

**Олександр Кучабський,**  
кандидат географічних наук,  
доцент кафедри державного управління  
та місцевого самоврядування ЛРІДУ НАДУ

## **Концептуальні підходи до реорганізації районного рівня адміністративно-територіального устрою України**

Досліджується еволюція поняття "адміністративний район", дається оцінка існуючого в Україні районного поділу та узагальнюються підходи до ймовірної реорганізації цього рівня адміністративно-територіального устрою. *Ключові слова:* адміністративний район, адміністративно-територіальний устрій, місцеве самоврядування, реорганізація.

In the article evolution of concept an administrative district is probed, an existing in Ukraine district division is estimated and going near credible reorganization of this level of administrative-territorial device is generalized. *Key words:* administrative district, administrative-territorial device, local self-government, reorganization.

*Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими або практичними завданнями.* Реорганізація адміністративно-територіального устрою вважається одним із актуальних завдань реформування вітчизняної системи державного управління та місцевого самоврядування. Однак визначення конкретних концептуальних підходів до такої реорганізації супроводжується жвакими дискусіями, а подекуди принциповими розбіжностями. Зокрема, досі не досягнуто консенсусу щодо перспективної реорганізації районного рівня. Відсутнє також відповідне наукове обґрунтування масштабів та часових меж такої реорганізації з точки зору ефективності територіального управління.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття.* За останні роки в Україні опубліковано низку фундаментальних наукових досліджень, присвячених питанням реорганізації адміністративно-територіального устрою. Значний внесок у розробку цієї наукової проблеми зробили фахівці в галузі державного управління, соціально-економічної географії та регіональної економіки.

Зокрема, проблему районного рівня досліджували Ю.Ганущак, М.Дністрянський, М.Долішній, О.Орзіх, П.Ткачук та ін. Поряд із цим додаткового аналізу потребують питання узагальнення існуючих підходів до реорганізації адміністративно-територіального устрою України на районному рівні, а також оцінки її імовірних негативних наслідків у кризових умовах.

*Формулювання цілей статті (постановка завдання).* Мета статті - проаналізувати еволюцію наукового та юридичного розуміння поняття адміністративного району в Україні, оцінити існуючий районний поділ та розглянути основні підходи до ймовірної реорганізації цього рівня адміністративно-територіального устрою України.

*Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.* Поділ території України на адміністративні райони склався переважно в середині 1960-х рр. В Україні здійснено низку спроб законодавчо закріпити визначення поняття району як адміністративно-територіальної одиниці. Наприклад, ст. 20 законопроекту 1997 р. класифікувала район як "частину території області з агропромисловим характером економіки, транспортною, інформаційною та іншою соціальною інфраструктурою, спрямованою на забезпечення зв'язків між сільськими та міськими населеними пунктами, а також сільськими та міськими округами, які входять до його складу" [16]. У ст. 10 відповідного законопроекту з 2003 р. район визначався як "адміністративно територіальна одиниця другого рівня, яка утворюється в межах Автономної Республіки Крим та областей з урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних, демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій відповідних територій для забезпечення здійснення управління на відповідних територіях" [17]. У свою чергу, у ст. 12 законопроекту 2005 р. під районом розуміється "адміністративно-територіальна одиниця, яка об'єднує громади та має відповідну транспортну, інформаційну та іншу інфраструктуру для забезпечення реалізації спільних інтересів цих громад і населення якої забезпечується визначеними законом адміністративними, соціальними та культурними послугами, які об'єктивно не можуть бути надані у цих громадах" [18].

Вагомий внесок у формування наукового розуміння поняття адміністративного району зробили також вітчизняні

науковці. Зокрема, П.Ткачук визначає район як "цілісну складову частину області (переважно з агропромисловим характером економіки), покликану сприяти соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць, що входять до його складу, і представляти їх спільні інтереси" [21, с. 147]. Своєрідне розуміння поняття сільського району запропонував М.Орзіх. Науковець класифікує сільський район як "самоврядну і виконуючу функцію політико-координуючого публічного центру територію з гранично припустимим економічним (насамперед аграрний сектор і переробні виробництва) потенціалом і визначеною господарською спеціалізацією транспортною інформаційною інфраструктурою, що забезпечує зв'язок між сільськими населеними пунктами, між ними і містами, а також регіональними центрами" [13, с. 13-14].

Думки науковців щодо існуючої в Україні мережі адміністративних районів суттєво відрізняються. Деякі вважають, що впродовж кількох десятиріч існуючий районний поділ утвердився настільки, що на базі районів уже сформувалися стійкі соціально-економічні зв'язки, а його кардинальні зміни не матимуть жодного управлінського сенсу. Наприклад, П.Ткачук стверджує, що район "виявився вдалою організацією території і сьогодні прийнятною для становлення самоврядування і здійснення перетворень на селі", тому він має залишитися головною ланкою адміністративно-територіального устрою України й надалі [22, с. 49].

Деякі дослідники допускають несуттєві коригування цього визначення. Наприклад, В.Коломийчук обстоює доцільність у перспективі "передбачити коригування меж деяких адміністративних районів" [9, с. 129]. У свою чергу, М.Дністрянський вважає за доцільне переглянути межі районів і раціонально змінити їх: деякі укрупнити, інші зменшити [2].

Інші науковці критично оцінюють наявний районний поділ і наголошують на доцільності його кардинального реформування. М.Федчишин та В.Фрончко стверджують, що поділ на райони в Україні складався "часто-густо взагалі без будь-якої систематизації або для потреб політично-партійної кон'юнктури" [23, с. 45]. М.Олійник звертає увагу на те, що межі районів в Україні "встановлено за незрозумілими критеріями, що підтверджується неодноразовими їх змінами як у радянський, так і в наш час" [11, с. 168].

Прихильники реформування районного поділу поділяються на дві основні групи. Перші вважають доцільним укрупнення районної мережі, інші - навпаки, схильні вбачати переваги у розукрупненні існуючих районів. Необхідність укрупнення районів аргументується переважно логікою концентрації в рамках відповідної адміністративно-територіальної одиниці такого ресурсу, який би дав змогу належним чином реалізовувати покладені на район управлінські повноваження. Тобто йдеться насамперед про забезпечення належної дієздатності районної ланки, досягти чого в сучасних умовах надзвичайно складно.

Пропозиції реформувати районну мережу шляхом її укрупнення сягають ще радянських часів. Активним прихильником такого шляху адміністративно-територіальних перетворень був радянський економгеограф Б.Хорев, який ще у 1981 р. пропонував замість 3 тис. союзних низових адміністративних районів створити не менше 700 укрупнених районів-округів [24, с. 165]. Перспективність посилення районної ланки не відкидав також вітчизняний науковець В.Поповкін, який у 1993 р. запропонував дослідити можливості укрупнення існуючих в Україні низових адміністративних районів і утворення на базі 2-3 районів нових повітів [14, с. 101-102]. У 1994 р. Ф.Заставний відзначив перспективність формування так званих округ в розрахунку по 2-3 на одну сучасну область [8, с. 357]. Уже в 2005 р. одна з пропозицій передбачала створення нових адміністративно-територіальних утворень - округів (департаментів), які б об'єднали територію 3-4 районів з населенням не менш як 150 тис. осіб [12, с. 364].

Ряд вітчизняних науковців доцільність укрупнення сільських районів аргументували переходом до "ринкових відносин та на переважно економічні методи управління" [19, с. 32]. Уже в перші роки державної незалежності України стало зрозумілим, що ресурсне забезпечення переважної більшості районів є недостатнім. У 1993 р. Л.Кравчук навіть статистику, що близько 65% районних бюджетів перебувають на дотації [10, с. 6]. У наступні роки ситуація в цьому плані ще більше ускладнилася. У 2003 р. М.Олійник констатував: "нинішні райони не мають ні фінансових, ні належних кадрових ресурсів для забезпечення реалізації державної політики на регіональному рівні" [11, с. 168]. У зв'язку з цим А.Доценко закликав "укрупнювати дрібні райони з тим, щоб створити більш потужні

за потенціалами та самодостатні райони" [5, с. 22]. З аналогічною пропозицією виступив також М.Дністрянський, стверджуючи, що райони в Україні варто укрупнити через їх дотаційність та відсутність належної ресурсної основи для розвитку [2]. Деякі дослідники взялися навіть за конкретне моделювання майбутнього адміністративно-територіального поділу на базі концепції укрупнення районної ланки. Зокрема таку модель нового адміністративно-територіального устрою АР Крим, яка шляхом об'єднання окремих адміністративних районів передбачає створення 6 потужних округів, реалізувала І.Бережна [4, с. 502].

Найчастіше за основний критерій формування укрупнених районів науковці вибирають чисельність населення. Наприклад, А.Доценко пропонував оптимальними вважати райони з населенням 100-150 тис. осіб із деякими відмінностями по природно-географічних зонах [5, с. 24]. У свою чергу, харківські науковці стверджують, що з метою зменшення кількості районів, укріплення їх фінансово-економічної бази та формування певної самодостатності доцільно встановити нижню межу для утворення району в 100 тис. осіб [20, с. 75].

Всупереч ідеології укрупнення, окремі вітчизняні дослідники наводять аргументи щодо доцільності подрібнення існуючих в Україні адміністративних районів. Ще у 1992 р. П.Жук звертав увагу на те, що "в теперішніх деяких районах по 100-150 сіл, так що більшість їх керівників навіть не знає назв багатьох сіл" [7, с. 2]. Одним із можливих варіантів реформи адміністративно-територіального устрою в Україні залишається розукрупнення існуючих районів до рівня мінімально можливого для виконання делегованих повноважень та формування громад навколо центрів економічного розвитку [1, с. 145-146; 15].

В окрему групу дослідників слід віднести тих, хто хоча й критично оцінює районний поділ, проте вважає передчасним здійснювати його реорганізацію. Наприклад, В.Поповкін застерігав, що ідея переходу до укрупнених адміністративних районів може бути практично і безперешкодно реалізована лише за умов досягнення незрівнянно більш високого рівня автомобілізації і розвитку шляхового господарства, згущення мережі автошляхів з твердим покриттям високого класу [14, с. 101]. Через це М.Долішній неодноразово закликав зберегти на певний час існуючі адміністративні межі [3; 4, с. 110]. У свою

чергу, О.Дьомін звертав увагу на те, що на сучасному етапі поліпшення існуючого адміністративно-територіального устрою слід розпочати з упорядкування мережі сіл та селищ, розв'язання проблеми взаємовідносин органів влади району та районного центру, визначення статусу районів у містах тощо [6, с. 12]. М.Дністрянський застерігав, що укрупнення районів може навіть погіршити ситуацію через недорозвинутість комунікаційної інфраструктури [2].

*Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.* На сьогодні серед вітчизняних науковців немає консенсусу щодо перспектив адміністративно-територіальної реорганізації районного рівня. По-перше, деякі дослідники вважають, що кардинальні зміни районних меж не матимуть жодного управлінського сенсу, оскільки на базі існуючих адміністративно-територіальних одиниць цього рівня уже сформувалися системні соціально-економічні зв'язки. По-друге, окремими дослідниками висувуються пропозиції щодо часткового коригування окремих елементів районного рівня адміністративно-територіальної структури. По-третє, ряд науковців, критично оцінюючи наявний в Україні районний поділ, наголошують на доцільності його кардинального реформування.

Прихильники реорганізації районного рівня в Україні поділяються на дві основні групи. Перші вважають доцільним укрупнення адміністративних утворень цього рівня, натомість інші схильні вбачати переваги у їх розукрупненні. Необхідність укрупнення районів аргументується ресурсним підходом до формування адміністративно-територіальних одиниць, що сприяло б належному виконанню відповідних управлінських повноважень. Окремі вітчизняні дослідники наводять аргументи щодо доцільності подрібнення існуючих в Україні адміністративних утворень субрегіонального рівня. Погоджуючись з доцільністю системного удосконалення адміністративно-територіального устрою України на районному рівні, вважаємо, що в сучасних кризових умовах будь-яка кардинальна реорганізація є передчасною і може призвести не до очікуваного підвищення ефективності територіального управління, а навпаки - створити передумови управлінського колапсу.

У зв'язку із цим подальші дослідження даної проблеми мали б стосуватися дослідження передумов, від яких залежатиме ефективність імовірної реорганізації районного рівня адміністративно-територіального поділу України та здійснення перспективного моделювання такого роду перетворень.

### **Список використаних джерел**

1. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування / В. Г. Яцуба, В. А. Яцок, О. Я. Матвіїшин та ін. К., 2008. - 366 с.
2. *Дністрянський М.* В Україні потрібно створити ще 34 області / М. Дністрянський // Поступ. - 2005. - 9 квіт.
3. *Долішній М.* Нові підходи до територіального управління / М. Долішній // Уряд. кур'єр. - 2002. - № 38. - 26 лют.
4. *Долішній М. І.* Регіональна політика на рубежі XXXXI століть: нові пріоритети / М. І. Долішній. - К. : Наук. думка, 2006. - 511 с.
5. *Доценко А. І.* Адміністративно-територіальний устрій та розселення в Україні / А. І. Доценко. - К., 2003. - 63 с.
6. *Дьомін О.* Роль адміністративної реформи у державотворенні на сучасному етапі / О. Дьомін // Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції : зб. наук. пр. - К., 2003. С. 8-13.
7. *Жук П.* Пропозиції до розробки нового адміністративно-територіального поділу України : робочі документи / П. Жук. - Б.м., 1992. - 5 с.
8. *Заставний Ф. Д.* Географія України : у 2 кн. / Ф. Д. Заставний. - Львів : Світ, 1994. - 472 с.
9. *Коломийчук В.* Формування адміністративно-територіальної структури України: історичні реалії та сучасні проблеми / В. Коломийчук // Вісн. УАДУ. - 2001. - № 2. - Ч. 1. - С. 125-131.
10. *Кравчук Л.* Управління територіями в умовах розбудови демократичної правової держави / Л. Кравчук // Право України. 1993. - № 5-6. - С. 3-8.
11. *Олійник М.* Проблема адміністративно-територіального устрою України в рамках адміністративної реформи / М. Олійник // Вісн. Хмельниц. ін-ту регіон. упр. та права. - Хмельницький, 2003. Спецвип. 2. - С. 167-172.
12. *Олуйко В. М.* Адміністративно-територіальний устрій Поділля. Історія і сучасність / В. М. Олуйко, П. Я. Слободянюк,

М. І. Баюк ; за заг. ред. В. А. Смолія, П. Я. Слободянюка. - Хмельницький, 2005. - 399 с.

13. *Орзіх М.* Інноваційна реконструкція адміністративно-територіального устрою України / М. Орзіх // *Право України.* - 2005. № 7. - С. 11-15.

14. *Поповкін В. А.* Регіонально-цілісний підхід в економіці / В. А. Поповкін. - К. : Наук. думка, 1993. - 219 с.

15. Пояснювальна записка до Концепції реформи адміністративно-територіального устрою в Україні / підготував Юрій Ганущак : Додаток № 4 до листа міністра регіонального розвитку та будівництва України В. С. Куйбіди до Прем'єр-міністра України Ю. В. Тимошенко від 9 лют. 2008 р., № 12/19-5-14 (на 8 арк.).

16. Проект закону України про адміністративно-територіальний устрій України. - Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

17. Проект закону України про адміністративно-територіальний устрій України / Додаток до листа Кабінету Міністрів України від 24 лют. 2003 р., № 5/6-199.

18. Проект Закону України про територіальний устрій України. - Режим доступу : [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua)

19. Регіональна економіка : навч. посіб. / І. Михасюк, М. Янків, З. Залога, С. Сажинець. - Львів : Укр. технології, 1998. - 240 с.

20. Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи / за заг. ред. В. В. Корженка. - Х. : Вид-во "Магістр", 2004. - 214 с.

21. *Ткачук П.* Адміністративно-територіальний устрій України: досвід і уроки / П. Ткачук // *Місьцеве самоврядування.* - 1998. № 5-7. - С. 141-151.

22. *Ткачук П.* Район: актуальні питання історії, теорії і практики територіального устрою / П. Ткачук // *Право України.* - 1998. № 9. - С. 49-55.

23. *Федчишин М.* АТУ вчора, сьогодні і завтра / М. Федчишин, В. Фрончко // *Віче.* - 2000. - № 9. - С. 38-46.

24. *Хорев Б. С.* Территориальная организация общества (актуальные проблемы регионального управления и планирования в СССР) / Б. С. Хорев. - М. : Мысль, 1981. - 320 с.