

ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ ОБЛАСНОГО ПОДІЛУ СИСТЕМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

Магновський І. Й.

У статті в правовому контексті розглянуто таку складову системи територіального устрою України як область. Висвітлено особливості обласного поділу, що є складним і суперечливим конституційно-правовим утворенням у системі територіальної організації держави. Обґрунтовано тенденцію щодо оптимізації територіального устрою країни, зокрема доцільності укрупнення адміністративно-територіальних одиниць на рівні областей через призму ідеї регіоналізму. Ураховуючи історичний досвід, сучасні політичні реалії та перспективи майбутнього, визначено регіональний підхід реформування територіального устрою України, шляхом утворення відповідних регіонів саме у межах кордонів існуючих областей, що є принциповим і тим самим унеможливить адміністративно-територіальний колапс. Запровадження територіальної регіоналізації визначено як один із доцільних та ефективних напрямів удосконалення територіального устрою.

Ключові слова: область, обласний поділ, територіальний устрій, адміністративно-територіальний устрій, регіон, етнорегіон, регіоналізація.

В статье в правовом контексте рассмотрено такую составляющую системы территориального устройства Украины как область. Освещены особенности областного деления, которое является сложным и противоречивым конституционно-правовым образованием в системе территориальной организации государства. Обосновано тенденцию оптимизации территориального устройства страны, в том числе целесообразности укрупнения административно-территориальных единиц на уровне областей сквозь призму идеи регионализма. Учитывая исторический опыт, современные политические реалии и перспективы будущего, определен региональный подход реформирования территориального устройства Украины, путем образования соответствующих регионов именно в пределах границ существующих областей, что есть принципиальным и тем самым сделает невозможным административно-территориальный коллапс. Введение территориальной регионализации определено как один из целесообразных и эффективных направлений совершенствования территориального устройства.

Ключевые слова: область, областное деление, территориальное устройство, административно-территориальное устройство, регион, этнорегион, регионализация.

The article in the legal context deals with such a component of the territorial structure of Ukraine as a region. The peculiarities of regional division, being a complex and controversial constitutional-legal formation of the system of territorial organization of the state, is highlighted. The tendency toward the optimization of the territorial structure of the country, including the possibility of consolidation of administrative units in the regions in the light of the idea of regionalism, was grounded. Taking into account the historical experience, current

political realities and prospects for future, the regional approach for reforming of territorial structure of Ukraine through the formation of the regions within the boundaries of existing areas that are fundamental for making it impossible the administrative collapse, is determined. Introduction of territorial regionalization is identified as one of the viable and effective ways of improving territorial system. This process should be based on the reorganization of the system elements according to the territorial division of historical, political, climatic, social, economic and national-cultural factors. Thus the main priority in determining the principles of the above mentioned restructuring should be the preservation of the unitary structure of the state. Regional structure of territorial structure of Ukraine, taking into account the historical, political, socio-economic, geographical and climatic, ethnic and national cultural features will be the most effectively reflected in the nine regions. Implementation of the described over concept of improving territorial structure is of optimized and decentralized nature and reveals the possibilities for effective implementation of the state policy in the country, coupled with the development of self-government in the regions, and provides proportional socio-economic and cultural development of the regions, preserves their identity and ensures political stability in our society as a whole.

Keywords: region, regional division, territorial structure, administrative divisions, region, ethnic region, regionalization.

У контексті євроінтеграційних процесів одним із напрямків розвитку сучасної Української держави є оновлення її територіального устрою. У зв'язку з цим наукове та практичне значення має звернення до розгляду особливостей розбудови вищих елементів системи територіального устрою України, до яких, згідно встановленого переліку у Науково-практичному коментарі до Конституції України, окрім Автономної Республіки Крим міст Києва та Севастополя належать й області [1, с. 938].

На тлі сьогодення актуальність даної тематики є поза сумнівом, оскільки проведення адміністративно-територіальної реформи викликане часом.

Указаний проблемі у тій чи іншій мірі присвятили свої доробки такі дослідники як: А.М. Бабенко, П.П. Білик, І.Я. Заяць, О.П. Іщенко, В.С. Куйбіда, В. В. Міщук, Н.А. Мясловицька, Н.Р. Нижник, В.П. Новик, Я.П. Павлович-Сенета, Л. І. Приполова, З.В. Тітенко, Ю.М. Тодика, Н.Л. Шпортюк, В.Г. Яцуба та ряд інших. Разом з тим недостатньої уваги приділено шляхам реформування такого елемента системи територіального устрою України як область.

Тому метою та завданням даної статті є висвітлення особливостей реформування обласного поділу держави й обґрунтування можливих напрямів удосконалення територіального устрою України крізь призму регіоналізації.

У юридичній науці область визначають як великий регіон, котрий характеризується певною цілісністю та самодостатністю економічного й соціального розвитку, а також місцевими особливостями і традиціями; як частину території України, що становить цілісну в господар-

Магновський І.Й., 2016

ському, природно-історичному, етнічному відношеннях територію, яка організована для здійснення ефективного управління і соціально-економічного розвитку, поєднання і репрезентування на державному рівні інтересів адміністративно-територіальних одиниць, що входять до її складу [2, с. 49-50].

Розкриття конституційно-правового статусу області в Україні слід проводити, указує І.Я. Заяць, через призму ідеї регіоналізму. Такий підхід є не лише теоретично виваженим, але й практично необхідним, оскільки обумовлюється особливостями сучасного конституційно-правового регулювання у сфері територіального устрою України. Практика свідчить, що область завжди була результатом цілеспрямованої загальнодержавної регіональної політики [3, с. 1]. Її функціональне призначення полягає у тому, щоб якомога оптимальніше врегулювати суспільні публічні відносини на регіональному рівні [4, с. 114].

Україна має досвід конституційного закріплення вичерпного переліку областей, що входять до системи адміністративно-територіального устрою України (ч. 2 ст. 133 Конституції України). Як результат, для того щоб змінити систему обласного поділу, необхідно внести зміни до чинної Конституції України. Разом з тим простежується тенденція, що у більшості країн Європи з обласним поділом конституційно не закріплюються назви та кількісний склад областей. Та й на думку окремих дослідників, саме встановлення чіткого переліку областей на рівні конституційного закону консервує існуючу систему обласного поділу, ускладнює юридичну процедуру утворення нових та ліквідації вже існуючих областей [5].

Наразі потенціал обласного поділу нашої країни можна вважати вичерпаним як з точки зору економічного зростання, так і з позиції взаємовідносин областей у їхньому нинішньому вигляді з центром. Дезінтеграційні процеси, що мають місце у Криму, Луганській та Донецькій областях, є яскравим підтвердженням зробленого вище висновку.

На теперішньому етапі сучасна область виступає як складне і дуже суперечливе конституційно-правове утворення у системі територіальної організації Української держави. Будучи одночасно найбільшою адміністративно-територіальною одиницею, вона представляє собою сформоване владним рішенням держави об'єднання громад міст, сіл та селищ з найрізноманітнішими політичними, соціально-економічними та культурними поглядами. І тому сьогодні акцентує увагу на реформуванні обласного поділу в Україні, його реорганізації, що має вирішити проблему пошуку територіальних та інституційних меж владних повноважень органів обласного рівня, з метою стимуляції соціально-економічного розвитку адміністративних одиниць.

Розуміння доцільності трансформації обласного поділу у регіональний, його правової природи й змісту неможливе без здійснення розгорнутої характеристики того адміністративно-територіального поділу, який панував на теренах України протягом тривалого часу й відіграв неабияку роль у становленні нашої країни як незалежної й суверенної держави.

Зокрема часто вживаюю у науці структурують одною одиницею реформування територіального устрою виступають саме історико-етнографічні регіони, які склалися історично, на основі стародавніх етноплемінних спільностей і розрізняються своєрідністю традиційно-побутової культури та регіональної самосвідомості.

Так А.П. Пономарьов, виокремлює чотирнадцять таких регіонів: Середня Наддніпрянина, Полісся, Поділля, Волинь, Галичина, Підкарпатська Україна, Покуття, Буковина, Північна Бессарабія, Південь України, Крим, Донщина, Слобожанщина, Сіверщина [6, с. 10].

Дослідники-історики В.О. Горбик і П.І. Скрипник на території сучасної України виділяють одинадцять територіальних регіонів - Волинь (Волинська, Рівненська, Житомирська області); Східна Галичина (Львівська, Івано-Франківська, Тернопільська області); Закарпаття (Закарпатська область); Донбас (Донецька, Луганська області); Крим (Автономна республіка Крим); Лівобережна Україна - Гетьманщина (Чернігівська, Полтавська, лівобережна частина Київської та Черкаської областей); Південна Україна (Дніпропетровська, Одеська, Херсонська, Миколаївська, Запорізька області); Поділля (Хмельницька, Вінницька області); Північна Буковина (Чернівецька область); Правобережна Україна (Київська, Черкаська, Кіровоградська області); Слобідська Україна - Слобожанщина (Харківська, Сумська, північна частина Луганської, північна частина Донецької областей) [7, с. 18-20].

Оригінальним є підхід до класифікації регіонів І.Ф. Кононова. Він поділяє регіони України на ті, які формувалися з доіндустріальних етнотериторіальних спільнот (переважно Західна Україна) і шляхом колонізації (Схід та Південь України) [8, с. 13].

Як компромісну, але також базовану на історичному досвіді, слід розглядати пропозицію Б.М. Данилишина. Звертаючи увагу на те, що кожна країна має власні форми територіального устрою, які сформувалися на ґрунті історичних та національних традицій, він пропонує у перспективі ліквідувати обласний поділ України і запровадити земельний. Мається на увазі виділення 9 земель - Київської, Волинської, Карпатської, Подільської, Придніпровської, Донецької, Причорноморської, Харківської (Східної) та Автономної Республіки Крим [9, с. 140].

Утім найбільш наближений до історико-етнографічного поділу регіонів проект адміністративно-територіальної реформи запропонував І.І. Мельник. Він вважає за доцільне в основу адміністративного устрою держави покласти одинадцять земель з досить широкими правами в галузі самоврядування, які виникли історично і мали приблизно однаковий склад населення. У переліку цих земель дослідник називає: 1) Волинь (Волинська та Рівненська області); 2) Галичина (Львівська, Тернопільська, Івано-Франківська області); 3) Закарпаття (Закарпатська область); 4) Буковина (Чернівецька область); 5) Правобережжя (Житомирська, Вінницька, Хмельницька, Черкаська області); 6) Гетьманщина (Київська, Чернігівська, Полтавська області); 7) Слобожанщина (Харківська та Сумська області); 8) Донбас (Донецька та Луганська області); 9) Придніпров'я (Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська області); 10) Чорномор'я (Одеська, Миколаївська та Херсонська області); 11) Крим (Автономна республіка Крим) [10, с. 44-46].

М.І. Карлін пропонує такий варіант реформування адміністративно-територіального устрою України, який повинен включати створення десяти укрупнених областей (або регіонів): 1) Західнополіський (Волинська, Рівненська, Житомирська області, з центром - місто Рівне); 2) Західноукраїнський (Львівська, Івано-Франківська, Закарпатська, Чернівецька області, з центром - місто Івано-Франківськ); 3) Подільський (Тернопільська, Хмельницька, Вінницька області, з центром - місто

Хмельницький); 4) Центральний (Київська, Чернігівська, Черкаська, Кіровоградська області, з центром - місто Черкаси); 5) Причорноморський (Одеська, Миколаївська, Херсонська області, з центром - місто Миколаїв); 6) Північно-Східний (Сумська, Харківська, Полтавська області, з центром - місто Полтава); 7) Донбаський (Донецька, Луганська області, з центром - місто Горлівка); 8) Придніпровський (Дніпропетровська і Запорізька області, з центром - місто Дніпропетровськ); 9) Кримський (Автономна Республіка Крим і місто Севастополь, з центром - місто Сімферополь); 10) місто Київ. Учений наголошує, що пропонується зміна традиційних центрів ряду регіонів пояснюється двома основними причинами: 1) загостренням екологічної ситуації у великих містах (Львів, Київ, Одеса, Харків, Донецьк); 2) необхідністю розвитку менш розвинутих територій і відповідних центрів регіонів (місто Горлівка в Донбасі, місто Черкаси в Центральному регіоні, місто Івано-Франківськ у Західноукраїнському регіоні тощо) [11, с. 7-8].

У науковій літературі пропонуються різні підходи до здійснення територіальних трансформацій, які загалом можна звести до двох: а) розукрупнення областей, а потім виділення (за прикладом Франції) соціально-економічних районів, що включали б території кількох міні-областей і які були б покладені в основу регіональної політики держави, перехід від трьохланкового до двохланкового адміністративно-територіального устрою; б) відмовитися від двох з половиною десятків областей і конституювати реально складені (економічно, демографічно, культурологічно тощо) 4-6 регіонів [12, с. 45].

Відтак проведений П.І. Надолішнім, С.Є. Саханенком та іншими дослідниками у межах українського Причорномор'я, етнорегіональний аналіз свідчить, що трансформація адміністративно-територіальних одиниць вищої ланки неможлива за однією (тією чи іншою) схемою. Її належить здійснювати, враховуючи етнокультурні та етнополітичні реалії, не порушуючи цілісність етносоціальних систем, що склалися і механізмів їх саморегуляції. Водночас важливо забезпечити відповідну соціально-економічну, демографічну, культурну, організаційно-управлінську та іншу самодостатність нових адміністративно-територіальних утворень [13, с. 15]. Окрім того дослідники наголошують, що нові територіальні утворення повинні враховувати етнонаціональну складову цього процесу.

Як зазначає П.І. Надолішний, етнорегіон - це відповідна територія, яка за сукупністю взаємопов'язаних етнічних елементів, характером етнічних процесів відрізняється від інших територій і виступає як окремий (самостійний) об'єкт державної етнонаціональної політики. Етнорегіональний аналіз є ефективним інструментом виявлення регіональної специфіки території країни [12, с. 41].

З даного приводу відзначимо, що в сучасному українському Політологічному словнику сказано: "Етнорегіональна структура України - структура розселення етносів та субетносів, які населяють територію України загалом, її окремі області, історичні місцевості. Визначається власне етносами, закономірностями їх розселення, соціально-політичною та економічною роллю, котру вони відіграють та співвідношення з іншими етносами" [14, с. 260].

У цій великомасштабній і складній роботі визначальним є усвідомлення та комплексне врахування на державному рівні особливостей територіальної дислокації етнонаціональних спільнот в Україні. На думку державних діячів, вчених-аналітиків, однією з найскладніших

проблем внутрішньополітичного життя України є процес її регіоналізації.

При цьому вчені констатують, що розширення процесу регіоналізації в Україні сприятиме подальшому поглибленню демократизації нашого суспільства. Виходячи з цього, перспективними і актуальними є подальші наукові дослідження впливу внутрішніх та зовнішніх факторів на процеси регіоналізації в Україні [15, с. 151].

У цьому ракурсі слід зазначити тенденцію щодо оптимізації територіального устрою, зокрема доцільності укрупнення адміністративно-територіальних одиниць вищих елементів територіального устрою України.

Основа майбутнього територіального устрою України, на нашу думку, повинні скласти регіони, які мають утворитися на базі кількох областей шляхом їх всебічного об'єднання у нові (укрупнені) адміністративно-територіальні одиниці вищого рівня.

У зв'язку з цим, враховуючи проаналізований історичний досвід, сучасні політичні реалії та перспективи майбутнього, нами обраний регіональний підхід реформування територіального устрою України, шляхом утворення відповідних регіонів саме у межах кордонів існуючих областей, що є принциповим і тим самим унеможливить адміністративно-територіальний колапс. Отже, на наш погляд, регіональна структура територіального устрою держави, з урахуванням історико-політичних, соціально-економічних, географічних й кліматичних, етнічних та національно-культурних особливостей, буде найбільш ефективно відображена у дев'яти регіонах. За даною концепцією регіоналізації в Україні мають бути такі самобутні регіони: 1) Кримський (на базі Автономної Республіки Крим, з центром - місто Сімферополь); 2) Слобожанський (Харківська, Сумська, Полтавська області) з центром - місто Харків; 3) Донбаський (Донецька, Луганська області) з центром - місто Донецьк; 4) Подніпровський (Черкаська, Кіровоградська, Дніпропетровська, Запорізька області) з центром - місто Дніпропетровськ; 5) Причорноморський (Одеська, Херсонська, Миколаївська області) з центром - місто Одеса; 6) Подільський (Вінницька, Тернопільська, Хмельницька області) з центром - місто Вінниця; 7) Поліський (Київська, Чернігівська, Житомирська області) з центром - місто Житомир; 8) Волинський (Волинська, Рівненська області) з центром - місто Луцьк; 9) Карпатський (Львівська, Івано-Франківська, Чернівецька, Закарпатська області) з центром - місто Львів. Інші міста, що є обласними центрами, мають стати містами регіонального значення, це стосується і міст обласного значення

Отже, реалізація охарактеризованої концепції удосконалення територіального устрою України носить оптимізований та децентралізований характер і надасть можливість ефективно здійснювати державну політику в країні у поєднанні з розвитком самоврядування в регіонах, а також забезпечить пропорційний соціально-економічний і національно-культурний розвиток регіонів, збереже їх самобутність та забезпечить політичну стабільність у суспільстві в цілому.

Література

1. Конституція України : науково-практичний коментар / редкол.: В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. - 2-ге вид., переробл. і допов. - Х. : Право, 2011. - 1128 с.

2. Новик В.П. Адміністративно-територіальний устрій: організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук

Проблеми становлення правової демократичної держави

: 12.00.07 / Новик Валентина Петрівна ; Національний аграрний університет. - К., 2008. - 232 с.

3. Заяць І.Я. Правовий статус області в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 "Конституційне право; муніципальне право" / І.Я. Заяць ; Львівський нац. ун-т імені Івана Франка. - Х., 2000. - 19 с.

4. Заяць І.Я. Обласний поділ в Україні: етапи та тенденції розвитку / І. Я. Заяць // Право України. - 1999. - № 9. - С. 110-115.

5. Артеменко В. М. Особливості конституційно-правового регулювання адміністративно-територіального устрою регіонального рівня: досвід країн світу [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/www/?p=272>. - Назва з екрану.

6. Верменич Я. В. Історична регіоналістика в Україні / Я.В. Верменич // Український історичний журнал. - 2002. - № 2. - С. 3-26.

7. Горбик В.О. До питання про районування України / В.О. Горбик, П.І. Скрипник // Український історичний журнал. - 1995. - № 2. - С. 17-27.

8. Кононов І.Ф. Донбас в етнокультурних координатах України (соціологічний аналіз) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра соц. наук : спец. 22.00.04 "Спеціальні та галузеві соціології" / І.Ф. Кононов ; НАН України, Ін-т соціології. - К, 2005. - 31 с.

9. Верменич Я.В. Еволюція адміністративно-територіального устрою в Україні: проблеми концептуалізації / Я.В. Верменич // Український історичний журнал. - 2005. - № 4. - С. 114-145.

10. Мельник І. Національний склад населення та

мовна ситуація в Україні / І. Мельник // Державність. - 1992. - № 2. - С. 44-50.

11. Карлін М.І. Інноваційні підходи до проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні та в областях Західного Полісся / М. І. Карлін // Економіст. - 2011 - № 1. - С. 6-9.

12. Надолішній П. І. Етнонаціональний фактор адміністративної реформи в Україні: проблеми теорії, методології, практики : монографія / П.І. Надолішній. - К. : Вид-во УАДУ, 1998. - 264 с.

13. Надолішній П. І., Пригарін О. В, Саханенко С.Є. Етнічна карта півдня України (соціокультурний та етнополітичний аспекти): Вип. 2. Херсонська область : інформ.-метод. посібник / За заг. ред. П.І. Надолішнього; Одеська філія УАДУ при Президентіві України. - Одеса : АстроПринт, 1998. - 48 с.

14. Політологічний словник : навч. посібник для студ. вищ. навч. закл. / за ред. М.Ф. Головатого та О.В. Антонюка. - К. : МАУП, 2005. - 792 с.

15. Горло Н.В. Моделі регіоналізації у західних країнах і в Україні: порівняльний аналіз / Н.В. Горло // Грани. - 2009. - № 3 (65). - С. 147-151.

*Магновський І. Й.,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри загальноправових та
гуманітарних дисциплін
Національного університету "Одеська
юридична академія"
Надійшла до редакції: 21.03.2016*