

# РОЗДІЛ III

## Політична географія і геополітика

УДК 911.3:32

Мирослав Дністрянський

### Адміністративно-територіальний устрій України: політико-географічні проблеми функціонування та можливості оптимізації

Визначено політико-географічну значущість адміністративно-територіального устрою. Зроблено критичний аналіз підходів і практичних рекомендацій щодо реформування адміністративно-територіального устрою України. Виділено реальні проблеми функціонування сучасної системи. Зроблено висновок про недоцільність тотальної реформи адміністративно-територіального устрою. Розкрито суспільно-географічну безпідставність укрупнення адміністративних одиниць вищого рівня. Обґрунтовано пропозиції щодо збалансування окремих ланок адміністративно-територіального устрою.

**Ключові слова:** адміністративно-територіальний устрій, адміністративна реформа, адміністративний статус поселень, функціонування столиці.

**Постановка наукової проблеми та її значення.** Складні процеси трансформації українського суспільства впродовж усього періоду незалежності не могли не зачепити і питання функціонування системи адміністративно-територіального устрою, основні риси якої сформувалися ще у 30-ті рр. минулого століття, тобто в умовах УРСР, за відсутності державної незалежності, зазнаючи в наступний період лише часткових змін. З огляду на суперечності політичної реформи, розпочатої у 2004 р., скасованої у сумнівний спосіб у 2010 р., відсутність закону про адміністративно-територіальний устрій, а також кризу владних інститутів загалом, питання вдосконалення системи територіального управління було й залишається загальносуспільним інтересом і водночас предметом гострої перманентної конкуренції різних політично-економічних угруповань.

Але й у розумінні сутності проблематики, й у виборі парадигми формування перспективної системи територіальної організації державної влади та місцевого самоврядування не лише немає одностайності чи навіть консенсусу, але часто висуваються діаметрально-протилежні ідеї, виходячи з політичної кон'юнктури. Тому сьогодні відкритими залишаються питання доцільності адміністративно-територіальної реформи, а також обґрунтування її концептуальних та методичних засад. Разом із тим у процесі обговорення проблем адміністративно-територіального устрою України з'явилася низка непродуманих пропозицій, реалізація яких може мати загрозливий характер для безпеки та стабільності держави. Деякі з таких неконструктивних підходів нами вже було проаналізовано у статтях [2; 3] та монографії [1]. Але, з огляду на поширеність різних негативних стереотипів бачення адміністративно-територіального устрою та проблем його функціонування, необхідно загострити увагу насамперед на політико-географічних аспектах питання, адже в сучасних кризових умовах функціонування територіальних органів державної влади та місцевого самоврядування – це один із основних політико-географічних чинників підтримки цілісності держави. Тому різкі та непідготовлені адміністративно-територіальні зміни загрожують розривом великої кількості уже сформованих життєво важливих зв'язків, зумовлюючи й неупорядкованість і неузгодженість роботи різних структур та низку інших суспільних втрат. Причому, поширювані проекти щодо пониження адміністративного статусу населених пунктів, ліквідації адміністративних одиниць так чи інакше спричинять масові

невдоволення населення. Тому дестабілізація роботи територіальних органів державної влади та місцевого самоврядування внаслідок реалізації непродуманих проєктів може мати катастрофічні для держави наслідки як у функціональному, так і в територіально-політичному аспектах.

**Аналіз досліджень цієї проблеми.** Проголошення різними урядовими командами планів щодо реформування адміністративно-територіального устрою спричинило різке зростання кількості аналітичних матеріалів і конкретних пропозицій удосконалення існуючої системи. Оскільки питання територіальної організації державної влади має багатоаспектний і міждисциплінарний характер, то свої погляди щодо цієї проблематики не могли не висловити фахівці різного профілю. Зокрема, в суспільно-географічній літературі слід виділити праці А. Доценка, Л. Заставецької, З. Тітенко, в науковій аналітиці з державного управління – О. Кучабського, О. Лазора, П. Надолішнього, регіональної економіки – М. Долішнього та Л. Шевчук. Позитивом кожного з цих досліджень було виявлення реальних проблем функціонування різних адміністративних ланок. Водночас негативним моментом більшості публікацій стала установка на тотальний злам існуючої системи без реальної оцінки її переваг і недоліків.

У контексті підготовки до реформи адміністративно-територіального устрою вийшли друком і аналітичні матеріали, підготовлені за редакцією урядовців (Р. Безсмертного, В. Куйбіди, В. Яцуби). Вони містили багатий довідковий матеріал, посилання на досвід інших держав, проєкти конкретних законів щодо організації територіального управління, що загалом сприяло поглибленню розуміння цієї проблематики. Але відсутність політико-географічного прогнозування наслідків пропонованих адміністративно-територіальних змін, некоректне використання ідей інших науковців (без посилань) помітно знижує якість цих матеріалів.

Отже, з урахуванням як позитивних, так і негативних моментів відображення проблематики територіального управління в науковій літературі, **мета** нашого дослідження – оцінити адміністративно-територіальний устрій України в контексті його сучасної та перспективної політико-географічної значущості. Для її досягнення було визначено такі **завдання**: 1) виділити реальні проблеми функціонування сучасної системи; 2) зробити критичний аналіз підходів і практичних рекомендацій щодо реформування адміністративно-територіального устрою України; 3) обґрунтувати пропозиції щодо збалансування окремих ланок адміністративно-територіального устрою.

**Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження.** Концептуальні принципи пропонованого у цій статті підходу ґрунтуються на тому, що адміністративно-територіальний устрій – це особлива політико-географічна система, яка, базуючись на організації державної влади та місцевого самоврядування, визначає основні територіальні пропорції життєдіяльності суспільства. Забезпечуючи цілісність держави та центрально-ієрархічні співвідношення в межах її суспільно-географічного простору, адміністративно-територіальний устрій виконує в суспільстві важливі інтегруючі та структуроформуючі функції. Виходячи з таких передумов, слід підкреслити, що організація адміністративно-територіального устрою не є функцією історичного минулого чи якихось природних, етнографічних або економічних відмінностей, а ґрунтується на потребах держави у здійсненні територіального управління та потребах населення у реалізації свого права на самоврядування й одержання адміністративних послуг. Із політико-географічного погляду ефективна система адміністративно-територіального устрою повинна спиратись на оптимальність взаємин центру й обслуговуючої території і відповідати таким критеріям: а) кількість ієрархічних ступенів адміністративно-територіальної системи має в загальних рисах співвідноситися з розмірами території країни, кількістю та розміщенням її населення; б) розміри адміністративних одиниць одного й того ж рівня не повинні відзначатися великою контрастністю; в) кожна адміністративна одиниця має бути цілісною, комунікаційною зв'язаною, з вдалими розташуванням адміністративного центру, який володів би необхідним людським та інфраструктурним потенціалом. У територіально-політичному аспекті перспективна система адміністративно-територіального устрою України повинна сприяти зміцненню територіальної єдності держави, в соціально-економічному – вести до зменшення затрат населення та держави на одержання і надання адміністративних послуг, сприяти зростанню ролі середніх і малих міст. Виділяти, в разі потреби, нові адміністративні одиниці слід таким чином, щоб вони відповідали зонам соціально-економічного обслуговування населених пунктів. Водночас неприйнятним є механічне перенесення схем, що склалися в інших державах, адже адміністративно-територіальний устрій повинен опиратися на особливості системи розселення і комунікацій, що склалася в

Україні, враховуючи й регіональні відмінності (густота населення і та людність поселень, географія та структура шляхів сполучення, соціально-економічна ситуація, історико-географічні передумови й ін.).

Через призму означених критеріїв помітними є не лише суспільно-географічні недоліки існуючої системи (диспропорції розмірів і природоресурсного потенціалу адміністративних одиниць, невідгідне розміщення адміністративних центрів і меж на всіх рівнях ієрархії, контрасти у соціальному розвитку сіл – центрів сільрад і прилеглих населених пунктів та ін.) [1, с. 151–171], а й низка правових та економічних проблем, зокрема щодо оптимізації кількості адміністративного персоналу, фінансової бази органів самоврядування, розмежування повноважень тощо. Разом із тим очевидними є й окремі переваги сучасної системи адміністративно-територіального устрою (оптимальність триступеневої ієрархічної структури, часткова відповідність системам розселення). Тобто, існуючий триступеневий поділ, вищий рівень якого формують області, автономія, міста загальнодержавного підпорядкування – Київ і Севастополь, середній – адміністративні райони, міста обласного підпорядкування, нижчий – села, селища, міста районного підпорядкування, загалом відповідає розмірам України й ієрархії систем розселення.

Важливою рисою адміністративно-територіальної системи України, яка передбачена її Конституцією, є існування двох типів адміністративних одиниць: населені пункти як адміністративні одиниці (місто, селище, село) й адміністративні підрозділи окружного типу (область, район). У наявності таких двох типів адміністративних одиниць об'єктивно закладена суперечність, яка характерна для багатьох держав, спричинюючи і певні правові колізії. Адже, з одного боку, кожне поселення органічно прагне забезпечити внутрішнє самоврядування, з другого – окреме місто не можна відривати від оточуючої обслуговуючої території, оскільки виникнення і розвиток міст є результатом всієї сукупності суспільно-територіальних відносин, що сфокусувалися в одному місці.

Перелік різних проблем функціонування адміністративно-територіального устрою України є широким і його можна і далі продовжувати з конкретних фахових позицій. Однак слід підкреслити, що помітні наявні недоліки все ж не мають паралізуючого впливу на суспільство, вимагаючи негайної зміни системи, яка дуже сильно «вкорінилась» у територіальну організацію суспільства, особливо систему розселення та комунікацій. Більшість областей та адміністративних районів дійсно стали вузловими цілісними суспільно-географічними регіонами, і різка зміна існуючої системи, особливо її ієрархічної структури, могла б привнести в суспільство елементи дезорганізації. Окрім того, різкі та непередбачені адміністративно-територіальні зміни, особливо стосовно пониження статусу населених пунктів, спричиняючи масові невдоволення громадськості та цілковиту дестабілізацію ситуації у державі.

Особливо хибним є створення нових адміністративних ступенів на надобласному рівні чи укрупнення великих регіонів (як на основі групування суміжних областей, так і т. зв. історико-географічних областей), яке і надалі за інерцією пропонується окремими аналітиками [4] та бізнесово-політичними угрупованнями кількох найбільших регіональних центрів, які прагнуть до розширення середовища свого впливу. Цю ідею підтримують і прихильники федералізації України, справедливо розглядаючи такий варіант як перший етап проєктованої федералізації. Аналізуючи такі пропозиції, слід урахувати, що об'єднання кількох областей призведе до створення надвеликих адміністративних одиниць, відповідних розмірам середніх європейських країн, що зовсім не характерно для унітарних держав. А великі розміри (така логіка політико-географічних процесів) підштовхуватимуть до постійного підвищення повноважень, статусу, концентрації та консолідації не завжди продержавницьки налаштованих політичних сил. Тому замість того, щоб сприяти зміцненню територіальної єдності держави, такі пропозиції лише стимулюватимуть відцентрові рухи та сепаратистські настрої. А якщо ж урахувати, що кількість і розміщення адміністративних одиниць вищого рівня певною мірою визначає кількість і географію центрів соціально-культурного життя, то реалізація пропонованого варіанта стане причиною поступового сповзання більшості великих і середніх міст та прилеглих до них районів на периферію соціально-економічного розвитку. Тобто, замість того, щоб перенести вагу вирішення соціальних питань «углиб» держави, всі вузли життєдіяльності суспільства знову будуть зосереджені лише в кількох центрах. Відповідно зросте периферійність і депресивність великих за розмірами віддалених сільських територій, які є основою української традиційної культури.

Сама ідея укрупнення не узгоджується з іншими реаліями. Так, створення надобласного центру з великими повноваженнями закономірно зумовить для великої кількості населення потребу одержу-

вати в ньому різноманітні адміністративні послуги. Проте величезні відстані від периферійних районів до пропонованих центрів (іноді понад 300 км) при недостатньому транспортному забезпеченні ускладнюють процес адміністративних відносин центру та периферії, оскільки для одержання елементарних адміністративних послуг довелося би затратити декілька діб. До того ж, в Україні лише 5 міст (Київ, Львів, Донецьк, Дніпропетровськ, Харків) є справді центрами міжобласного значення (Одеса має приморське положення, яке ускладнює її вплив на інші регіони). Причому сфера їхнього територіального впливу далеко не покриває усієї території України. З огляду на велике значення політико-адміністративного статусу для соціального розвитку міст, гіперконцентрація політико-адміністративних функцій неминуче призвела б і до гіперконцентрації основних фондів і людності у пропонованих орієнтовних центрах (Львів, Одеса, Дніпропетровськ та ін.), інфраструктура яких уже зараз не витримує соціально-економічного навантаження і навіть не пристосована до таких функцій. Водночас зіставлення параметрів вищої ланки адміністративно-територіального устрою України та найбільших унітарних європейських держав свідчить про те, що параметри областей України, за незначним винятком, більші, ніж адміністративні одиниці цих країн.

Не можна вважати конструктивним і т. зв. історико-ментальний підхід, за яким слід було б механічно відтворити в сучасному територіальному устрої адміністративні одиниці минулих епох на основі таких історичних областей, як Галичина, Волинь, Буковина, Слобожанщина, Підкарпатська Русь, Таврія тощо. Такий підхід не враховує того, що об'єктивне існування означених історичних регіонів, за незначним винятком, є наслідком зовнішнього втручання. Історичні політичні кордони в межах сучасної України є бар'єрами, що перешкоджають консолідації нації, тому повернення в епоху територіально-політичної роз'єднаності стало б генератором негативних процесів. Оскільки формування історико-географічних областей як інерції попереднього поділу припадає на різні періоди історії, то фактично неможливим є і їхнє розмежування.

Ще більш деструктивний характер мають пропозиції механічного укрупнення адміністративних районів і сільрад, адже в результаті цього площа периферійних територій, яким загрожує стати соціальною глушиною, зростає у кілька разів. Окрім того, збільшення у сільській місцевості відстаней до адміністративних центрів різко погіршує якість життя населення.

Сукупність низки суперечливих практичних рекомендацій щодо реформування адміністративно-територіального устрою України було реалізовано у проекті Закону України «Про територіальний устрій України», підготовленому групою під керівництвом Р. Безсмертного [5]. І хоча цей законопроект не має перспективи прийняття, багато його підходів прагне використати й команда В. Януковича. Йдеться насамперед про спроби укрупнення сільрад та адміністративних районів із огляду на копіювання польського досвіду організації адміністративно-територіальних одиниць нижчого рівня (як відомо, польські гміни та повіти значно більші від українських сільрад і районів відповідно). Такі установки, як уже зазначалося, можуть порушити міжпоселенські зв'язки та погіршити соціальне обслуговування населення. Так само і пропоноване зниження статусу населених пунктів спричинить їхній занепад. З огляду на послаблення сучасної поселенської мережі, зумовлене кризовими демографічними явищами, цього слід усіяко уникати. Особливо недопустимим є зниження статусу малих міст – історичних центрів. Отже, через непродуманість більшості конкретних пропозицій і недоцільність тотального зламу територіального поділу на нижчому та середньому рівні впровадження подібних проектів заклало б нові суперечності і створило б ще більші соціально-політичні проблеми.

Враховуючи оптимальність для розмірів території України триступеневого адміністративного поділу, не докорінна зміна сучасної адміністративно-територіальної системи на усіх рівнях може бути стратегічним напрямом її удосконалення, а окремі структурні зміни в межах існуючої ієрархії, які покращили б її суспільно-географічну якість і функціональні можливості. Тому в політико-правовому аспекті на сьогодні важливо ставити питання не стільки про розроблення законодавства щодо адміністративно-територіальної реформи, а прийняти закон про адміністративно-територіальний устрій, який визначав би статус уже існуючих адміністративно-територіальних одиниць і передбачав би порядок адміністративно-територіальних змін. Через відсутність такого закону в Україні продовжують послуговуватися положенням «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою УРСР», прийнятим ще у 1981 р.

Прийняття такого закону не заперечуватиме і можливості вдосконалення адміністративно-територіального устрою, але без його тотальної реорганізації. В цьому аспекті вузловою практичною

проблемою є оптимізація обласного поділу України через усунення диспропорцій у розмірах регіонів, поліпшення конфігурації областей і подолання периферійності окремих територій, зменшення відстаней до деяких обласних центрів. Вирішенню цієї проблеми сприяло б створення таких трьох областей, як Уманська, Криворізька та Маріупольська [1, с. 180]. Розукрупнення таких великих регіонів, як Донецька, Дніпропетровська й Одеська області, могло б посприяти й у територіально-політичній консолідації держави. Деяке збільшення коштів на утримання адміністративного персоналу, яке можна прогнозувати при реалізації цієї пропозиції, може бути компенсоване за рахунок зменшення затрат на здійснення процесу управління (через зменшення відстаней), а також інших суспільних переваг і здобутків.

Із метою економії державних коштів, покращення взаємин центру й обслуговуючої території доцільно об'єднати в одну адміністративну одиницю міста обласного підпорядкування та адміністративні райони, центрами яких вони є, але до яких не належать. На сьогодні це окремі адміністративні одиниці одного рівня (наприклад, м. Самбір і Самбірський район, м. Стрий і Стрийський район та ін.), функціонування яких може породжувати різні колізії. Такі зміни сприятимуть формуванню цілісних адміністративних одиниць на основі вузлових районів, які вдало поєднують метрополітенські центри та прилеглий округ. Статус міст обласного підпорядкування доцільно зберегти за містами, які виконують особливі промислові, рекреаційні чи транспортні функції і не є районними центрами (наприклад, Трускавець, Моршин, Чоп, Червоноград та ін.). Аналогічно, є економічні та суспільно-географічні підстави для об'єднання в одну адміністративну одиницю міста Києва та Київської області.

На місцевому рівні слід вносити такі зміни у територіальний поділ, які сприяли б не віддаленню, а наближенню органів державної влади та місцевого самоврядування до населення, поступово звужуючи явище периферійності. В цьому контексті доцільно відновити таку окрему категорію поселень із постійним населенням, як хутори, що може стати запорукою їхнього збереження та зміцнення мережі сільського розселення загалом.

У процесі вдосконалення адміністративно-територіальної системи варто використати принцип територіального плюралізму різних видів управління, тобто закласти можливість створення спеціальних округів для розв'язання певних проблем, які не збігаються з основною схемою адміністративно-територіального поділу. Це, наприклад, судові або шкільні округи, спеціальні округи в районах екологічної небезпеки.

В процесі функціонування адміністративно-територіальних підрозділів держави особлива роль належить столиці. Сьогодні місто Київ забезпечує низку важливих і конструктивних територіально-структурних співвідношень. Але надалі, щоб не допустити гіперконцентрації людності та соціально-культурних закладів у столиці, а також столичного егоїзму, що іноді спостерігається внаслідок поглиблення нерівномірності регіонального соціально-політичного розвитку, можна розглядати варіанти перенесення деяких столичних структур в інші міста – регіональні центри. В цьому контексті, враховуючи географічне положення та сукупний потенціал, найбільше підстав для виконання окремих столичних функцій має Дніпропетровськ і Львів.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Насамкінець зазначимо, що система територіальної організації державної влади та місцевого самоврядування має значний конструктивний політико-географічний потенціал, який необхідно використовувати в геостратегії зміцнення України як цілісної української національної держави, не допускаючи його зниження внаслідок непродуманих реформ. Перспективи подальших досліджень пов'язані саме з виявленням особливостей цього потенціалу на різних просторових рівнях і можливостей його реалізації в сучасних умовах трансформації українського суспільства.

#### *Джерела та література*

1. Дністрянський М. С. Україна в політико-географічному вимірі : монографія / М. С. Дністрянський. – Львів : Вид. центр ЛНУ ім. І. Франка, 2000. – 310 с.
2. Дністрянський М. С. Ймовірні методологічні прорахунки та геополітичні небезпеки здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні / М. С. Дністрянський // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. – Львів : [б. в.], 2005. – С. 45–52.
3. Дністрянський М. С. Адміністративно-територіальна реформа в Україні : критичний аналіз парадигм та практичних рекомендацій / М. С. Дністрянський // Географія та основи економіки в школі. – 2007. – № 8. – С. 4–7.

4. Долішній М. І. Деякі підходи до розв'язання проблем удосконалення адміністративно-територіального устрою України / М. І. Долішній, Л. Т. Шевчук // Економіка України. – 2006. – № 11. – С. 4–41.
5. Реформа для людини : зб. матеріалів про шляхи реалізації адм.-терит. реформи в Україні. – К. : Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2005. – 237 с.

**Днистрянський Мирослав. Адміністративно-територіальное устройство Украины: политико-географические проблемы функционирования и возможности оптимизации.** Определено политико-географическую значимость административно-территориального устройства. Сделан критический анализ подходов и практических рекомендаций по реформированию административно-территориального устройства Украины. Выделены реальные проблемы функционирования современной системы. Сделан вывод о нецелесообразности тотальной реформы административно-территориального устройства. Раскрыто общественно-географическую беспочвенность укрупнения административных единиц высшего уровня. Обоснованы предложения относительно сбалансирования отдельных звеньев административно-территориального устройства.

**Ключевые слова:** административно-территориальное устройство, административная реформа, административный статус поселений, функционирования столицы.

**Dnistryansky Miroslav. Administrative-Territorial Structure of Ukraine: Political-Geographical Problems of Operation and Optimization Capabilities.** Political-geographical importance of the administrative-territorial unit are defined. A critical analysis of approaches and practical recommendations for reform of the administrative-territorial structure of Ukraine are made. The real problems in the functioning of modern systems are identified. The total reform of the administrative-territorial structure the conclusion not appropriate. Socio-geographical rootlessness consolidation of administrative units of a higher level are revealed. Proposals for balancing the individual units of the administrative-territorial unit are substantiated.

**Key words:** administrative-territorial structure, administrative reform, the administrative status of the settlements, the functioning of the capital.

Стаття надійшла до редколегії  
07.05.2013 р.

УДК 911.3:32(460+450)

**Оксана Склярська**

### **Порівняльний аналіз адміністративно-територіальних систем Іспанії та Італії**

Розглянуто основні параметри адміністративно-територіальних систем Іспанії та Італії у порівняльному контексті. Проаналізовано історичні особливості формування території обох держав. Виявлено вплив минулих політико-географічних процесів на сучасну адміністративно-територіальну структуру Іспанії та Італії. Області держав зіставлено за компетенціями, статусом, а також основними кількісними параметрами – розмірами та людністю. Зазначено урахування етнічного чинника в адміністративно-територіальній організації. Виявлено спільні та відмінні тенденції в розвитку сепаратистських процесів у державах. Проаналізовано соціально-економічні мотиви сучасного регіоналізму у розвинутих країнах Європи, конкретні прояви відцентрових процесів.

**Ключові слова:** адміністративно-територіальна система, обласна держава, регіоналізація, сепаратизм, регіональна ідентичність.

**Постановка наукової проблеми та її значення.** В умовах демократичної організації суспільно-політичних відносин важливим засобом та інструментом реалізації інтересів є адміністративно-територіальна система, яка становить органічну єдність із територіальною організацією суспільства, його регіональними соціально-економічними, мовно-культурними, етнічними характеристиками [1, с. 126]. У багатьох сферах наукових досліджень сформульовані різноаспектні підходи до вивчення адміністративно-територіальних систем. Однак при сучасних тенденціях наростання соціально-економічних відмінностей і регіональної ідентичності в світі та Європі, більшість із них потребують глибокого переосмислення, адже об'єктивною ознакою політичної організації території стає зменшення адміністративних функцій держави в територіальному вимірі й інтенсифікація реалізації групових