



Олександр Чикін,
академік Міжнародної академії безпеки життєдіяльності,
керівник департаменту безпеки життєдіяльності Спеціальної безпеки України

Самоврядування регіонів – запорука зміцнення української держави

Вироблення й оприлюднення концептуальної ідеології є необхідною умовою розбудови держави та її випереджувального розвитку в далекоглядному майбутньому. Кожна держава і кожний народ розвиваються не відокремлено, а разом зі своїми історичними та етнічними сусідами [1]. Водночас, не можна не розуміти «головної умови національного життя, що треба бути державно незалежною нацією, треба не бути рабом, треба бути паном себе і своєї долі, щоб лаштуватися на своїй території по своїй уподобі» [2]. Сьогодні ж наша країна демонструє недолугість і невігластво, що має свій кінець. Народ, якому належить влада за Конституцією, невдовзі дасть оцінку очільникам нинішньої влади. Адже всім уже зрозуміло, що визначальну роль у негараздах, від яких потерпає українське суспільство, відіграє саме система організації влади, починаючи від низу і до центру управління.

Історія станів адміністративно-територіального устрою України

Українська етнічна територія, яка на початку ХХ сторіччя була периферійною у складі величезної території Російської імперії, була поділена на великі за площею адміністративні одиниці – губернії. Схема адміністратив-

но-територіального устрою України була трирівневою: губернія – повіт – волость, що представлено у *табл. 1*.

У березні 1918 р. Малою Радою був ухвалений Закон «Про поділ України на землі», яким передбачалося поділити територію країни на 32 землі. Насильницька зміна влади завадила державотворенню в інтересах мешканців України.

З 1923 року адміністративно-територіальний устрій (АТУ) України став чотирирівневим: губернії – округи – райони – сільські ради. Замість сотні повітів було створено 53 округи, а замість 1 989 волостей – 706 районів; кількість сільрад становила 9 307.

У грудні 1925 року були ліквідовані губернії, і система АТУ стала п'ятирівневою: 41 округ – 680 районів – 70 міських рад – 150 селищних рад – 10 314 сільських рад. Такий устрій не ґрунтувався ні на реальних потребах населення, ні на виробничому потенціалі регіонів. Але він відповідав нагальним потребам політики Комуністичної партії, в інтересах якої були створені вузлові пункти реалізації партійних владних директив за принципом «поділяй і володарюй».

У 1932 р. рівень АТУ України відновлено у вигляді п'яти областей з орієнтацією на розташування промислових комплексів як містоутворюючих одиниць впливу влади.

Таблиця 1. Схема адміністративно-територіального устрою України на початку ХХ сторіччя

| Губернії | Повіти | Площа, тис. км ² | К-ть населення, млн. осіб | Індекс площі | Індекс населення | № п/п |
|--------------------|--------|--------------------------------|------------------------------|-----------------|---------------------|----------|
| Волинська | 12 | 71,87 | 4,19 | 1,14 | 1,25 | 1 |
| Катеринославська | 8 | 63,50 | 3,46 | 0,94 | 1,11 | 2 |
| Київська | 12 | 51,00 | 4,79 | 1,30 | 0,89 | 3 |
| Подільська | 12 | 42,09 | 4,57 | 1,24 | 0,73 | 4 |
| Полтавська | 15 | 49,98 | 3,79 | 1,03 | 0,87 | 5 |
| Таврійська | 8 | 60,47 | 2,06 | 0,56 | 1,05 | 6 |
| Харківська | 11 | 54,58 | 3,41 | 0,93 | 0,95 | 7 |
| Херсонська | 6 | 70,92 | 3,74 | 1,02 | 1,23 | 8 |
| Чернігівська | 15 | 52,49 | 3,13 | 0,85 | 0,91 | 9 |
| Загалом | 99 | 516,9 | 33,14 | | | 9 |
| Західні воєводства | 6 | 134,24 | 9,43 | 0,96 | 0,65 | 10 |
| Повіти | 76 | | | | | |
| Гміни | 722 | | | | | |
| РАЗОМ | 175 | 651,14 | 42,57 | | | 15 |

У післявоєнній Україні (на 01.09.1946 р.) внутрішній адміністративно-територіальний поділ виглядав таким чином: 25 областей, 81 місто республіканського і обласного підпорядкування, 750 районів, 13 округів у Закарпатті, 16 435 сільрад, 451 селище та 177 міських рад. Укрупнення колгоспів у 1954–1955 рр. стало причиною укрупнення сільрад. Реорганізація органів влади в 1962–1963 рр. за виробничим принципом призвела до того, що у 19-ти із 25 областей було створено по дві обласні ради – промислові й сільські, а райони укрупнені до виробничих колгоспно-радгоспних управлінь – їх стало 460.

У 1964 р. відновлено обласні ради, скасовано поділ на промислові та сільські зони, ліквідовано промислові райони як удільні князівства. Таке рішення було прийнято тому, що центр почав втрачати важелі адміністративного впливу на декларовану демократичність влади.

Станом на 01.07.1967 р. систему АТУ України складала: 25 областей, 2 міста республіканського підпорядкування, 475 районів, 111 міст обласного підпорядкування, 8 555 сільрад, 762 селищні та 273 міські ради.

У період проголошення незалежності в 1991 році Україна мала адміністративно-територіальний поділ, представлений у *табл. 2*.

Ради не утворені у містах Прип'ять та Чорнобиль (Київщина), Горлівка, Макіївка, Маріуполь (Донеччина); Краснолиманському і Свердловському районах відповідних міськрад (Луганщина); у районах міст Запоріжжя, Львів, Миколаїв, Одеса [4].

В Україні існує 111 так званих монофункціональних малих міст, у яких мешкає чи не половина населення країни. Головним критерієм віднесення малого міста до вказаної групи є перевищення середнього по Україні рівня зайнятості в певній галузі матеріального виробництва. Класифікація монофункціональних міст:

- міста з промисловими функціями: 31 – з вуглевидобування, 27 – обробної промисловості, 9 – енерге-

тичні, 7 – нафтохімічної переробки, 6 – видобутку рудної та нерудної сировини;

- аграрно-індустріальні центри – 18;
- транспортні вузли – 10;
- лікувально-оздоровчі – 2;
- центр художніх промислів – 1.

За функціями виділяються адміністративні, господарські та історично-культурні (туристичні) центри [5].

Сучасні проблеми адміністративно-територіального устрою і самоврядування

Адміністративно-територіальний устрій (АТУ) – це законодавчо закріплена система поділу держави на територіальні утворення, які, за логікою, повинні сприяти підвищенню стандартів життя, надавати широке коло послуг населенню, забезпечувати самоврядування на місцях.

Географічні принципи АТУ: повсюдність, компактність, гнучкість та адаптивність, саморегулювання на основі геоінформаційних технологій.

Водночас, у термінологічному апараті адміністративно-територіальних одиниць (АТО) є чимало суперечностей. Поза переліком АТО в нормі Конституції України (ст. 33) опинилися міські, сільські та селищні ради. Відсутність базового рівня АТО неминуче призводить до порушення принципу повсюдності територій. І це не помилка, бо такою законодавчою неузгодженістю користуються причетні до влади люди – на користь собі і на зле державі та народу.

Окрім того, у системі управління територіями в Україні існує низка законодавчо нерегульованих питань, зокрема:

1. Розташування в багатьох випадках на території міст інших населених пунктів: міст, сіл, селищ як окремих АТО.

Таблиця 2. Адміністративно-територіальний поділ України на період проголошення незалежності в 1991 р.

| Дата | АР Крим | Області | Міста | Райони | Ради | Населені пункти (НП) | Селища |
|---------------|---------|---------|--|---------------------------|---|--|---------------------------|
| 1991 рік | 1 | 24 | 435 міст, в т.ч. 151 обласного підпор.; 2 міста – республіканського підпор. | 605, в т.ч. 435 сільських | 9 500 сільрад, 800 селищних рад | 30,2 тис. НП, в т.ч. 29 тис. сільських | 1 360 селищ міського типу |
| 01.01.2001 р. | 1 | 24 | 2 – спец. статусу; 171 – обл. та республ. значення | 490 | 278 – міських, 808 – селищних, 10 262 – сільських | 30,2 тис. | |
| 01.01.2003 р. | 1 | 24 | 2 – спец. статусу; 453 міста, в т.ч. 173 обл. і 278 район. підпор. Чисельність малих міст України: 10 – до 5 тис. осіб, 53 – до 10 тис., 157 – до 20 тис., 125 – до 50 тис. | 490 | 12 104 місцевих рад: 24 обласні, 488 – районні, 82 – районні у містах, 451 – міська, 786 – селищних, 10 273 – сільських | 887 міст, 1 376 селищ, 27 239 сіл | 29 955 |

2. Існування НП, територія яких відокремлена від основної (титульної) території АТО, тобто анклавів, на території яких розташовані кілька самостійних АТО, але жителі їх не складають єдиної територіальної громади.

3. Проблема розмежування прав різних самоврядних організацій (громад), що співіснують у межах однієї АТО (яких налічується 35 у містах республіканського та обласного значення).

4. Збереження, у супереч Конституції України, серед АТО таких категорій, як селище міського типу, сільрада, селищна рада і міська рада.

5. Відсутність чіткої процедури та критеріїв для утворення районів, віднесення НП або поселень до категорії сіл, селищ, міст (наприклад, 14 містам із чисельністю менш ніж 20 тис. осіб надано статус міст обласного і республіканського значення). Це ускладнює можливості керування територіями, розробки прогнозів розвитку, спричиняє диспропорції в АТО.

6. Не визначення меж АТО або визначення їх без урахування місцевих природних, історичних та інших факторів, перспектив розвитку регіонів і НП. Через це відбувається постійне протистояння в компетенційних рішеннях між органами місцевого самоврядування, органами влади АР Крим та органами державної влади, зокрема щодо права власності на землю, податків.

7. Надмірна подрібненість АТО на первинному рівні, кількість яких постійно зростає, тоді як кількість НП та чисельність населення – скорочуються.

Аналіз організації влади на місцях виявляє чітку і стійку тенденцію щодо збільшення кількості АТО в Україні починаючи з періоду проголошення її незалежності. У 1991 році кількість сільських НП із загальною чисельністю населення 16,8 млн. осіб становила 28 804 од., у яких функціонувало 9 211 сільрад, у 2001-му – 28 651 із 10 263 радами, у 2003 році – 26 615 сільських НП із 10 273 радами, де проживало майже 15 млн. селян [5]. Отже, чисельність сільського населення за 10 років зменшилася на 1,8 млн. осіб, а кількість сільських рад у той самий час збільшилася більш ніж на тисячу. І це при тому, що бюджети розвитку у НП з кількістю населення до 500 осіб узагалі не формуються, а до 1000 осіб – формуються на 10% цих громад. У НП від 5000 осіб бюджети розвитку мають лише 66% громад, оскільки на цьому рівні вже з'являються джерела саморозвитку.

Принагідно варто зауважити, що чисельність населення в Україні скорочується так само, як і кількість виробничих підприємств. За підсумками перепису на 02.12.2001 р. населення України становило 48,4 млн. осіб (на 01.05.2009 р. – 46,6 млн. осіб), тоді як у 1991 році нас було 52 млн. За десять років реформ чисельність населення зменшилася на 3,5 млн., або майже на 7%. Процес вимирання у 1995 р. становив 299 тис. осіб, у 2001-му – 369 тис. Коефіцієнт народжуваності – 7,8, смертності – 15,4. І це при тому, що кількість зайнятих у 1990 р. дорівнювала 24,7 млн. осіб, а у 2001-му – лише 14,9 млн. осіб [6].

Регіональна стратегія України

Регіональна стратегія України має виходити з того, що наша країна є і повинна бути унітарною державою. Усілякі спроби автономізації та федералізації України слід трактувати як пряму загрозу українській суверенній державності з відповідною соціальною відповідальністю за розвал держави. З огляду на це в Україні мають бути

розроблені та впроваджені стратегічні й тактичні новації ефективної регіональної політики, аби не скотитися до удільного князівства, як це вже було в нашій історії й зумовило територіальну залежність від сусідів-поневолювачів.

У цьому контексті державі необхідно: оптимізувати соціальні рівні розвитку регіонів; забезпечити раціональне регулювання бюджетного навантаження на регіони; стимулювати ефективний розвиток продуктивних сил регіонів, найбільш повне використання їх економічних і природних ресурсів; створити умови для ефективного взаємовигідного співробітництва регіонів на базі формування внутрішньорегіональних і міжрегіональних народногосподарських комплексів.

Усе це важливо впровадити на таких принципах, як децентралізація механізмів розвитку, посилення регіонального самоврядування, державний протекціонізм, формування в регіонах змішаної економіки; пріоритетний розвиток малого і середнього підприємництва; створення нових робочих місць; розширення регіональних ринків товарів, праці, капіталів; активізація транскордонної співпраці регіонів із прикордонними областями країн-сусідів.

Місцеве самоврядування має стати основою регіональної політики України. Для цього держава має передати регіонам ту частину своєї власності, яка забезпечує соціально-економічні потреби населення відповідної території, залишивши за собою стратегічні виробництва як державоутворюючі фактори для населення.

Кожний регіон повинен мати Державну перспективну програму соціально-економічного розвитку, який мусить спиратися на власні природні ресурси: земельні, мінеральні, лісові та природно-рекреаційні. Розвиток людського потенціалу повною мірою залежить від матеріальних і соціально-політичних умов його життєдіяльності, що зумовлює міграційні процеси у прямому чи зворотному напрямках.

Наразі постає питання про формування в Україні науково обґрунтованого АТУ з урахуванням інтересів суспільства та його членів [7]. Для уніфікації територіального поділу проживання та розвитку доцільно зменшити кількість областей і відповідно адміністративних органів управління із нинішніх 25 до 9 (їх пропонується назвати губерніями) – див. *табл. 3*. Тут наведені кількісні характеристики (статистичні коефіцієнти) регіонів (індекси відповідних областей) України за складовими соціально-економічного розвитку [7].

У зазначених дев'яти регіонах кількість населення має бути більш-менш близькою до їх чисельності – на відміну від сьогоднішньої ситуації, коли перевищення п'ятикратне, а бюджетні запити однакові. Але важливіше за чисельність – історично-побутовий поділ територій, однорідність населення. Там і повинні вирішуватися питання галузевого, територіального і соціального розвитку. Крім того, за такого поділу держава могла б ефективно реагувати на депресивні території, які виникли на ґрунті безвідповідального, меркантильного, а тому й неефективного управління. Зменшення кількості безвідповідальних перед народом очільників дає шанс території на проривні – як виробничі, так і соціальні – технології управління й державотворення на користь населення України.

Тому центр управління необхідно перенести в регіони, надавши їм усіляку підтримку в розвитку самоврядування, самозабезпечення, самоорганізації та активізації

Таблиця 3. Економічні регіони України
за індексами соціально-економічного розвитку (варіант)

| Регіон (області та чисельність населення, млн. осіб) | Економічний розвиток | Природно-ресурсний потенціал | Якість життя |
|---|--|--|---|
| 1. Столичний (Київська + Житомирська + Чернігівська), 6 938,2 | 0,209: 0,2824; 0,2176; 0,4257 | 0,2845: 0,3252; 0,2358; 0,2927 | 0,209: 0,2315; 0,2479; 0,1490 |
| 2. Центральний (Черкаська + Кіровоградська), 2 381,1 | 0,1777: 0,2241; 0,1314 | 0,24398: 0,2439; 0,2439 | 0,1704: 0,1590; 0,1819 |
| 3. Причорноморський (Одеська + Миколаївська + Херсонська + АР Крим), 7 101,3 | 0,1572: 0,1347; 0,0715; 0,1157; 0,3069 | 0,3105: 0,3008; 0,2358; 0,2358; 0,4878 | 0,3556: 0,4645; 0,3051; 0,2723; 0,3805 |
| 4. Північно-Східний (Сумська + Харківська + Полтавська), 5 564,0 | 0,4884: 0,4630; 0,6205; 0,3819 | 0,3794: 0,2195; 0,3496; 0,2846 | 0,3226: 0,3201; 0,3935; 0,2544 |
| 5. Придніпровський (Запорізька + Дніпропетровська), 5 269,8 | 0,4109: 0,3797; 0,4421 | 0,6016: 0,3171; 0,8862 | 0,3468: 0,4006; 0,2927 |
| 6. Східний (Донецька + Луганська), 6 962,5 | 0,2175: 0,3129; 0,1221 | 0,8577: 1,0000; 0,7154 | 0,1454: 0,1630; 0,1279 |
| 7. Волинський (Волинська + Рівненська), 2 192,4 | 0,2613: 0,2240; 0,2987 | 0,122: 0,1382; 0,1463 | 0,262: 0,2694; 0,2546 |
| 8. Подільський (Вінницька + Хмельницька + Тернопільська), 4 153,3 | 0,1809: 0,1741; 0,2179; 0,1508 | 0,2276: 0,2927; 0,2195; 0,1707 | 0,2129: 0,1611; 0,1950; 0,2827 |
| 9. Карпатський (Львівська + Івано-Франківська + Закарпатська + Чернівецька), 6 103,9 | 0,3257: 0,5310; 0,1943; 0,2850; 0,2928 | 0,1971: 0,3008; 0,1789; 0,2033; 0,1057 | 0,2764: 0,3736; 0,2787; 0,2108; 0,2108; 0,1954 |

населення. Аби запобігти «містечковості», треба ввести обов'язковий документ, яким регламентується повна відповідальність очільників (керівників, депутатів) за якість прийнятих рішень і матеріальний стан відповідної території. За ефективно проведену діяльність мають бути передбачені матеріальні та соціальні блага, а за завдані громаді збитки – обов'язкове відшкодування. Регіонам, які зазнали екологічних катастроф, страждають від безробіття або потерпіли від неврожаю, центральна влада мусить надати допомогу в ліквідації наслідків цих негативних явищ [8].

На жаль, в Україні побудована порочна у своїй основі система поточного законодавства [9, 10], а значна кількість сучасних керівників української влади є нерозумними і аморальними людьми, які переважно прагнуть досягти особистого матеріального благополуччя й підкорити собі на користь державу та її народ – усупереч його бажанню. Але не слід забувати, що народ вічний, а зверхники, які нехтують його інтересами, історично завжди знищувались, коли у суспільства уривається терпеч. Мабуть, невігласи або не знають історію, або думають, що їм усе минеться. Але за все треба платити, бо відповідальність ніхто не може відмінити.

1. Щокін Г. Український консерватизм як сутність національної ідеї. – К.: МАУП, 2005. – 64 с.
2. Романчик О. Микола Михновський // Універсум. – 2000. – № 1–2. – С. 38–41.
3. Павловський М. А. Стратегія розвитку суспільства: Україна і світ. – К.: Техніка, 2001. – 312 с.
4. Заєць А. Законодавче забезпечення реформи місцевого самоврядування і адміністративно-територіального устрою // Матеріали науково-практичного семінару «Реформування місцевого самоврядування в контексті конституційної реформи». – К., 2005. – С. 134.
5. Бойко-Бойчук О. В. Стратегії розвитку міст України: Практичний посібник. – К.: Вид-во «Пульсари», 2002. – 156 с.
6. Збітнев Ю. І., Сенченко М. І. Біла книга України, або Вашингтонський консенсус в дії. Наслідки економічних реформ 1991–2001 років. – К.: Вид-во «Княгиня Ольга», 2003. – 250 с.
7. Кінах А. К. Український прорив. – К.: Три крапки, 2005. – 320 с.
8. Білорус О. Г. Глобалізація і національна стратегія. – К.: ВО «Батьківщина», 2001. – 300 с.
9. Чикін О. О. Правова організація держави // Проблеми національної безпеки в умовах сучасного розвитку України. – К.: МАУП, 15.09.2006. – С. 366–376.
10. Чикін О. А., Чикін О. О. Ескалація розвитку збройних конфліктів // Персонал. – 2006. – № 9. – С. 48–53.