А. Краткий курс кооперации // Кн. палата. 1989 г.
- Шарий Г. Земля — неоцінений скарб // «Зоря Полтавщини». — 2006 р.