

А. Гетьман,

молодший науковий співробітник Інституту держави і права
ім. В. М. Корещького НАН України

РЕФОРМА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ: НАУКОВІ ПІДХОДИ, ОСНОВНІ НАПРЯМКИ

Після встановлення адміністративно-територіального устрою України та закріплення його системи в Конституції нашої держави активно ведуться роботи щодо його вдосконалення. Адже ефективний адміністративно-територіальний устрій держави (далі — АТУ) відіграє найважливішу роль для організації та діяльності як центральних, так і місцевих органів державної влади, а також органів місцевого самоврядування.

Пошуки оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою України ведуться і до сьогодні. І це не дивно, адже сьогодення система АТУ не здатна ефективно виконувати функції держави, особливо функції місцевої влади. У зв'язку з посиленням ролі місцевого самоврядування в державі та в житті кожного громадянина, радянський адміністративно-територіальний устрій, що закріпився в незалежній державі, потребує кардинальних змін.

Метою даної статті є аналіз наявних наукових підходів щодо вдосконалення адміністративно-територіального устрою України, визначення основних напрямків його реформування.

Слід зазначити, що проблемам адміністративно-територіального устрою нашої держави присвячували та присвячують роботи науковці різних галузей — як юристи, так і географи, економісти, політологи, управлінці та ін. Окремим питанням вдосконалення системи АТУ присвячені наукові роботи М. Орзіха, І. Соскіна, О. Батанова, В. Керецьмана, І. Магновського, В. Гнилорібова, А. Ткачука, А. Павлюк та ін.

Пошук оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою України вимагає великих зусиль як на-

уковців, законодавців, так і громадян загалом. Даний масив роботи можна, на нашу думку, умовно класифікувати на певні етапи:

— перший етап полягає у визначенні основних недоліків існуючого адміністративно-територіального устрою України;

— другий етап полягає у розробці цілісного наукового бачення, обґрунтування необхідності зміни чи вдосконалення існуючої системи АТУ;

— третій етап — комплексна реформа адміністративно-територіального устрою, конституційне, законодавче врегулювання даного інституту.

Робота по вдосконаленню АТУ проходить в певних хронологічних рамках, а тому весь пошук оптимальної моделі системи АТУ в незалежній Україні можна умовно класифікувати на такі хронологічні етапи:

— пошук оптимального АТУ після проголошення незалежності України до прийняття Конституції 1996 року (1991–1996 рр.);

— робота по вдосконаленню АТУ після прийняття Конституції України 1996 року до 2005 року (так звана територіальна реформа Р. Безсмертного);

— сучасні наукові підходи та напрямки по реформуванню АТУ.

Після проголошення незалежності нашої держави, та до прийняття Конституції 1996 року, проблемам адміністративно-територіального устрою приділялося багато уваги в контексті проблем пошуку та вибору тієї чи іншої форми державного устрою незалежної України. Висувалося багато концепцій стосовно збереження чи зміни форми державного устрою, а разом зі зміною державного

устрою і зміни системи адміністративно-територіального устрою.

Зокрема на початку 1990-х років активно дискутувалося питання про федералізацію нашої країни, а разом з нею встановлення нового адміністративно-територіального устрою.

Низка авторів — як вчених, так і практиків — вказували на доцільність запровадження федеративного устрою в Україні або шляхом об'єднання окремих областей, або надання їм статусу суб'єктів федерації, посилаючись при цьому переважно на історичне минуле українських земель та відмінність у ментальності населення, що проживає в різних частинах України [5, 300].

Проте такий підхід не знайшов широкої підтримки серед науковців, законодавців, оскільки йшлося б про зовсім новий державний устрій, а разом з ним і новий АТУ не властивий як українській радянській державі, так і незалежній Україні як правонаступниці УРСР.

Тому більшість науковців намагалися обґрунтувати необхідність вдосконалення радянської системи АТУ без зміни форми державного устрою держави, спираючись на принцип унітаризму. Наприклад, професор М. П. Орзіх основними елементами нового адміністративно-територіального устрою вважає територіальні одиниці, управління якими здійснюється централізовано державою (край), і ті, які діють на принципах самоврядування: область, район, населений пункт [8, 67]. Не витримала критики і економічна модель системи АТУ, згідно з якою пропонувалося поділити територію України на 10–12 економічних районів, мережа яких збігалася б в основному з 12–13 історичними регіонами [15, 103]. Оскільки йшлося про так звані економічні райони, або економічні регіони, як адміністративно-територіальні одиниці, що суперечило усталеній радянській системі АТУ, то ця модель також не знайшла законодавчого відображення. Проте переважна більшість науковців дотримувалась думки щодо збереження теперішнього поділу України на області і райони, котрі розглядаються оптимальною адміністративно-

но-територіальною одиницею і в умовах становлення на їх просторі місцевого самоврядування [6]. Тому у Конституцію 1996 року перекочувала радянська модель АТУ, і одразу ж розпочалася робота по його вдосконаленню та узаконенню, оскільки нова Конституція в окремому розділі встановила систему АТУ (ст. 133, розділ IX) та визначила, що питання територіального устрою України повинно регулюватись окремим законодавчим актом (ст. 92).

На сьогодні такого законодавчого акта немає, а питання АТУ регулюється застарілими радянськими нормативними актами в частині, що не суперечать Основному Закону. Застаріле законодавство про АТУ породило низку недоліків у цій сфері — недосконалість понятійно-категоріального апарату у сфері АТУ, надмірна подрібненість та невпорядкованість адміністративно-територіальних одиниць, невирішення питання щодо статусу адміністративно-територіальних одиниць (населених пунктів), що перебувають під юрисдикцією органів інших адміністративно-територіальних одиниць (населених пунктів), відсутність чіткої процедури та критеріїв класифікації населених пунктів, утворення, перетворення окремих адміністративно-територіальних одиниць та ін. Але, мабуть, одним з найголовніших недоліків існуючого АТУ є невідповідність його основним засадам місцевого самоврядування, що активно розвивається в нашій державі. В межах існуючого АТУ як територіальної основи місцевого самоврядування система місцевого самоврядування не здатна реально здійснювати свої функції по вирішенню питань місцевого значення.

У 1997 році була утворена Державна комісія з проведення адміністративної реформи, яка підготувала Концепцію адміністративної реформи в Україні, згідно з якою реформування адміністративно-територіального устрою держави є однією із складових адміністративної реформи [10]. На вирішення цієї проблеми вже у 1997 року на розгляді Верховної Ради України перебував проект Закону України «Про адміністративно-територіаль-

ний устрій України» (реєстр. № 0907, ініціатори внесення — народні депутати України Р. П. Безсмертний, І. Р. Юхновський, В. М. Стретович). Зазначеним законопроектом система адміністративно-територіального устрою відповідає статті 133 Конституції, хоча вже тоді багато вчених виступали про необхідність вдосконалення та зміни існуючої системи АТУ. На даний законопроект через свою недосконалість Президентом України було застосовано право вето.

Вже у 2000 році найважливішими завданнями Комісії з питань адміністративно-територіального устрою були узагальнення та аналіз пропозицій щодо внесення змін до системи адміністративно-територіального устрою України, організація вивчення іноземного досвіду формування системи адміністративно-територіального устрою та розв'язання проблем у цій сфері [11]. З того часу і дотепер на необхідності проведення реформи АТУ наголошувалось у посланнях Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України» у 2003, 2005 та 2006 роках. В Універсалі Національної Єдності йдеться про «стимулювання розвитку місцевого самоврядування, підвищення його ролі і статусу шляхом забезпечення фінансово-економічної спроможності та реформування адміністративно-територіального устрою. Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2015 р. передбачено провести у 2009–2015 роках адміністративно-територіальну, бюджетну та податкову реформи з метою зміцнення фінансово-економічної основи територіальних громад [9, 159].

Серед вище сказаного заслуговує на увагу модель АТУ, запропонована Р. Безсмертним у проекті Закону України «Про територіальний устрій України» 2005 року, оскільки всі законопроектні та більшість наукових поглядів того часу зводились лише до окремого «косметичного» вдосконалення системи АТУ. Даним законопроектом пропонувалося встановити трирівневу систему АТУ: регіони (міста-регіони) — райони (міста-райони) — громади. Базовою

ланкою АТУ було визначено громаду. Запропоновано також кількісні параметри нових адміністративно-територіальних одиниць: для громад, як правило, не менше 5 тис. жителів, для району — не менше 70 тис., для регіону — не менше 750 тис. Визначено також критерії віднесення населених пунктів до окремих категорій — село, містечко, місто, порядок утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, встановлення їхніх меж, перейменування тощо [12]. Актуальним та важливим положенням законопроекту є те, що реформу АТУ пропонувалося здійснювати за принципом «знизу догори», розпочинаючи із формування громад. Але, на думку більшості науковців, даний законопроект не відповідав національним інтересам, не мав наукової основи, в ньому містилися суперечності з іншими законодавчими актами, зокрема у сфері місцевого самоврядування, фінансового наповнення реформи АТУ тощо.

По суті даний законопроект, або так звана територіальна реформа Р. Безсмертного мала однобічний характер, бо, як зазначає В. Гнилорібов, адміністративно-територіальний устрій — це не просто проблема розподілу території держави на певні частини, насамперед йдеться про владу та її організацію як у центрі, так і в територіальних утвореннях [3, 37]. Філософія ж реформи Р. Безсмертного полягала у швидкому поділі України на нові територіальні одиниці. Але ж власне АТУ — це не простий поділ території держави на певні частини, як деякі вважають, це поділ території держави на конкретні адміністративно-територіальні одиниці, в межах яких утворюються та здійснюють свої функції як органи державної влади, так і органи місцевого самоврядування. При чому реалізація саме функцій місцевого самоврядування в межах системи АТУ має сьогодні надзвичайно концептуально-важливе значення, оскільки Україна прагне стати сильною європейською державою, із розвинutoю системою місцевого самоврядування.

Тому дуже влучно зазначає О. В. Батанов, що реформа адміністративно-тери-

торіального устрою України об'єктивно повинна узгоджуватись з реформою місцевого самоврядування, причому остання має бути первинною. Спочатку потрібно змоделювати загальне бачення системи місцевого самоврядування, що відповідає як вітчизняним традиціям, так і потребам держави та суспільства на сучасному етапі. І лише потім уже під визначену модель місцевого самоврядування слід вибудувати адекватну модель адміністративно-територіального устрою, який фактично є територіальною основою місцевого самоврядування [2, 52]. Дійсно, більшість запропонованих моделей вдосконалення АТУ того часу торкалися лише зміни самої системи АТУ, а зміна системи місцевого самоврядування відбувалася лише після реформи АТУ, що не відповідає практиці європейських держав. Наприклад, у Франції такі ланки місцевого самоврядування, як комуни, кантони, округи, є водночас і адміністративно-територіальними одиницями, і самостійними елементами системи місцевого самоврядування [4, 45].

Також важливе значення для реформи АТУ має ідея регіоналізації України. Деякі законопроекти з питань АТУ зокрема і проект Р. Безсмертного, виділяли та виділяють «регіон» окремою адміністративно-територіальною одиницею того чи іншого рівня. На сьогодні присутність серед основних засад територіального устрою (ст. 132 Конституції України) і терміна «регіон», і відсутність його в самій системі АТУ (ст. 133 Конституції) не дає нам підстави вважати «регіон» окремою адміністративно-територіальною одиницею. На думку В. Керецмана, під регіоналізацією на сьогоднішньому етапі розвитку України слід мати на увазі не зміну адміністративно-територіального устрою, а перерозподіл владних повноважень між центральними та регіональними органами [5, 303].

На нашу думку, регіоналізація повинна передбачати надання адміністративно-територіальним одиницям нижчого рівня низки нових повноважень та функцій, необов'язково через створення

регіонів як окремих адміністративно-територіальних одиниць.

З 2007 року і до сьогодні діє Модель адміністративно-територіальної реформи в Україні, що розроблена Інститутом трансформації суспільства та ухвалена Всеукраїнською радою (Київ, 12 липня 2007 року) як базова для проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні. На основі даної Моделі був розроблений проект Закону «Про внесення змін до Конституції України», що стосується в основному двох основних розділів Конституції — адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування.

Систему адміністративно-територіального устрою за проектом складатимуть паланки (суто українська назва організованої та керованої території — козацька паланка) та громади, статус яких, а також порядок вирішення питань щодо адміністративно-територіального устрою визначатиметься окремим законом. Замість областей та районів пропонується створити 42 паланки або департаменти. Система місцевого самоврядування в Україні згідно з запропонованою системою АТУ повинна мати цілісну вертикально-горизонтальну структуру і складатися з двох рівнів: територіальних громад та паланок (департаментів).

Цю систему місцевого самоврядування в Україні варто доповнити його особливою формою — містом-агломерацією, якому потрібно надати подвійний статус — громади і паланки. Йдеться про великі міста-мегаполіси з прилеглими до них громадами. В Україні може бути сформовано 33 міста-агломерації, серед яких Київ, Севастополь, 25 нинішніх обласних центрів [1, 25]. Ця модель АТУ, на нашу думку, має ряд позитивних моментів, зокрема, це стосується пріоритетної ролі саме місцевого самоврядування при здійсненні реформи АТУ та обґрунтування доцільності введення адміністративно-територіальної одиниці і основної ланки місцевого самоврядування — громади.

Напередодні останніх президентських виборів тепер вже экс-президент

В. А. Ющенко запропонував власний народний проект Конституції України, а в ньому і нову модель АТУ. Згідно з цією моделлю 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. Але даний проект так і не знайшов свого логічного продовження через політичне становище тодішнього президента, і оскільки просто встановлював нову систему АТУ, так званий територіальний каркас для місцевого самоврядування.

Активно в законодавчому пошуку регулювання адміністративно-територіального устрою працює сьогодні Міністерство регіонального розвитку та будівництва України. Розроблений Міністерством, на нашу думку, найдосконаліший Проект Концепції реформи адміністративно-територіального устрою України, в якій зазначається поняття «адміністративно-територіальних одиниць», вимоги до них, рівні адміністративно-територіальних одиниць, етапи проведення, фінансове забезпечення тощо [13, 81–90]. Як зазначає А. Ткачук, наша держава повинна мати трирівневий адміністративно-територіальний устрій: регіони (нинішня АРК та області), райони (нові райони, що є значно більшими за нинішні) і громади (як базова основа). Причому адміністративно-територіальні одиниці є територіальною основою для створення органів місцевого самоврядування на всіх трьох рівнях; на рівнях регіонів і районів буде утворено органи виконавчої влади [14, 39].

Отже, з вищевикладеного матеріалу про реформування АТУ можна зробити певні висновки:

— пошук оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою України ведеться і до сьогодні. Даний пошук включає в себе великий масив роботи як науковців, так і законодавців, і його можна поділити на етапи, кожен з яких може здійснюватися в певних хронологічних рамках;

— сучасні наукові підходи та напрямки реформування системи АТУ в більшості не зводяться лише до простого нового поділу території держави на окремі одиниці. Як влучно зазначає І. Магновський, іноді до проблеми територіальної організації нашої держави спостерігається односторонній підхід [7, 128–129]. Це в першу чергу і стосується здійснення реформи АТУ шляхом нового простого поділу території держави. Але сьогодні домінуюча роль при реформуванні АТУ належить місцевому самоврядуванню. А тому реформа АТУ і реформа місцевого самоврядування нерозривно пов'язані і повинні проводитись одночасно;

— з аналізу наукових підходів можна вести мову і про те, що реформа АТУ — це складне комплексне явище, яке в своїй основі повинно включати реформу місцевого самоврядування і власне реформу АТУ, а також і адміністративну, бюджетну, податкову, судову, земельну реформи, реформи освіти та охорони здоров'я, без яких неможливе здійснення реформ у сфері АТУ.

Ключові слова: моделі адміністративно-територіального устрою, система адміністративно-територіального устрою, реформа місцевого самоврядування, адміністративно-територіальні одиниці, регіоналізація, регіон, громади.

У статті з позицій конституційної науки та законодавчої і законопроектної роботи розглянуто основні наукові підходи та напрямки вдосконалення існуючої системи адміністративно-територіального устрою України.

В статье с позиций конституционной науки, законодательной и законопроектной работы рассмотрены основные научные подходы и направления совершенствования существующей системы административно-территориального устройства Украины.

In the article from positions of constitutional science and legislative

works are considered basic scientific approaches and directions of perfection of the existent system of administrative-territorial device of Ukraine.

Література

1. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: оптимальна модель / за заг. ред. О. І. Соскіна. — К. : Ін-т трансформації суспільства, 2007. — 288 с.
2. Батанов О. Реформа конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні // Економічний часопис — XXI. — 2007. — № 9–10. — С. 51–53.
3. Гнилорібов В. В. Проблеми правового статусу територіальних утворень в Україні // Вісник державної служби України. — 2005. — № 4. — С. 36–39.
4. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади / за заг. ред. П. В. Ворони. — Полтава, 2009. — 287 с.
5. Керецман В. Ю. Ідея регіоналізації в Україні: основні підходи // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. — 2004. — № 4 (12). — С. 299–306.
6. Крот О. М. До питання про державний устрій країни та управління територією // Матеріали науково-практичної конференції «Актуальні проблеми управління територіями в Україні». — К., 1993. — С. 77–78.
7. Магновський І. Й. Конституційно-правові аспекти реформування територіального устрою України // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. — 2010. — № 1. — С. 127–135.
8. Орзіх М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування в Україні // Місце
- ве та регіональне самоврядування України. — 1994. — № 4 (9). — С. 67–75.
9. Павлюк А. П. Реформування адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реалізації // Стратегічні пріоритети. — 2007. — № 1 (2). — С. 159–164.
10. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810 // Урядовий кур'єр. — 1998. — № 141–142.
11. Про Положення про Комісію з питань адміністративно-територіального устрою : указ Президента України від 30 жовт. 2000 р. № 1168/2000 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 44. — Ст. 1888.
12. Про територіальний устрій України : проект Закону України // Реформа для людини : зб. матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. — К. : Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2005. — С. 23–46.
13. Ткачук А. З історії реформ адміністративно-територіального устрою України, 1907–2009 роки / А. Ткачук, Р. Ткачук, Ю. Гануцак. — К. : Леста, 2009. — 127 с.
14. Ткачук А. Приречені на провінційність. Загальмована адміністративно-територіальна реформа підпільно рухається країною, і держава не має іншого виходу, ніж очолити зміни // Народний депутат. — 2009. — № 53. — С. 36–44.
15. Яковина М. М. Проблеми вдосконалення територіального устрою та регіонального самоврядування // Матеріали науково-практичної конференції «Актуальні проблеми управління територіями в Україні». — К., 1993. — С. 103–104.