

**Л. І. ПРИПОЛОВА**

### **ІСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ СТАНОВЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ**

*В статье сделан анализ историко-теоретических особенностей развития административно-территориального устройства Украины. Определены основные проблемы нынешней системы административно-территориального устройства. Рассматривается значение отдельных проектов законов Украины по вопросам совершенствования административно-территориального устройства.*

*This article deals with the analysis of historical-theoretical features of development of the territorial device of Ukraine. Author indicated the basis problems of the system of administrative-territorial division. Then he focuses on meaning of some projects of laws of Ukraine concerning improvement of the administrative-territorial division.*

Одним з важливих атрибутів існування будь-якої держави є її територіальний устрій. Питання територіального устрою, зокрема його важливої складової – адміністративно-територіального устрою, є актуальним у зв'язку із спадком, який отримала Україна від ССРСР, де формування системи адміністративно-територіального устрою (далі – АТУ) відбувалося в інтересах централізованого партійно-бюрократичного управління. І як наслідок сучасна система АТУ України характеризується численними недоліками, які обумовлюють низьку ефективність управління територіями та низьку якість адміністративних та соціальних послуг населенню, що надаються місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Ці недоліки можуть бути усунені лише шляхом проведення адміністративно-територіальної реформи. Водночас, як зауважує

В.П. Новик, через відсутність ґрунтового наукового бачення процесу удосконалення адміністративно-територіального устрою (одночасно з іншими чинниками) задекларована у 2005 р. адміністративно-територіальна реформа не відбулася<sup>1</sup>. Тому виникає необхідність науково-теоретичного дослідження низки аспектів вказаної проблеми.

Серед науковців даною проблематикою займалися: В. Баранчук, Ю.Ганушак, М.Дністрянський, О. Клиненко, А. Колодій, О. Копиленко, В. Кравченко, В. Новик, В. Погорілко, М. Пухтинський, П. Сергієнко, С. Телешун, Ю. Тодика, В. Шаповал та ін.

Аналіз особливостей становлення територіального устрою України почнемо з часів Київської Русі. Найбільше у тогочасній Європі державне утворення – Київська Русь (IX–XIII ст.) постійно змінювала свої політичні форми (унітарну, конфедеративну, федеративну)<sup>2</sup>. Так, у XI–XII ст. формувалися вищі територіальні одиниці – землі-князіння, які згодом почали роздрібноватися на удільні князівства, або волості. Найнижчим щаблем в ієрархії адміністративно-територіального поділу Київської Русі виступала верв, кілька вервей утворювали волость. Отже, можна говорити про триланкову систему адміністративно-територіального устрою Київської Русі: земля-князіння, волость, верв<sup>3</sup>.

У XIV ст. історичні події розвивались у несприятливому для України напрямі: Галичина потрапила до складу Польської держави, а Волинь і Наддніпрянщина – Великого князівства Литовського. Під польським впливом у другій половині XV ст. у Литві впроваджується адміністративний поділ на воєводства і повіти, що згодом перейшов і в Україну<sup>4</sup>. У Закарпатті, яке перебувало під владою Угорщини, діяв угорський адміністративно-територіальний поділ на комітати (жупи), домінії та сільські громади<sup>5</sup>.

Згадуючи станово-територіальне суспільно-політичне утворення державного типу Військо Запорозьке, більш відоме у науці під назвою «Українська козацько-гетьманська держава XVII-XVIII ст.», слід зауважити, що воно мало власний адміністративний полково-сотенний поділ. Полк і сотня в ньому виступали одночасно як військовий підрозділ, територіальна одиниця, фінансовий та судовий округ<sup>6</sup>.

За часів Богдана Хмельницького набули популярності ідеї федералізму в період Визвольної війни українського народу 1648–1654 рр. У ході війни політичні погляди Хмельницького значно змінилися: наприкінці він вже ставив за мету державність України<sup>7</sup>. Після укладення Андрусівського (1667 р.) та «Вічного» (1686 р.) миру територію України фактично було поділено між Московською державою та Польщею. На землях, що відійшли до Польщі, було відновлено польський воєводсько-повітовий устрій (з 1714 р.). На землях, що відійшли до Московської держави, було запроваджено поділ на губернії<sup>8</sup>.

Ідею незалежності України розвинув Пилип Орлик у працях «Вивід прав України» і «Пакти і Конституції законів та вольностей Війська Запорізького» (Конституції Пилипа Орлика від 5 квітня 1710 р.). Конституцією П. Орлика встановлювався національно-державний суверенітет України, до якої повинні були увійти всі землі навколо Дніпра, тобто Українська держава мала знову повернутися в межі кордонів держави Б. Хмельницького<sup>9</sup>.

Не менш цікаві погляди М.С. Грушевського. Ідеї федералізму він відстоював не тільки в працях дореволюційних років, а й у трьох перших універсалах Центральної Ради. Коли змінилися обставини і приймався Четвертий універсал, він

став на позиції самостійників<sup>10</sup>. Так, у праці «Якої ми хочемо автономії і федерації» (1917 р.) Грушевський зазначав: «Українці в політичній справі хочуть: утворити національно-територіальну автономію України в складі федеративної Російської республіки»<sup>11</sup>.

Спроби реалізувати в практиці державного будівництва теоретичні погляди М.С. Грушевського та інших українських учених щодо територіального устрою були здійснені в 1917 – 1920 роках. Так, вже 11 січня 1918 р. був прийнятий IV Універсал Української Центральної Ради. У ньому Центральна Рада проголосувала: «Віднині Українська Народна Республіка стає самостійною, від нікого незалежною, вільною, суверенною Державою Українського народу»<sup>12</sup>. Таким чином, IV Універсал містив конституційні засади державного будівництва, став найбільш значним кроком на шляху побудови української державності<sup>13</sup>.

До важливих документів державотворчого значення можна віднести Конституцію УНР від 29 квітня 1918 р., яка запроваджувала трирівневий територіальний устрій – землі, волості та громади (статті 5 та 26)<sup>14</sup>, та нереалізовані проекти Конституцій УНР. Названі проекти підготовлені Урядовою комісією з розробки Конституції УНР та професором О. Ейхельманом, перший з яких передбачав унітарний устрій Української держави, а другий – федеративний<sup>15</sup>. Так, у проекті Основного Державного Закону УНР Правительственої Комісії по виробленню Конституції Української Держави, у статті 1, було зазначено, що «Українська Держава є самостійною та незалежною державою з демократично-республіканським, на основах парламентаризму устроєм і має назву: Українська Народна Республіка», стаття 4 визначав, що «територію Української Держави складають: Київщина, Волинь, Поділля, Херсонщина, Таврія, Катеринославщина, Полтавщина, Чернігівщина, Харківщина та Слобожанщина, а рівно всі інші землі, що їх в більшості заселяє український нарід»<sup>16</sup>. Ще один Проект Конституції УНР у Загальних основах містив положення, що УНР «єсть демократично-республіканський державний устрій, в ньому об'єднані лише землі з українською людністю в територіальних межах, які фактично встановилися. Державні справи в У.Н.Р., що належать до загальнодержавної організації цілої Республіки, складають її Федерально-Державний устрій»<sup>17</sup>.

Після розвалу в жовтні 1918 р. Австро-Угорської імперії процеси державотворення поширилися і на західноукраїнські землі. 18 жовтня 1918 р. українські парламентарі, керівники політичних партій Східної Галичини та Буковини утворили Українську Національну Раду. Так, 9 листопада УНР створила тимчасовий уряд – Державний Секретаріат, а вже 10 листопада було прийнято назву нової держави Західно-Українська Народна Республіка (ЗУНР). «Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель колишньої Австро-Угорської монархії», ухвалений Українською Національною Радою 13 листопада 1918 р., став конституційним актом<sup>18</sup>. Важливе політичне значення мав проголошений окремим Універсалом акт злуки ЗУНР та УНР від 22 січня 1919 р. У квітні 1920 р. на підтвердження угоди від 29 травня 1919 р. між С.Петлюрою та Ю. Пілсудським був підписаний договір. До Польщі мали відійти українські землі, які раніше належали Австро-Угорщині, чим фактично перекреслено січневу (1919 р.) угоду між УНР та ЗУНР про злуку<sup>19</sup>.

За радянських часів Україна існувала в складі Радянського Союзу як республіка і відповідно не змогла отримати достатню практику власного державотворення. Даний період відзначився прийняттям низки Конституцій. Так, Консти-

туція УСРР від 14 березня 1919 р. у пункті 4 першого розділу проголошує: «Українська Соціалістична Радянська Республіка заявляє свій твердий намір увійти в склад єдиної Соціалістичної Радянської Республіки»<sup>20</sup>. Схожі положення містяться і в Конституції УСРР від 15 травня 1929 р., (пункті 3 першого поділу). В статті 13 Конституції УРСР від 30 січня 1937 р. міститься положення про те, що з метою здійснення союзними республіками взаємодопомоги УРСР добровільно об'єдналася з іншими рівноправними радянськими соціалістичними республіками. В статті 18 цієї Конституції зазначено, що УРСР складається з дев'яти областей, а саме Вінницької, Дніпропетровської, Донецької, Київської, Одеської, Харківської, Чернігівської і Молдавської Автономної РСР<sup>21</sup>. Конституція УРСР від 20 квітня 1978 р. у ст. 68 також закріплювала об'єднання УРСР у СРСР, але 21 вересня 1994 р. до цієї Конституції були внесені зміни та доповнення. В главі сьомій декларувалося, що «Україна – незалежна держава». Адміністративно-територіальний устрій України закріплювався у главі восьмій, а статті 76 та 77 встановлювали, що віданню України підлягає визначення питань адміністративно-територіального устрою. За цією Конституцією територіальний устрій України складався з Автономної Республіки Крим і 24 областей<sup>22</sup>.

Після проголошення 24 серпня 1991 р. Верховною Радою УРСР незалежності України відразу ж постало питання визначення та обґрунтування оптимальної системи адміністративно-територіального устрою, яка повинна якнайкраще відповідати потребам розбудови Української держави<sup>23</sup>.

Аналіз існуючої системи адміністративно-територіального устрою України та наукових праць дає змогу виділити її основні недоліки, подолання яких потребує подальшого наукового дослідження та оновлення чинного законодавства:

1) існуюча схема АТУ являє собою складну неупорядковану чотириступеневу ієрархічну структуру. Одні й ті ж адміністративно-територіальні одиниці (далі: АТО) можуть належати як до третього, так і до четвертого рівня ієрархії;

2) недосконалість понятійного апарату, відсутність узагальненої назви для кожного з рівнів ієрархії АТО<sup>24</sup>;

3) в системі АТУ до сьогодні офіційно зберігаються такі АТО, які не передбачені статтею 132 Конституції України, наприклад: селища міського типу, сільради, селищна та міська ради, відповідно до статистичних даних Верховної Ради України<sup>25</sup>;

4) чинним законодавством не передбачено чіткої процедури та чітких критеріїв для утворення та трансформації АТО, віднесення їх до певної категорії;

5) надмірна подрібненість АТО на базовому рівні та наявність АТО, які не знято з обліку<sup>26</sup>;

6) відсутня базова для організації місцевого самоврядування АТО, яка б забезпечила його повсюдність та самодостатність та ін.<sup>27</sup>

Спроби розпочати вирішення проблем реформування АТУ розпочалися у лютому 2005 р., коли за дорученням Прем'єр-міністра України була створена робоча група з адміністративно-територіальної реформи. Ця група запропонувала проєкт реформування АТУ. Проте з відставкою уряду в серпні 2005 р. активна діяльність щодо реформи АТУ фактично припинилася<sup>28</sup>.

Нині питання розробки пропозицій щодо вдосконалення системи АТУ віднесені до компетенції Міністерства регіонального розвитку та будівництва України. Одним із завдань Міністерства є внесення пропозицій щодо формування державної регіональної політики та вдосконалення адміністративно-територіального устрою<sup>29</sup>.

За участю науковців напрацьовано кілька концепцій адміністративно-територіальної реформи, вдосконалення системи територіальної організації влади в Україні, а саме: Проект Концепції реформи місцевого самоврядування, Концепція реформи адміністративно-територіального устрою України. Водночас і досі зазначені концепції не реалізовані, що свідчить про їх недостатнє наукове обґрунтування, що не дозволяє усунути суперечності в системі адміністративно-територіального поділу України.

Крім цього, ряд розробок щодо вдосконалення законодавства про АТУ здійснено Асоціацією міст України та громад. Зокрема, розроблено Проект Закону України «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України», «Про основні засади розвитку місцевого самоврядування в Україні»<sup>30</sup>. Також розроблено Проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України». Запропонований законопроект визначає поняття та засади АТУ України, рівні АТО, інших територіальних утворень, порядок вирішення органами державної влади та органами місцевого самоврядування питань АТУ.

Питання реформування АТУ передбачені й у поданому Президентом України В.А. Ющенком та зареєстрованому Верховною Радою України Проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 31.03.2009 р. Стаття 2 названого проекту закріплює, що територія України в межах існуючих кордонів є єдиною, цілісною і недоторканою. В статті 3 зазначено, що Україна є унітарною державою. Систему адміністративно-територіального устрою України становлять: громади – міста, містечка, села або об'єднання кількох населених пунктів, райони, області, Автономна Республіка Крим, які є невід'ємними складовими частинами України. Статус адміністративно-територіальних одиниць, порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою визначаються законом<sup>31</sup>.

Отже, в українській суспільно-політичній думці дискусії про оптимальну форму адміністративно-територіального устрою України є і сьогодні актуальними. Застаріла структура територіального поділу країни вимагає переосмислення майбутніх перспектив державного устрою. Нині єдиний вірний шлях для України – це збереження унітарних засад з ґрунтовним науковим опрацюванням способів вирішення даної проблеми. Україна потребує своєчасного проведення адміністративно-територіальної реформи, для законодавчого забезпечення якої слід здійснити такі заходи:

1. Внесення змін до ст. 132 Конституції України з метою закріплення АТО – територіальної основи місцевого самоврядування – громада. При цьому доцільно, щоб у новій редакції ст. 132 Конституції України була чітко визначена трирівнева система АТУ: до першого рівня входять АРК, область, місто-регіон, Київ та Севастополь; до другого належать район та місто-район; до третього – громада.

2. Прийняття Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України», або як попередній крок – Закону України «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України».

**1. Новик В.П.** Адміністративно-територіальний устрій: організаційно-правовий аспект: Автореф. дис. канд. юрид. наук:– К., 2008. – С. 1. **2. Воронянський О.В.** Історія України: Навч. посібник. – Х., 2006. – С. 24–25. **3. Кравченко В.В.** Конституційне право України: Навч. посібник. – К., 2004. – С. 364. **4. Малиновський В.Я.**

Державне управління: Навч. посібник. – Луцьк, 2000. – С. 70–71. **5.** *Кравченко В.В.* Цит. праця. – С. 365. **6.** *Заруба В.М.* Адміністративно-територіальний устрій та адміністрація Війська Запорозького у 1648-1782 рр. – Д., 2007. – С. 5. **7.** *Новик В.П.* Цит. праця. – С. 16. **8.** *Кравченко В.В.* Цит. праця. – С. 366. **9.** *Телешун С.О.* Державний устрій України: проблеми політики, теорії, практики. – Івано-Франківськ, 2000. – С. 17–18. **10.** *Сергієнко П.П.* Соборна Україна: від ідеї до життя. – К., 1993. – С. 36. **11.** *Грушевський М.С.* Якої ми хочемо автономії і федерації. – 4 вид. – К., 1917. – С. 3. **12.** *Чотири універсали / Упоряд. В.Д. Коношевич.* – К., 1990. – С. 14. **13.** *Воронянський О.В.* Цит. праця. – С. 310–311. **14.** *Конституційні акти України. 1917 – 1920.* Невідомі Конституції України. – К., 1992. – С. 73–74. **15.** *Кравченко В.В.* Цит. праця. – С. 72. **16.** *Конституційні акти України. 1917 – 1920.* Невідомі Конституції України. – С. 126. **17.** Там само. – С. 157. **18.** *Малиновський В.Я.* Цит. праця. – С. 114–115. **19.** *Кордони України: історична ретроспектива та сучасний стан / В. Боечко, О. Ганжа, Б. Захарчук.* – К., 1994. – С. 46. **20.** *Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність.* – К., 2001. – С. 70. **21.** Там само. – С. 106–107. **22.** Там само. – С. 216. **23.** *Територіальна реформа: вчора, сьогодні, завтра / За ред. А. Ткачука.* – К., 2007. – С. 4. **24.** *Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування: Монографія / В.Г. Яцуба, В.А. Яцюк та ін.* – К., 2007. – С. 30, 34. **25.** *Статистична таблиця «Регіони України та їх склад»* // <http://gska2.rada.gov.ua/pls/z7502/a002> **26.** *Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування: Монографія.* – С. 36, 38, 41. **27.** *Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Монографія / В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов та ін.; За ред.: В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Баганова.* – К., 2007. – С. 259–260. **28.** *Територіальна реформа: вчора, сьогодні, завтра / За ред. А. Ткачука.* – С. 5–6. **29.** *Положення «Про Міністерство регіонального розвитку та будівництва України», затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 16.05.2007 № 750* // <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=1> **30.** <http://www.auc.org.ua/activities/draft/?ln=ua> **31.** [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=34882](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=34882)