

*Олександр Андрощук*

**ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ  
АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО  
УСТРОЮ В УКРАЇНІ У НАУКОВОМУ  
І ПОЛІТИЧНОМУ ДИСКУРСАХ  
КІНЦЯ ХХ – ПОЧАТКУ ХХІ ст.**

Трагічні події, пов'язані зі збройним протистоянням 2014 р. на Сході України, наочно довели, яку високу ціну платить суспільство за давно назрілі, але «відкладені» реформи. Упродовж усього періоду незалежності в Україні тривають гострі дискусії навколо проблем реформування адміністративно-територіального устрою як необхідного фундаменту модернізації країни і оптимізації відносин по лінії «влада – соціум». Поляризованість українського суспільства, що має виразний регіональний вимір, змусила владу у 2005 р. визнати наявність «кризи централізму» й гостру потребу децентралізації. Але, хоч «рамкових проектів» адміністративно-територіальної реформи на той час не бракувало, влада не наважилася на кардинальний перерозподіл повноважень між органами державної влади й місцевого самоврядування й відклала на невизначений час вже розпочату реформу. Наслідком стало швидке наростання протестних настроїв, особливо на Сході й Півдні країни, чим за умови послаблення української влади вправно скористалася Росія. Очевидно, що якби у 2005 р. грамотно проведена адміністративно-територіальна реформа забезпечила реальну фінансову автономію на місцевому рівні, розвитку подій за найгіршим сценарієм вдалося б уникнути.

Як вважає Я.Верменич, «вихід України з того гостро кризового стану, в якому вона уже тривалий час перебуває, прямо залежить від якості й глибини оптимізації територіального устрою. Тільки в такий спосіб їй вдасться вписатися у той об'єктивний процес регіоналізації світу, який відбувається на наших очах. Світовий досвід засвідчує: без ефективної системи самоврядування ніяка держава не здатна забезпечити стабільний розвиток соціуму. Єдиний засіб уникнення криз державності і створення надійного фундаменту для самоорганізації суспільства полягає в оптимальному співвідношенні владних імпульсів, що ідуть із центру, і автономності місцевого самоврядування»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Верменич Я., Андрощук О. Зміни адміністративно-територіального устрою України ХХ – ХХІ ст. – К., 2014. – С. 7, 8.

З цього погляду уявляється важливим повернутися до аналізу дискусій кінця XIX – початку XX ст., щоб з'ясувати, чому, попри величезну напругу пристрастей, ані державі, ані структурам громадянського суспільства не вдалося оптимізувати територіальну структуру і запобігти постійному загостренню політичних, ідентифікаційних та інших криз. Чому анонсоване, украй потрібне реформування адміністративно-територіального устрою стало для України важкорозв'язною проблемою і набуло, за висновком фахівців, «ознак бутафорності, гальмуючи нагальні заходи щодо функціонального удосконалення системи управління в державі»<sup>2</sup>.

На сьогодні проблема реформування територіального устрою України за умов незалежності вже має власну майже чвертьвікову історію та значний масив літератури. Загальний перелік публікацій, присвячених темі адміністративно-територіального устрою незалежної України, нараховує сотні позицій і містить у собі найрізноманітніші за характером тексти: збірники документів і матеріалів, аналітичні розробки фахівців різних галузей знань, збірки наукових статей, публікації в щоденних друкованих та електронних засобах масової інформації, науково-популярні видання. Переважна більшість публікацій (за виключенням документальних видань) є близькими за своєю суттю та змістом. Як правило, їх автори викладають критичні зауваження до існуючого територіального поділу й пропонують, натомість, власну концепцію територіальної побудови України. Фактично сформувалось певне умовне коло осіб (політиків, державних посадовців, науковців, публіцистів), чий прізвища, так чи інакше, асоціюються з проектами реформування територіального устрою України, а їх висловлювання найчастіше цитуються в літературі та ЗМІ. Аналіз усього цього інформаційного пласту дозволяє вести мову як про різнобій підходів та пропозицій, так і про визначальні тенденції в розвитку самої проблеми.

Загалом проблему реформування територіального устрою України важко дослідити, не зачепивши інші, не менш складні та важливі теми – функціонування системи місцевого самоврядування та реалізація регіональної політики. Проте в пропонованій статті ми обмежимося конкретно-історичним викладом проблеми у двох площинах. З одного боку, аналізуються різноманітні ідеї та проекти реформування територіального устрою України, вироблені впродовж останніх 20 років, з'ясовується загальна атмосфера зіткнення протилежних думок і підходів до вирішення проблеми, що знайшла відбиття на сторінках періодичних видань, монографій, матеріалів конференцій та «круглих столів». З іншого боку, простежені реальні кроки, зроблені офіційною владою, для реформування територіаль-

<sup>2</sup> Реформування адміністративно-територіального устрою: український та зарубіжний досвід / За ред. О.І.Кресіної. – К., 2011. – С. 252.

ного устрою держави – розробка законопроектів та ухвалення відповідних законів, формування мережі державних та громадських інституцій, зайнятих пошуком оптимальних шляхів вирішення проблеми.

Розуміння необхідності змінити адміністративно-територіальний устрій України простежується з перших днів незалежності. На той час поява проектів територіальної перебудови зумовлювалась кількома чинниками. На момент проголошення незалежності сформований в Україні за радянських часів територіальний устрій мав такий вигляд: Автономна Республіка Крим, 24 області, два міста республіканського підпорядкування (Київ, Севастополь), 605 районів (в тому числі 485 сільських), 435 міст, майже 10 тис. сільських і понад 800 селищних рад, близько 29 тис. сільських та близько 1360 міських населених пунктів<sup>3</sup>. Такий поділ, в першу чергу, відповідав інтересам колишнього союзного центру й обумовлювався необхідністю збереження контролю партійно-радянських структур над усією територією держави. В нових умовах існуючий адміністративно-територіальний устрій виправдано ототожнювався з централізмом як стрижнем радянського механізму управління й негативно сприймався суспільством. Тож цілком логічними були очікування політиків і громадськості, інтуїтивно пов'язані з тим, що нова держава повинна мати нову територіальну організацію. З іншого боку, національно-демократичні сили уявляли принципово новий територіальний устрій (який найчастіше асоціювався з федерацією) як легітимну перешкоду свавіллю центру, що віднедавна перемістився з Москви до Києва. Нова територіальна модель мала також стати конструктивною противагою неминучим у перехідний період відцентровим тенденціям у вигляді крайового сепаратизму<sup>4</sup>.

Варто зазначити, що ризики, про які йшлося у ході дискусій, мали цілком реальні виміри. Проголосивши незалежність, Україна зіткнулась з необхідністю вирішення багатьох проблем, значна частина з яких живилась недосконалістю територіального устрою. Найскладнішими та найбільш небезпечними з них, на думку фахівців, були: збереження значного розриву у рівнях соціального та економічного розвитку між окремими регіонами, що стимулювало незадоволення багатших територій несправедливим, з їхньої точки зору, розподілом національного доходу; нерівномірність процесів політичного розвитку та активізація на окремих територіях політичних сил, які діяли під гаслами сепаратизму та ірредентизму. До наведеного варто додати масу дрібних проблем – штучність кордонів територіальних одиниць, невідповідність реаліям та невизначеність правового статусу насе-

<sup>3</sup> Адміністративно-територіальний устрій України. Історія та сучасність / За ред. В.Г.Яцуби. – К., 2001. – С. 57.

<sup>4</sup> Дашкевич Я. Майбутня Україна: федерація? // Слово. – 1991. – Ч. 12.

лених пунктів, згубні наслідки кампаній з перейменувань тощо, породжених адміністративними реформами часів СРСР. У цьому сенсі на новий територіальний устрій суспільством та політиками покладались чималі (іноді необґрунтовані) надії.

На початку 90-х років у поглядах на проблему реформування територіального поділу визначилось кілька основних підходів, які, за великим рахунком, були відбиттям різних стратегій формування державності та перспектив її розвитку. Одним з перших помітних форумів, який продемонстрував різне бачення майбутнього територіального устрою України, стала науково-практична конференція, організована за ініціативи Адміністрації Президента України, Секретаріату Верховної Ради України і ряду державних та наукових інституцій (Київ, листопад 1992 р.). Дискусії, що тут розгорнулись, водночас засвідчили відсутність у найвищого керівництва держави спільних, визначених підходів до проблеми. Якщо Л.Кравчук пропонував на тому етапі зберегти існуючий територіальний устрій, то голова Верховної Ради України І.Плющ припускав можливість надання областям статусу адміністративної автономії, що означало делегування законодавчих і виконавчих функцій на місця<sup>5</sup>. Ігор Каліушко (на той час – референт Верховної Ради України), прийнявши до уваги найважливіші, на його думку, чинники (історико-ментальний, соціально-економічний, адміністративний, політичний), пропонував перейти до поділу на 9-12 країв. Новий устрій, заснований на принципах територіальної обласної автономії, не передбачав, на думку автора, пропозицій федералізації країни, а лише наділяв крайові органи ширшими правами<sup>6</sup>.

За відсутності чіткої державної позиції стосовно проблеми на першому плані опинились авторські концепції територіального устрою. Вони різнились ступенем обґрунтованості, а іноді виглядали відверто курйозно. Навіть побіжний огляд пропозицій, які висувались у той час, свідчить про помітний романтизм їх авторів, які радше воліли ліквідувати стару систему, ніж всебічно розробити нову. Такий підхід був особливо притаманний опозиційним до все ще прокомуністичної влади політичними групам. На згаданій конференції тодішній голова Української республіканської партії, народний депутат М.Горинь, спираючись на розробки львівських науковців, озвучив пропозицію розукрупнення існуючих областей і створення в Україні 80-90 адміністративних одиниць, подібних до французьких департаментів чи турецьких ілів. Перехід до нового адміністративно-територіального устрою пропонувалось здійснити у

<sup>5</sup> Актуальні проблеми управління територіями в Україні. – К., 1993. – С. 6, 24-25.

<sup>6</sup> Каліушко І. Наша Україна така різна, або Ще раз про адміністративно-територіальний устрій // Голос України. – 1992. – 13 лютого.

найближче десятиліття. Голова Української селянської демократичної партії С.Плачинда пропонував поділ на 15 округів (включно з Кримськотатарською автономною республікою), сформованих за «історико-етнічно-економічним принципом»<sup>7</sup>. Академік В.Мамутов вважав достатнім створення в Україні 10, 12 або 15 областей, а кандидат географічних наук Л.Немченко пропонував виділити на принципах федеративно-земельного устрою 13 регіонів. При цьому реформі мав би передувати широкомасштабний експеримент на базі одного чи кількох регіонів<sup>8</sup>.

Чимало прихильників здобула ідея запровадження в Україні земельного поділу. Одним із його варіантів передбачалось утворення 12 земель: Буковина, Волинь, Галичина, Донбас, Закарпаття, Крим, Поділля, Полісся, Придніпров'я, Сіверщина, Слобожанщина, Таврія<sup>9</sup>. Учитель В. Музика-Заколотний пропонував поділити територію України на 35 країв, визначених на основі природно-ландшафтних зон і поділених на повіти. За задумом автора, великі міста (Київ, Львів) могли стати центрами одночасно кількох країв<sup>10</sup>. Оригінально виглядала також пропозиція запровадження променевого (від столиці) поділу України на 10 частин і створення на їхній основі адміністративно-територіальних одиниць<sup>11</sup>.

Чи не найбільший громадський резонанс викликала в той час позиція окремих політичних фігур, в першу чергу В.Чорновола та В.Гриньова, які задекларували свою прихильність ідеї федеративного устрою України. В останній час більшість дослідників сходяться на тому, що В.Чорновіл досить швидко відмовився від реалізації фе-

<sup>7</sup> Актуальні проблеми управління територіями в Україні. – С. 89.

<sup>8</sup> Там само. – С. 86.

<sup>9</sup> *Кравченко В. І.* Територіальний устрій та місцеві органи влади України // Наукові доповіді Національного інституту стратегічних досліджень. – Вип. 43. – К., 1995. – С.42.

<sup>10</sup> *Музика-Заколотний В.* Використати перевагу суміщення адміністративно-територіального поділу України з її фізико-географічними та ландшафтними зонами // Розбудова держави. – 1996. – №5. – С.35-38. За задумом автора, адміністративно-територіальний поділ України мали скласти краї з такими назвами: Волинське Полісся, Кам'янисте Полісся, Київське Полісся, Чернігівщина, Сіверо-Слобожанщина, Ромен, Київське Лівобережжя, Вишне Поле (Верхопільля), Межиріччя, Волинь, Мале Полісся, Галичина, Галицьке Поділля, Верхнє Поділля, Поділля, Східне Поділля, Черкащина, Полтавщина, Середня Слобожанщина, Подільське Пониззя, Високе Прикарпаття, Галицьке Прикарпаття, Закарпаття, Суходоли, Златополе, Запорізьке Правобережжя, Оріль-Самарія, Нижня Слобожанщина, Донеччина, Запорізьке Лівобережжя, Приазов'я, Плоска Таврія, Велике Пониззя, Дунай-Лиманщина, Крим.

<sup>11</sup> *Кравченко В. І.* Територіальний устрій та місцеві органи влади України. – С.43

деративного проекту на користь ідеї побудови в Україні міцної національної держави. Більш послідовним прибічником ідеї федералізації України в середині 90-х був голова партії Міжрегіональний блок реформ і водночас радник Президента України В.Гриньов. В своїх публічних виступах та публікаціях (найчастіше дослідники посилаються на книгу «Нова Україна: якою я її бачу», 1995) В.Гриньов відстоював необхідність перетворення України на федерацію земель з широкими правами самоврядування, але без права самовизначення. Таким, на думку політика, був єдиний шлях збереження єдності України<sup>12</sup>.

Пропозиції та проекти реформування територіального устрою країни містили різні варіанти можливих назв для адміністративно-територіальних конструкцій. Окрім офіційно вживаних (область, район, сільська рада), в якості найменувань для нових територіальних одиниць пропонувались узяті з попередньої української історії терміни «край», «земля», «округа», «повіт», «волость» тощо.

Більшість авторів створювала свої проекти, беручи за основу окремі критерії: економічний, географічний, ландшафтний тощо. В основу кількох варіантів поділу, розроблених у 90-ті рр., покладалось економічне районування. Кількість економічних районів, на яких мала базуватись нова територіальна організація, вбачалась фахівцями по-різному – 6, 9, 10, 12 районів. М.Паламарчук та О.Паламарчук пропонували розробити систему адміністративно-територіального поділу на основі виділення шести соціально-економічних районів: Донеччина (Донецьк), Західний край (Львів), Київщина (Київ), Придніпров'я (Дніпропетровськ), Причорномор'я (Одеса), Харківщина (Харків)<sup>13</sup>. Ф.Заставний, С.Маринич, В.Поповкін пропонували виділяти окремо Карпатський, Подільський та ряд інших районів. На думку О.Шаблія, доцільним було б формування одного Західного соціально-економічного району в складі 8 областей.

Не вдаючись до оцінок цих проектів, маємо відзначити, що їх велика кількість – свідчення, з одного боку, значного суспільного інтересу до проблеми, а, з іншого – відсутності чіткої державної стратегії реформування територіального устрою. Кожен з артикульованих проектів відбивав позицію окремих громадян або й цілого соціального пласту. На початку 90-х рр. прихильники зміни територіального устрою використовували схожий набір аргументів на захист своїх концепцій. Загалом він може бути зведений до таких пунктів: існуючий територіальний устрій є наслідком адміністративно-командної системи і не відповідає новому етапу побудови демократичної держави;

<sup>12</sup> Гриньов В. Нова Україна: якою я її бачу. – К., 1995; *Його ж*: Основа держави – суверенітет особи // Демократична Україна. – 1991. – 19 листопада.

<sup>13</sup> Паламарчук М., Паламарчук О. Територіальний устрій України // Вісник НАН України. – 1996. – №11-12. – С.14, 15.

наявні області нерівнозначні за своїм потенціалом; реформа територіального устрою дасть змогу скоротити управлінський апарат; територіальна реформа дозволить протидіяти сепаратистським тенденціям в окремих регіонах.

Поряд з цим чимала група пропозицій стосувалася ситуації збереження існуючої системи адміністративно-територіальних одиниць або часткового її реформування. Один з авторів пропонував «удосконалити» територіальний поділ шляхом виділення в Україні додатково до вже існуючих ще чотирьох областей: Уманської, Краматорської, Маріупольської і Криворізької. На його думку, це дозволило б усунути кількісні диспропорції обласного поділу, подолати периферійність окремих регіонів, покращити конфігурацію областей, зменшити витрати населення на дорогу до обласних центрів<sup>14</sup>.

Противники невідкладного реформування адміністративно-територіального поділу України підкреслювали, що перш ніж стати практичним завданням, проблема повинна бути всебічно досліджена науковцями, має бути проаналізований досвід інших країн, змодельовані можливі соціальні наслідки реформи. І для прихильників, і для противників було очевидно, що питання, гостро обговорювані впродовж стількох років, вимагають державно-правового врегулювання.

Перші спроби офіційно закріпити принципи територіального устрою незалежної України мали місце під час конституційних дебатів 1992-1993 рр. В опублікованому для обговорення проекті нової Конституції України (липень 1992 р.) Статті 104 і 106 містили положення, які визначали Україну як унітарну державу й забороняли будь-які політичні договори і союзи між окремими адміністративно-територіальними одиницями<sup>15</sup>. Разом з тим, кілька положень створювали передумови для проведення децентралізації адміністративно-територіального устрою: Республіка Крим визначалась як автономна складова частина України (Ст. 110) та проголошувалось «регіональне самоврядування ... в межах областей (земель) і районів безпосередньо шляхом референдуму та через обрані ними органи» (Ст. 228). Передбачалась також можливість створення національних адміністративно-територіальних одиниць (Ст. 107)<sup>16</sup>.

У наступному варіанті проекту Конституції, підготовленому з урахуванням висловлених у ході обговорення пропозицій, з'явилась фор-

<sup>14</sup> Дністрянський М. Політико-адміністративний устрій України (географічні проблеми формування і вдосконалення). Автореферат. – Львів, 1995. – С.21-24

<sup>15</sup> Доповідь Президента України, Голови Конституційної Комісії України Л.Кравчука на сесії Верховної Ради України 30 червня 1992 р. // Голос України. – 1992. – 3 липня. – С. 6

<sup>16</sup> Конституція України. Конституція Автономної Республіки Крим: 36. нормат. актів. – К., 2003. – С. 5, 39, 49.

мула «Україна є єдиною соборною державою» (Ст. 181), а Республіка Крим мала отримати «спеціальний правовий статус» (Ст. 184). Згідно проекту (в редакції від 27 травня 1993 р.) області (землі) і Республіка Крим мали діяти на засадах адміністративної автономії (Ст. 187) й отримували широкі повноваження. В кількох варіантах проекту передбачалось формування двопалатного парламенту, одна з палат якого мала представляти інтереси територій (Рада Послів або Рада Територій)<sup>17</sup>.

Загострення проблеми кримського сепаратизму в 1993-1994 рр. призвело до більш обережного та зваженого ставлення до питання територіальної перебудови. Особливо відчутно послабились позиції прихильників запровадження в Україні федеративного устрою. Подібні ідеї нерідко почали глумачитись як необґрунтовані, передчасні, навіть антидержавні. Певний відступ від федералістських настроїв продемонстрували публічні виступи керівника українського парламенту І.Плюща: «Ми не можемо розділитися на землі або штати. Я прихильник того, аби наші області визнати адміністративно-територіальними регіонами й наділити їх особливими повноваженнями. В т.ч. деякими законодавчими функціями. Тоді за формою ми не будемо перекроювати Україну, а за змістом вона стане федеративною»<sup>18</sup>.

З середини 90-х спостерігається зростання уваги вчених до проблеми та спроби її вирішення із залученням серйозної наукової методології. У цей час з'явилися ґрунтовні наукові розробки, дисертаційні дослідження, присвячені окремим аспектам теми адміністративно-територіального устрою нашої держави<sup>19</sup>. Провівши економіко-статистичні розрахунки, львівський географ М.Дністрянський запропонував власну схему повної структурної перебудови адміністративного устрою. Дослідник вважав доцільним ліквідувати обласний та районний поділи й покласти в основу нової, вищої адміністративної ланки географію центрів розселення міжрайонного значення. Врахувавши кількість і розташування таких центрів, він визначив середні параметри нової адміністративної одиниці (площа – 7-9 тис. км<sup>2</sup>, населення – 500-800 тис. осіб) та їхнє загальне число (80). Окремі економічні округи автор концепції пропонував створити навколо

<sup>17</sup> Там само. – С. 106, 147, 173.

<sup>18</sup> Киевские ведомости. – 1993. – 9 апреля.

<sup>19</sup> Доценко А. Адміністративно-територіальний устрій та розселення в Україні. – К., 2003; Заяць І. Я. Правовий статус області в Україні. Дисертація. – Львів, 1999; Надолішній П. І. Етносоціальний фактор адміністративної реформи в Україні: проблеми теорії, методології, практики. – К., 1998; Телешун С. О. Державний устрій України: проблеми політики і практики. – Івано-Франківськ, 2000; Ткачук П. М. Адміністративно-територіальний устрій сільського району. Дисертація. – К., 1999.



міст із населенням понад 1 млн. осіб. Нижчий рівень територіального поділу мали сформувати волості. Орієнтовні розміри такої волості (10-15 волостей на одну округу) з територією 0,2-0,4 тис. км<sup>2</sup> та 10-15 тис. населення<sup>20</sup>.

Відомий фахівець з питань розселення А. Доценко слушно зазначав, що формування сучасного адміністративно-територіального устрою України розпочалося у 30-ті роки і триває дотепер, оскільки за весь період у ньому не відбулося принципових змін. Дослідник відстоював необхідність відродження національних форм розселення та адміністративно-територіальних одиниць (містечок, слобід, хуторів)<sup>21</sup>.

Починаючи з середини 90-х років ідеї реформування територіального устрою дедалі більше набували вигляду політичних декларацій та програм. Це зумовлювалось, насамперед, поступовим структуруванням політичного сектора України: формувались провідні політичні партії, відбулись рокировки в середовищі політичних лідерів. Відтак головні проблеми суспільного та державного життя набували віддзеркалення в програмних документах політичних партій та груп. При цьому, у більшості випадків, тези про реформування адміністративно-територіального поділу озвучувались у контексті ширшої дискусії щодо державно-територіального устрою (унітаризм чи федерація).

Унітаристських позицій, як правило, притримувались громадсько-політичні організації національно-демократичного спрямування, які на перший план ставили питання консолідації і територіального зближення регіонів. Федералістські погляди сповідували ряд політичних сил, орієнтованих на ослаблення центральної влади, відцентровий дрейф, а, в окремих випадках, – і приєднання окраїнних регіонів до суміжних держав (регіональні проросійські рухи Донбасу, Криму, Харківщини, Дніпропетровщини). Їх мимовільними союзниками стали окремі особи із національно-демократичного табору, інфантильно захоплені історико-ментальними відмінностями України<sup>22</sup>. Як уже згадувалось, якийсь час ідеї федералізації були досить популярними серед президентського оточення. Їх пропагандистом був радник Л.Кучми з питань регіональної політики В.Гриньов.

Різною мірою федеративні ідеї були присутні в політичних програмах Соціал-демократичній партії України, Конституційно-демо-

<sup>20</sup> Дністрянський М. Політико-адміністративний устрій України. – С.21-24.

<sup>21</sup> Доценко А. Адміністративно-територіальний устрій та розселення в Україні. – С.16.

<sup>22</sup> Дністрянський М. Адміністративно-територіальний устрій України крізь призму геополітики // Дзвін. – 1996. – № 8. – С.100.

кратичної партії, ПДВУ, ЛДП, Трудового конгресу України, Міжрегіонального блоку реформ та деяких інших політичних сил. Вони знаходили позитивний відгук у місцевих організаціях Ліберальної партії та Партії праці<sup>23</sup>.

Створена в грудні 1993 р. в Донецьку Партія праці ратувала за чітке розмежування компетенції центру і регіонів й не виключала в перспективі федеративно-земельного устрою держави<sup>24</sup>. Найбільш детально шляхи вирішення проблеми прописувались в програмі Міжрегіонального блоку реформ: «Державний устрій України мав засновуватись на таких принципах: а)забезпечення цілісності і єдності держави на основі її земельно-територіального устрою, що складається з адміністративного самоврядування регіонів; б)здійснення місцевого самоврядування в містах і інших населених пунктах; в)розмежування повноважень, податкової бази і бюджетів між федеральними (загальнодержавними), регіональними (земельними, обласними) і місцевими рівнями при главенстві загальнодержавних законів; г)розмежування виконавчої і представницької влади на всіх рівнях»<sup>25</sup>.

Позиція більшості політичних партій правочентристського спрямування зводилась до того, що державно-політична система України повинна ґрунтуватись, поряд з іншим, на «унітарності держави, існуванні сильного центру з широкими повноваженнями місцевих органів влади і суб'єктів самоврядування»<sup>26</sup>. Ідею збереження унітарності та існуючого територіального поділу відстоювали Народний Рух України, Українська селянсько-демократична партія, КУН, Українська консервативна республіканська партія, Українська національна консервативна партія<sup>27</sup>. Об'єднання «Державна самостійність України» (ДСУ) у своїх політичних деклараціях називало незаконною територіальну російську автономію в Криму і вимагало її скасування<sup>28</sup>, а Організація українських націоналістів в Україні виступала за національну унітарну державу – Українську Самостійну Соборну Державу<sup>29</sup>.

Полеміка стосовно майбутнього територіального устрою України знайшла відбиття у ході президентської виборчої кампанії 1994 р. Передвиборчі програми В.Гриньова, Л.Кучми, В. Мещерякова міс-

<sup>23</sup> Становлення владних структур в Україні, 1991 – 1996. – К., 1997. – С. 71.

<sup>24</sup> Там само. – С. 74.

<sup>25</sup> Там само. – С. 123.

<sup>26</sup> Там само. – С. 107.

<sup>27</sup> Там само. – С. 169, 195, 203, 206, 209.

<sup>28</sup> Там само. – С. 210-211.

<sup>29</sup> Там само. – С. 216.

тили положення про необхідність запровадження федеративного устрою. Проте жоден з подібних документів не пропонував більш чіткої моделі майбутньої федеративної України, тим більше, не конкретизував шляхи її впровадження. В цілому, більшість учасників дострокових парламентських та президентських виборів 1994 р. стояли на позиціях «надання більших прав регіонам». Пізніше, в ході конституційного процесу 1995-1996 рр., частина депутатів обстоювала ідею запровадження двопалатного парламенту, у якому верхня палата представляла б інтереси кланових регіональних угруповань. Як відомо, остаточний текст Конституції, ухваленої в червні 1996 р., закріпив принцип унітарності України. Однак, крапку в суперечках стосовно територіального устрою не було поставлено. Унітарність України була відносною, оскільки в її межах залишилась Кримська автономія. Для кардинального перегляду відносин по лінії «центр – регіони» була конче необхідна масштабна територіальна реформа. Проте, починаючи з середини 90-х рр., попри очевидний процес внутрішньої регіоналізації країни, питання можливої трансформації державного устрою поступово зникає з політичних програм. Народний депутат України, політолог Б.Андресюк слушно відзначав, що політичні партії та їх лідери ніби остерігалися навіть підозр в нелояльності до єдності та цілісності України<sup>30</sup>. Свідчення цьому – передвиборчі програми кандидатів у Президенти України 1999 р. Тема регіоналізації та територіального устрою згадувалась у них мимохідь або не згадувалась взагалі. Передвиборчі платформи Л.Кучми «Від всевладдя центру - до сильних регіонів» (завершення адміністративної реформи; двопалатний парламент; гармонізація відносин держави та територіальних громад; посилення самостійності місцевих органів влади та самоврядування; утвердження муніципальної власності)<sup>31</sup> та В.Онопенка (перехід до виборності голів державних адміністрацій) передбачали проекти регіоналізації та внесення змін до Конституції України. Більшість претендентів на найвищу чиновницьку посаду країни (Н.Вітренко, М.Грабар, Ю.Костенко, В.Кононов, Є.Марчук, О.Мороз, В.Олійник, О.Ржавський, О.Ткаченко) відстоювала необхідність збереження унітарності України з широкими повноваженнями регіонів<sup>32</sup>.

Спроби піддати ревізії відповідні положення Конституції спостерігались під час ініційованого Президентом Л.Кучмою загальноук-

---

<sup>30</sup> Андресюк Б. Региональные интересы как двигатель предвыборной кампании // Зеркало недели. – 1999. – 16-22 октября.

<sup>31</sup> Режим доступу: <http://party.civica.org/1999/kuchma.htm>

<sup>32</sup> Андресюк Б. Региональные интересы как двигатель предвыборной кампании // Там же.

раїнського референдуму 16 квітня 2000 р., Згадана подія на тривалий час реанімувала суперечки стосовно можливої федералізації України. 81% учасників всенародного опитування підтримали ідею формування двопалатного парламенту, одна з палат якого б представляла інтереси регіонів.

Попри те, що жвава дискусія на тему територіальної реформи тривала вже кілька років, вона на привела до серйозних змін на практиці, хоча й значною мірою вплинула на вироблення подальших рішень у цій справі. Аналогічну ситуацію практично одночасно переживала сусідня Польща, в якій обговорення територіальної реформи розпочалось ще у 1989 р, а до перших реальних кроків дійшло на початку 1999-го<sup>33</sup>. Однак надалі проведення повітової та воєводської реформи разом з послідовними заходами у напрямі децентралізації виконавчої влади забезпечили успіх, який відкрив країні шлях до вступу до Європейського Союзу.

В Україні формальний початок підготовці територіальної реформи на державному рівні було покладено указом Президента Л.Кучми восени 1996 р. Згідно з цим документом створювалась комісія на чолі з Л.Кравчуком для підготовки й проведення адміністративної реформи. Комісія, крім іншого, отримала право «запровадження в Україні раціонального адміністративно-територіального поділу». Пізніше це положення продублювала Концепція адміністративної реформи в Україні, яка містила окремий розділ «Територіальний устрій та система місцевого самоврядування». Розробники Концепції пропонували в процесі трансформації територіального устрою та системи місцевого самоврядування спиратися на національний досвід, а також на світову, насамперед, європейську практику. Концепція підкреслювала необхідність децентралізації державного управління при збереженні унітарної форми державного устрою. Реформування територіального устрою мало відбуватись поетапно та з урахуванням потреб нової організації управління на регіональному і місцевому рівнях. На першому та другому етапах планувалось формування системи територіальних громад. На третьому етапі мали зазнати змін адміністративно-територіальні одиниці середньої (район) та вищої (область) ланки. Згадані трансформації мали реалізовуватись в умовах збереження триланкової структури територіального устрою, хоча й припускалась можливість переходу до дво- або чотирьохланкової системи<sup>34</sup>.

Одним з завдань, визначених Концепцією, стала підготовка закону про територіальний устрій. З подання представника Прези-

<sup>33</sup> Друга хвиля польських реформ / За ред. Л.Колярської-Бобінської. – Харків, 2002. – С. 12.

<sup>34</sup> Концепція адміністративної реформи в Україні. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article>

дента України у парламенті Р.Безсмертного і депутатів В.Стретовича та І.Юхновського проект закону «Про адміністративно-територіальний устрій України» в 1997 р. був розглянутий у Верховній Раді України. Автори законопроекту фактично зберегли статус-кво, лише детально прописали усі питання, пов'язані з формуванням та функціонуванням системи адміністративно-територіального устрою. Після обговорення проекту в сесійній залі Верховна Рада України постановою від 15 липня 1997 р. доручила Комітету з питань державного будівництва, діяльності рад і самоврядування доопрацювати зазначений законопроект з урахуванням висловлених пропозицій і зауважень. Друге читання, призначене на вересень 1997 р., так і не відбулося. Президент Л.Кучма двічі передавав свої зауваги до законопроекту, після чого в травні 1998 р. останній у черговий раз був переданий до Верховної Ради України.

Малорезультативною, на думку фахівців, виявилась і діяльність згаданої вище комісії. З весни 1998 р. її засідання практично не проводились. Повільність у розробці необхідної правової бази та впровадженні територіальної реформи, скоріш за все, пояснювалась небажанням як центральних органів державної влади, так і регіональних фінансово-політичних груп розпочинати системну зміну наявного територіального устрою, яка могла загрожувати стабільності їх офіційного статусу та особистої кар'єри<sup>35</sup>.

З іншого боку, така інертність не завадила поступовому зростанню числа інституцій, причетних до справи. Указом Президента від 8 серпня 2000 року було створено окрему Комісію з питань адміністративного устрою як консультативно-дорадчий орган при Президентові України. Комісію очолив голова президентської адміністрації В.Литвин<sup>36</sup>. На комісію покладалось завдання проаналізувати та узагальнити пропозиції стосовно внесення змін до системи адміністративно-територіального устрою, розробити рекомендації щодо впорядкування мережі селищ та селищ міського типу, а також системи Рад у населених пунктах, вивчити можливості укрупнення сільських територіальних громад та залучення іноземного досвіду у цій сфері. Для реалізації цих завдань новоутворена комісія отримала право звертатися із запитами до центральних і місцевих органів виконавчої влади, утворювати експертні групи, організувати проведення конференцій, нарад, семінарів тощо<sup>37</sup>. До роботи в комісії, окрім урядовців, були залучені фахівці різних галузей: юристи, еко-

<sup>35</sup> Кисельов Є.Л. Парадокси здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні // Формування механізму регіонального управління в Україні. – Харків, 2002. – С.55.

<sup>36</sup> Офіційний вісник України. – 2000. – №32. – С.25.

<sup>37</sup> Офіційний вісник України. – 2000. – №44. – С.53, 54.

номісти, географи, історики. Ними були опрацьовані пропозиції, що надходили з місць, та розроблено ряд власних рекомендацій. Одним з результатів діяльності комісії стала підготовка збірника довідкових матеріалів з історії та сучасного стану територіального устрою України<sup>38</sup>.

13 вересня 2001 р. Верховна Рада України вдруге обговорила проєкт закону про територіальний устрій, до якого були внесені запропоновані президентом поправки. Проте гостре та жваве обговорення залишилось безрезультатним, а законопроект було вирішено повернути на доопрацювання<sup>39</sup>. Позитивним моментом стало принципове рішення про необхідність активного громадського обговорення положень майбутньої реформи.

Поряд з цим в 2002 році було сформовано Міжвідомчу робочу групу з підготовки проєкту Концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України при Кабінеті Міністрів України (рішення від 18 серпня 2002 р.), яку очолив віце-прем'єр-міністр В.Роговий. Частина членів цієї комісії одночасно брала участь в роботі комісії при Президентові<sup>40</sup>. В грудні 2002 р. розпорядженням Кабінету Міністрів була створена Міжвідомча рада з підготовки проєкту Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» на чолі з першим віце-прем'єром України М.Азаровим. 18 березня 2003 р. рада схвалила проєкт закону про територіальний устрій, що засвідчило певний прогрес у справі<sup>41</sup>. Про нагальну потребу в територіальній реформі йшлося також у Посланні Президента України до Верховної Ради «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2003 році»<sup>42</sup>. Так чи інакше цих питань торкалися політичні партії та блоки, що брали участь у парламентських виборах 2002 року (переважно у формі вимоги проведення децентралізації державного управління і створення реального самоврядування, надання більшої самостійності регіонам). За продовження територіальної реформи, як складової більш глибокої адміністративної реформи, виступав провладний блок «За єдину Україну».

Проте до реальних кроків в реалізації територіальної реформи у цей час справа так і не дійшла. Перипетії політичного життя країни

<sup>38</sup> Адміністративно-територіальний устрій України. Історія та сучасність. – К., 2001.

<sup>39</sup> Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/zakon>

<sup>40</sup> *Телешун С.* Окремі аспекти реформування адміністративно-територіального устрою в контексті останніх урядових пропозицій // *Право України.* – 2003. – №1. – С. 9-10.

<sup>41</sup> Урядовий кур'єр. – 2003. – 8 квітня.

<sup>42</sup> Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2003 році». – К., 2004. – С. 136-137.

перших років ХХІ ст. вкотре відсунули проблему територіального реформування на другий план.

Певні надії на те, що ситуація невдовзі має змінитися, з'явилися у 2004 р. З прийняттям у 2002 р. Генеральної схеми планування території України стали наочними диспропорції й асиметрії у регіональному розвитку, які знов змусили фахівців заговорити про додаткові ризики, спричинені поглибленням регіональної поляризації. За Я.Верменич, «донедавна слабозвинутість аграрних регіонів якоюсь мірою компенсувалася наявністю великих сільськогосподарських підприємств, які підтримували «на плаву» місцеву інфраструктуру життєзабезпечення. Реорганізація цих підприємств обернулася у переважній більшості їх знищенням. Це загостило і проблему сільської зайнятості, і проблему відсутності на місцях фінансових ресурсів, потрібних для підтримання цивілізованого рівня життя. Нові осі конфліктності, що виникли на цій основі, зробили територіальну реформу не просто насущною, але й невідкладною.

Закладені на Майдані основи прямого діалогу влади з суспільством давали підставу сподіватися, що заявлені людиноцентристські пріоритети не залишаться порожнім звуком. Зрештою відкриття нових каналів ділової активності і поява нових інвестиційних проєктів закладали фундамент для успішного розв'язання фінансових проблем реформування»<sup>43</sup>.

Увага до проблеми територіального устрою на початку ХХІ ст. диктувалось кількома факторами: поживаленням дискусій довкола започаткованої центральною владою підготовки реформи, необхідністю приведення системи місцевого самоврядування у відповідність з міжнародними нормами, перерозподілом сфер впливу та конкуренцією регіональних фінансово-промислових угруповань тощо. Остання набула кульмінаційної гостроти під час президентської кампанії 2004 р., створивши певну загрозу територіальній цілісності держави.

Нова, найбільш активна спроба вирішити проблему територіального облаштування України розпочалась після зміни політичної еліти біля керма країни в результаті подій кінця 2004 р. В уряді Ю.Тимошенко було запроваджено посаду віце-прем'єр-міністра з адміністративно-територіальної реформи, яку зайняв Р.Безсмертний (лютий 2005 р.). У квітні 2005 року проєкт закону «Про територіальний устрій України» (у перших варіантах закон мав назву «Про адміністративно-територіальний устрій») опублікував на своїх шпальтах «Урядовий кур'єр». Законопроєкт, зокрема, передбачав формування таких рівнів адміністративно-територіальних одиниць: регіони, райони,

<sup>43</sup> Верменич Я. Адміністративно-територіальний устрій України: еволюція, сучасний стан, проблеми реформування. – У 2-х ч. – Ч.2. – К., 2009. – С. 146-147.

громади. Громада мала створюватися за умови проживання в її межах не менше ніж 5 тис. жителів, проте в особливих випадках Верховна Рада могла створювати громаду з населенням не менше ніж 1,5 тис. жителів. Громадам, до яких входило хоч би одне місто, населення якого становить не менше ніж 70 тис. жителів, надавався статус міста-району, а громаді, в якій є місто з населенням не менше ніж 750 тис. жителів – статус міста-регіону. До міст-регіонів, відповідно до законопроекту, відносилися Київ і Севастополь. Район мав створюватися за умови, що на його території проживало не менше як 70 тис. жителів. Відповідно до законопроекту, регіонами вважалися Крим, області та міста-регіони<sup>44</sup>. Головний фахівець з реформи Р.Безсмертний висловлювався за її впровадження до парламентських виборів 2006 р., що викликало гострий спротив в опозиційних колах.

Характерною особливістю цього етапу став широкий громадський резонанс навколо спроб влади реалізувати непідготовлену реформу у стислі строки. Впродовж квітня-травня 2005 р. громадські обговорення законопроекту «Про територіальний устрій України» відбуваються у Вінниці, Одесі, Луганську й Івано-Франківську. 26 липня 2005 р. пройшло громадське обговорення проектів законів у Харкові. У більшості з цих заходів безпосередньо брав участь віце-прем'єр-міністр з адміністративно-територіальної реформи та її головний ініціатор Р.Безсмертний. Відповідно до рішення уряду, у кожному регіоні створювались комісії для узагальнення пропозицій, які надходили з місць. Найбільш бурхливо проходили дебати на низовому рівні. Обговорення законопроекту у Миронівському районі Київської області в липні 2005 р. яскраво продемонструвало складність проблеми. Після висловлених на ньому критичних зауважень Р.Безсмертний подав прохання про відставку, яка була відхилена президентом.

Окрім офіційно організованих заходів, відбувались форуми та «круглі столи», ініційовані різними політичними та громадськими інституціями. 13 травня у Львові за ініціативою місцевого осередку Української народної партії у співпраці з юридичною фірмою «Правосвіт» було проведено «круглий стіл» на тему «Адміністративно-територіальна реформа – перспективи й небезпеки». 16 травня 2005 р. відбувся «круглий стіл» «Адміністративно-територіальна реформа: завдання, шляхи реалізації, критерії ефективності», організований Кабінетом Міністрів України та Національним інститутом стратегічних досліджень. Проблемі адміністративно-територіальної реформи присвятив одне із своїх засідань Український клуб. 14 червня 2005 р. Дніпропетровський прес-клуб реформ разом з Дніпровським центром соціальних досліджень та Інформаційно-аналітичним центром

<sup>44</sup> Проект закону «Про територіальний устрій України» // Урядовий кур'єр. – 2005. – 22 квітня.



обласної ради провели засідання у форматі «круглого столу» «Адміністративно-територіальна реформа: проблеми та перспективи впровадження».

20-21 жовтня 2005 р. у Києві пройшла представницька міжнародна конференція «Реформування територіальної організації влади: національний та міжнародний досвід». Конференція проводилась за участю Верховної Ради України, Секретаріату Президента України, асоціацій органів місцевого самоврядування України та за сприяння Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, Секретаріату Ради Європи, проекту «Сприяння регіональному розвитку в Україні», Фонду ім. Фрідріха Еберта, Програми сприяння парламенту України університету штату Індіана.

До цього варто додати безліч інтерв'ю та прес-конференцій, публікацій в центральних та місцевих ЗМІ, які засвідчили безпрецедентний доти масштаб обговорення розпочатої владою реформи. Інститутом громадянського суспільства було підготовлено популярний посібник під назвою «Цікаве від цікавого, або як розуміє територіальну реформу селянин Панько Цікавий» (автор Анатолій Ткачук)<sup>45</sup>. Гострі суперечки точилися навколо можливої вартості реформи для бюджету України. Фігурували цифри у 20-24 млрд. грн. Проти проведення реформи найближчим часом виступили не лише опоненти влади, але й її союзники в особі СПУ та її лідера Олександра Мороза.

Не доводиться дивуватися тому, що й цього разу реальну реформу не вдалося навіть розпочати. Уже вкотре вона виявилась жертвою відсутності у реформаторів сучасного бачення проблеми та скоординованості дій в команді нової влади. Спроби запровадження нової територіальної структури починались без належним чином підготовленого проекту, по суті навмання. Поза увагою можновладців залишився багатий історичний досвід територіальних реформувань, набутий у світі, та важливі уроки радянських територіальних експериментів<sup>46</sup>. Чергове загострення внутріполітичного суперництва в Україні призвело до згортання територіальної реформи і її відкладення на невизначений час.

За висновком фахівців, реформа «захлинулася» на самому початку, бо виявилася неспівмірною соціокультурному простору регіонів і специфіці масштабності різних соціальних груп. Запропоновані інновації не були сприйняті широкою громадськістю, яка справедливо побачила у непідготовленій реформі ознаки якісного погіршення системи надання послуг громадянам. Головне ж полягало в

<sup>45</sup> Режим доступу: <http://www.csi.org.ua>

<sup>46</sup> *Верменич Я.* Адміністративно-територіальна реформа України: життєва потреба чи елемент політичного дизайну? // *Агора* – 2006. – Вип. 3. – С. 94.

тому, що влада не подбала про синхронізацію адміністративно-територіальної реформи з іншими масштабними реформами, про наповнення її економічним та соціальним, а не лише політичним змістом. Суспільство легко розпізнало імітаційний характер проklamованих заходів і не підтримало їх. Наступне десятиріччя теж, на жаль, не виявило ознак готовності влади реалізувати спільно з громадськістю ефективну стратегію перетворень у сфері територіальної організації й місцевого самоврядування.

Що ж до проаналізованих матеріалів дискусій кінця XX – початку XXI ст. довкола теми адміністративно-територіального поділу України, то вони проливають світло на проблеми та перешкоди на шляху здійснення трансформацій в незалежній Україні, додають яскравих штрихів до характеристики атмосфери політичного життя в країні. Різнобій думок і підходів, використання різноманітної аргументації для висунутих проєктів, так чи інакше, стимулювали подальші наукові розробки в цій галузі, необхідні для успішного реформування адміністративно-територіального устрою України. Залишається лише сподіватися, що справу колись таки буде доведено до завершення. Часу на це, з огляду на темпи занепаду сільської поселенської мережі, залишилось не так і багато. Не менш важливо, аби пріоритетом в проведенні реформи залишилися інтереси пересічного громадянина держави.