

Wiktor Hołubko

Административно-территориальное деление украины: исторический опыт и перспективы

Roczniki Administracji i Prawa 14/2, 87-96

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ДЕЛЕНИЕ УКРАИНЫ: ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Последние события в Украине со всей определенностью продемонстрировали, что политический кризис обострил проблему выработки новой концепции административно-территориального устройства страны, в том числе её важной составляющей – новой системы территориального деления. В силу исторических обстоятельств Украина, как одно из крупнейших европейских государств, в территориальном отношении очень неоднородное. Существующее ныне административные единицы существенно отличаются друг от друга размером, экономическим потенциалом, национальным составом населения и его ментальностью. Поэтому выработка оптимальной модели территориального деления страны на сегодня весьма актуальна. Она непосредственно касается устранения угроз касающихся территориальной целостности страны, усиления процессов децентрализации и возникновения хаоса в управлении.

Рассматривая проблему территориальных делений, выделяют два их типа – исторический и рациональный¹. Исторический формируется на протяжении довольно длительного времени, значительной степенью под влиянием региональных факторов – территориальных, этнических, экономических, культурных. Рациональный тип деления в хронологическом отношении возник позже и предусматривает создание административных единиц независимо от исторической традиции в зависимости от заранее установленных критериев – географических, демографических, коммуникационных и других, соответствующих практическим потребностям организации эффективного управления государством своей территорией в конкретной ситуации.

С типами территориального деления в определенной степени взаимосвязаны принципы централизации и децентрализации управления, то есть взаимоотношения сложившиеся между административными органами разных уровней.

Характерной особенностью Украины является то, что на протяжении разных периодов её государственного существования можно отчетливо наблюдать две противоборствующие тенденции – стремление удержать исторический тип территориального деления, проявляющийся в регионализации территории страны и рациональный, предусматривающий создание новых административных единиц

* prof. dr hab.; Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu.

¹ J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 24-25.

вытекающий из практических потребностей, желания укрепить централизацию государственной власти, интегрировать её. Таким образом, постоянной проблемой Украинского государства являлся (и является ныне) поиск оптимального баланса между федеральным и унитарным государственным устройством, разработка и реализация нового территориального деления.

В период средневековья о внедрении регулярного типа административного деления не могло быть и речи, поскольку Киевская Русь в XI–XII ст. являлась федерацией земель-княжеств во главе с великим князем киевским. Уже в то время на территории современной Украины выделились земли – Киевская, Чернигово-Северская, Переяславская, Волынская и Галицкая².

После упадка Киевской Руси, украинские земли оказались в составе Великого княжества Литовского и Польского королевства. Украинские княжества, оставшиеся после упадка Киевской Руси, были ликвидированы и вместо них установлены воеводства. После Люблинской унии 1596 г. большая часть украинских земель вошла в состав Речи Посполитой. К середине XVII ст. их насчитывалось семь. Во времена украинского гетманского государства середины XVII–XVIII не существовало определённых критериев деления территории страны. Основной административно-территориальной единицей являлись полки. Их количество не регламентировалось, как и не существовало чётких критериев относительно размера их территории и разграничения³.

Регулярный принцип административного деления на украинских землях был учреждён уже после ликвидации Украинского государства – Гетманщины и разделов Речи Посполитой – Российской и Австрийской империями. Просуществовав полтора века – от конца XVIII ст. до 1917–1918 гг. он существенно повлиял на усиление отличий между регионами Украины что сказывается и по сей день, особенно в период обострения политических кризисов. Большая часть украинских земель оказалась под властью империи Романовых, которые существенно отличались между собой. Прежде всего, это касалось земель на Правобережье и Левобережье Днепра. В состав левобережных украинских земель входили две исторические части Приднепровья, так называемая Левобережная Украина и Слободская Украина. В официальных документах территорию левобережного Приднепровья называли Малороссией. На Правобережье Украины после второго (1793 г.) и третьего (1795 г.) разделов Польши вошло в состав Российской империи и официально именовались Юго-западным краем. Южная часть Украины называлась Новороссией. С целью унификации и затирания различий между этими историческими украинскими регионами царское правительство образовало 9 наместничеств, а в 1796 г. был издан указ российского императора «О новом разделении государства на губернии», по которому в Украине вместо наместни-

² Н. Полонська-Василенко, *Історія України*, т. 1, Кіjów 1992, s. 156-179.

³ *Українське козацтво: мала енциклопедія*, Кіjów 2004, s. 469.

честв создавались губернии⁴. От начала XIX в. и до упадка Российской империи на территории Украины, существовало 9 губерний.

В первой трети XIX в. здесь, как и в других национальных окраинах Российской империи, была введена новая форма административно-государственного устройства – генерал-губернаторства, призванные усиливать имперское господство. После подавления польского восстания 1830-1831 гг. царское правительство создало Киевское генерал-губернаторство в составе Киевской, Подольской и Волынской губерний. На левобережье Украины – соответственно Малороссийское в составе трех губерний и на юге – Новороссийско-Бессарабское (четыре губернии). Каждая губерния делилась на уезды.

Западнокраинские земли, составляющие такие исторические регионы как Галиция, Буковина и Закарпатье в конце XVIII ст. вошли в состав Австрийской империи. Здесь также были проведены административно-территориальные изменения. Однако в отличие от российских, австрийские правители были более склонны сохранить исторический тип территориального деления, хотя и вносили в него определенные рациональные коррективы. Так, Галиция вместе с частью польских земель, захваченных Австрией в результате третьего раздела Речи Посполитой вошла в новое территориальное образование – «Королевство Галиции и Лодомерии» с центром во Львове, подчеркивая тем самым существование на этих землях в XII–XIV вв. Галицко-Волынского княжества. В административном отношении Королевство Галиции и Лодомерии разделялось на 19 округов, 12 из которых составляли украинскую Восточную Галицию⁵. Таким образом, на исторически сложившиеся территориальные разделы украинских земель накладывалось рациональное по содержанию административное деление Российской и в меньшей степени Австрийской империй. Не надо сбрасывать со счетов также и влияние польской традиции администрации на Правобережной Украине, что весьма существенно повлияло на усиление регионализации Украины, а в перспективе интеграцию этих территорий в единое государство, о чём речь пойдёт ниже. Из этого следует, что, несмотря на попытки, предпринимаемые российской и австрийской властью в течении полтора столетий унифицировать территориальное деление украинских земель, придать ему рациональный тип, на самом деле в общеукраинском масштабе он не смог нивелировать исторические особенности регионов, сложившиеся в прошлом.

Попытки внедрения качественно нового территориального деления Украины имели место в период возрождения национальной государственности 1917–1920 гг. Сразу же после свержения российского самодержавия и образования Украинской Народной Республики (УНР) в 1917 г. сохранялось старое территориальное деление страны на губернии и уезды. Однако 2 марта 1918 г. парламент УНР – Центральная Рада приняла закон о новом административно-территориальном

⁴ <http://histua.com/ru/istoriya-ukraini/novoe-vremya/administrativno-territorialnoe-ustrojstvo-ukrainskih-zemel-posle-razdelov-rechi-pospolitoy-konec-xviii-nachalo-xix-v>

⁵ Б. Лановик, М. Лазарович, *Історія України*, Кіjów 2006, s. 239.

устройстве страны. Он базировался на принципе максимальной децентрализации управления и расширения компетенций органов местного самоуправления. С этой целью вместо губернского и уездного деления территории создавались новые территориальные единицы – «земли». Предусматривалось, что они будут меньше от губерний, но крупнее уездов. Обосновывая принципы нового территориального деления, председатель Центральной Рады Михаил Грушевский указывал на то, что «к ним должна быть приспособлена административная и судовая сеть, а самое главное в их границах должно развиваться гражданское самоуправление..., на принципах децентрализации, оставив центральной исполнительной власти только дела, которые останутся вне органов местного и национального самоуправления или же касаются всей республики»⁶. По его мнению, основополагающим принципом административно-территориального устройства Украинского государства должно быть одновременно при сохранении централизации в общегосударственном масштабе, максимальное расширение местного самоуправления, поскольку именно оно даст мощный импульс для привлечения локальной общественности к развитию его регионов⁷.

Соответственно закона о новом административно-территориальном устройстве страны новые территориальные единицы «земли» образовывались согласно следующим критериям: население приблизительно около миллиона человек, развитая транспортная инфраструктура, географическая и экономическая целесообразность их образования. «Земли» делились на «громады» (общины) – сельские, районные, городские. Предусматривалось, что УНР в своём составе будет иметь 30 земель и три отдельных округа с крупными городами – Киевом, Харьковом и Одессой. В сущности, концепция Центральной Рады о новом административно-территориальном делении Украины в своей основе придерживалась федеративного устройства государства. Её горячим поклонником был и сам глава УНР М. Грушевский, который считал, что « Украинская республика, в конечном счете, будет федерацией земель – соединёнными штатами Украины. Будет ли Украинская Республика называться федерацией или нет, фактически она должна обустроиться как федерация своих фактических республик – общин. Всякое набрасывание общинам механического унитаризма, всякого принуждения будет крупнейшей ошибкой, которая вызовет только сопротивление, реакцию, децентрализацию или же даст почву для новых междоусобиц»⁸. Практически новое административно-территориальное деление не было реализовано. В то время обстоятельства складывались так, что децентрализация и федерализация Украины происходила вне зависимости парламента и правительства в Киеве, поскольку целые регионы выходили из-под контроля центральной власти. Таким образом, концепция федерализации Украины в сложившихся условиях оказалась не только преждевременной, но и ошибочной.

⁶ М. Грушевський, *Хто такі українці і чого вони хочуть*, Кіjów 1991, s. 215.

⁷ Н. Полонська-Василенко, *Історія України...*, s. 156-179.

⁸ *Ibidem*, s. 231-232.

Более четким и эффективным оказалось территориальное деление страны после прихода к власти гетмана Павла Скоропадского в апреле 1918 г. Украинское государство было унитарным. В территориальном отношении страна делилась на губернии, уезды и волости. Губерний насчитывалось десять. Появились новые территориальные единицы – округа, которые однако не имели четких критериев отличающих их от губерний. Что же касается Крымского полуострова, предусматривалось, что он может войти в состав Украины на правах автономии.

В результате восстания против гетманского режима и отстранения 14 декабря 1918 г. П. Скоропадского от власти была восстановлена УНР. Сложное внутреннее и международное положение, военные действия не дали возможности её правительству развернуть планируемые административно-территориальные реформы. Однако даже в этих условиях можно наблюдать среди руководства УНР два подхода в вопросе территориального устройства УНР – унитарного и федеративного. В то время на территории Украины существовало два государства УНР с центром в Киеве и Западно-Украинская Народная Республика в Восточной Галиции. 22 января 1919 г. обе республики воссоединились в единую УНР. На самом деле эти территории состояли в федеративной связи, которая на практике даже была ближе конфедерации. Судя по законопроектам, касающихся будущего административно-территориального устройства страны, можно сделать вывод, что он стоял ближе к федерализму. Своё концептуальное обоснование он нашёл в проекте конституции УНР Александра Эйхельмана - декана юридического факультета Киевского университета. «Лично я склоняюсь к тому, - писал он во введении к тексту конституции, - чтобы конструкции политической организации Украинской Народной Республики придать федеративно-государственную форму, а именно: разделить страну на «земли» в новых рациональных территориальных границах, отбросив существующие губернские границы. Новые территории названные «землями» должны быть разграничены учитывая особенности населения, географические условия и топографическую конфигурацию.

Минимумом для политико-федеративного объединения в «землю» есть: 1) общая организация военных дел, 2) руководство внешними сношениями с иностранными государствами и 3) необходимые для удовлетворения этих функций денежные средства»⁹. Предусматривалось, что каждая «земля» будет иметь свою конституцию, которую не будет утверждать федеральная власть.

Однако данный проект так и не был реализован поскольку Украина в ноябре 1920 г. была оккупирована российскими большевистскими войсками. Вся территория бывшей УНР, за исключением её западных земель превращена в марионеточное государство – Украинскую Социалистическую Советскую Республику (УССР). На протяжении 1920–1924 гг. в Украине существовало прежнее территориальное деление на губернии. Изменения коснулись их количества и границ. В 1924–1925 гг.

⁹ Конституційні акти України 1917–1920. Невідомі конституції України, Київ 1992, s. 156.

проведено новое территориальное деление республики: было образовано 53 округа, которые делились на районы и сельсоветы¹⁰. В границах советской Украины с 1924 по 1940 г. находилась Молдавская Автономная Советская Социалистическая Республика (МАСССР). Это было искусственное территориальное образование, созданное на левобережье Днестра в противовес оккупированной Румынией Бессарабии. МАСССР за своим национальным составом не была моноэтническим образованием, поскольку за переписью 1926 г. 48,5% населения составляли украинцы, 30,1% молдаване, 8,5% россияне, 8,5% евреи, 1,4% немцы, 2,5% – иные национальности¹¹. С 1940 г. западную часть автономии (Приднестровье) советское правительство присоединило к захваченной Бессарабии, образовав, таким образом, Молдавскую Советскую Социалистическую Республику.

В 1931–1932 гг. в советской Украине проведена очередная реформа, которая ликвидировала округа и вместо их вводила области, делившиеся на районы и сельсоветы. Вследствие территориальных изменений западных границ СССР, которые произошли в ходе Второй мировой войны (1939–1945), в состав УССР были включены такие регионы как Западная Украина, Северная Буковина, и Закарпатье на которое также распространялось административное деление существовавшее в УССР. В 1954 г. в её состав на правах области из состава Российской Федерации передана ликвидированная Москвой в 1945 г. Крымская Автономная Советская Социалистическая Республика. Накануне провозглашения независимости территория УССР делилась на 25 областей, 480 сельских районов, имела 141 город республиканского и областного подчинения 8675 сельских и 808 поселковых советов¹². В сущности, территориальное деление в Украине имело ярко выраженный рациональный тип, хотя так и не смогло до конца нивелировать исторические регионализмы. Независимая Украина унаследовала территориальное деление УССР. Правда, еще до провозглашения независимости, 2 февраля 1991 г. в её составе было реанимировано Крымскую Автономную Республику. Формально это было не национальное, а территориально-административное образование. Тогдашнее руководство Украины, учитывая усиление сепаратистских тенденций в русскоязычных регионах страны, а следовательно опасаясь дезинтеграционных процессов, вынуждено было пойти на этот шаг. Согласно действующей Конституции Украина является унитарным государством. Вместе с тем, исходя из региональной разнообразности страны, некоторые политики время от времени выдвигают проекты её федерализации с уклоном на конфедерацию, что в перспективе угрожает её территориальной целостности.

Согласно ст. 133 Конституции Украины для современной системы её административно-территориального устройства характерны три структурные уровни. Высшее звено – Автономная республика Крым, область, города со специальным статусом – Киев и Севастополь. Среднее звено – район, город областного подчинения

¹⁰ *Енциклопедія українознавства. Словникова частина*, т. 1, Львів 1993, s. 35.

¹¹ *Енциклопедія українознавства. Словникова частина*, т. 5, Львів 1996, s. 1640.

¹² *Український радянський енциклопедичний словник*, Київ 1987, s. 461.

ния. Низовое звено – город районного подчинения, поселок (поселок городского типа), село, сельсовет, поссовет¹³.

В состав Украины входят Автономная республика Крым и 24 области. Существующая сегодня система административно-территориального деления и исполнительной власти построена не снизу вверх, как это должно быть, а наоборот – сверху вниз. Действующая вертикаль власти в современных условиях, хотя является анахроничной, но, тем не менее, не утратила определенных преимуществ. С одной стороны она устойчива, но вместе с тем и уязвима, поскольку существенно ограничивает местные инициативы. В 2005 г. в Украине была предпринята попытка подготовить проект масштабной административно-территориальной реформы, которая, однако, не увенчалась успехом. Центробежные тенденции, дающие о себе знать во время политических кризисов в Украине, вынуждают центральную власть в Киеве к укреплению исполнительной вертикали. С другой стороны – ограничение местного самоуправления формируют сегодня потенциальный федералистский тренд. Желание перейти к федеративному устройству имеет под собой сегодня не столько экономическое, сколько политическое или культурное основание, исходящее из исторической традиции отдельно взятых регионов Украины. Сторонники проведения административно-территориальной реформы указывают на то, что в последние годы возникли новые риски и вызовы, влияющие уже на ситуацию в регионах и требующие пересмотра административно-территориального деления. Среди них выделяют фактор роста трудовой миграции из проблемных и депрессивных территорий к центрам экономической активности, которыми преимущественно являются областные центры. В основном мигрируют люди самого продуктивного возраста – от 20 до 40 лет. Следствием этого является сокращение количества населения в селе, накопление демографических проблем (увеличение количества населения преклонного возраста), а в перспективе – обезлюдение целых территорий. Уже сегодня есть районы, где живет столько же населения, сколько в одном микрорайоне крупного города. Но в каждом таком районе есть администрация, милиция, суды, прокуратура и другие бюрократические структуры. Наблюдается увеличение региональных диспропорций в экономическом развитии регионов, что ведет к дезинтеграции единого экономического пространства страны, возрастает тенденция к замыканию региональных экономик. Сегодня существует противоречие между статьями 132 и 133 Конституции Украины. Требования ст. 132 Основного Закона относительно «объединения централизации и децентрализации в осуществлении государственной власти, сбалансированности социально-экономического развития регионов, с учетом их исторических, экономических, экологических, географических и демографических особенностей, этнических и культурных традиций» не могут быть реализованы в пределах административно-территориальной структуры, предусмотренной ст. 133 Конституции. Существуют несколько вариан-

¹³ Конституція України. (Основний закон), <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page3> [dostęp: 28.02.2014].

тов и планов административно-территориальной реформы. Некоторые предлагают двухуровневый административный раздел: община – округ, по которому центром округа становятся экономические, образовательные и культурные центры, с исключением районного звена. Но подобное раздробление может усложнить стратегическое планирование развития отдельных территорий¹⁴. Существует концепция предлагающая оставить трехуровневый административно-территориальный раздел: общины, районы, Автономная Республика Крым, области, город Киев и город Севастополь. Некоторые ученые предлагают готовиться к осуществлению кардинальной территориальной реформы, в результате которой вместо 24 небольших областей появятся 8 мощных территориально-административных образований, которые соответствовали бы исторически сложившимся территориальным регионам. Показательным в этом отношении являются примеры Польши, и Румынии. В Польше в 1999 г. в результате проведенной реформы вместо 49 мелких воеводств создано 16. Соответственно Румыния планирует провести административно-территориальную реформу и создать вместо имеющихся 41 уезда 8 регионов, передав им определенную часть полномочий центральных органов власти. Все же некритическое перенесение их опыта на украинскую почву вряд ли возможно именно через существующие в Украине сложившиеся исторические отличия между разными её территориями.

Таким образом, учитывая исторический опыт, как более отдалённый, так и современный, форсированная федерализация Украины является угрозой для её территориальной целостности. Главная задача сегодня – выработать оптимальную модель такого административно-территориального устройства страны, которая бы с одной стороны при сильной централизованной власти сохраняла унитарность государства, с другой учитывала уникальность каждого региона.

Bibliografia

- Malec J., Malec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000.
- Гриневецкий С., *Административно-территориальное устройство: где выход?*, http://gazeta.zn.ua/LAW/administrativno-territorialnoe-ustroystvo-gde-vygod-_htm
- Грушевський М., *Хто такі українці і чого вони хочуть*, Кієв 1987.
- Енциклопедія українознавства. Словникова частина*, т. 1, Львів 1993; т.5, Львів 1996.
- Колпаков В.К., *Адміністративне право України*, Кієв 2001.
- Конституційні акти України 1917–1920. Невідомі конституції України, Кієв 1992.
- Конституція України. (Основний закон), <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page3>
- Лановик Б., Лазарович М., *Історія України*, Кієв 2006.
- Полонська-Василенко Н., *Історія України*, т.1, Кієв 1992.

¹⁴ С. Гриневецкий, *Административно-территориальное устройство: где выход?*, http://gazeta.zn.ua/LAW/administrativno-territorialnoe-ustroystvo-gde-vygod-_htm

Український радянський енциклопедичний словник, Кіjów 1987.

Українське козацтво: мала енциклопедія, Кіjów 2004.

Абстрактный: Характерная особенность административно-территориального устройства Украины состоит в том, что на протяжении всех этапов её государственного существования имели место две противоборствующие тенденции : стремление к сохранению исторического типа территориального деления, проявлявшегося в её регионализации и децентрализации, а также рациональный – создание новых территориальных единиц, которые нивелировали бы региональные отличия и усиливали централизацию. Учитывая исторический опыт, как более отдалённый, так и современный, форсированная федерализация Украины, за которую выступают некоторые политические силы, является угрозой для её территориальной целостности. Ключевая проблема, которую необходимо сегодня решить состоит в выборе оптимальной модели такого административно-территориального устройства, которая бы одновременно при сохранении сильной центральной власти гарантировала уникальность государства и вместе с тем учитывала уникальность каждого его региона.

Ключевые слова: Украина, административно-территориальное деление, федерализм

ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL DIVISION OF UKRAINE: EXPERIENCE AND PERSPECTIVE

Summary: Ukraine has one typical specialty – during all its stages of existence one can follow two self-repressing tendencies in its administrative and territorial system: the desire to preserve historical kind of territorial order which emerges as regionalization and decentralization and the creation of new administrative units which is rational and could level regional differences and strengthen centralization. Taking historically old and modern experience into consideration one could say that forced federalization of Ukraine which is supported by some political circles is a threat for territorial unity of Ukraine. The most important issue to be solved today is the creation of optimal pattern of Ukraine's administrative and territorial system which will be able to preserve strong central power and maintain the unity of state and in the same time keep the uniqueness of each region.

Key words: Ukraine, Administrative and Territorial Division, federalization

ADMINISTRACYJNY I TERYTORIALNY PODZIAŁ UKRAINY: DOŚWIADCZENIA I PERSPEKTYWY

Streszczenie: Cecha charakterystyczna ustroju administracyjnego i terytorialnego Ukrainy polega na tym, że w ciągu dziejów jej bytu państwowego zmagaly się w nim dwa przeciwstawne trendy. Z jednej strony pragnienie zachowania historycznego typu podziału terytorialnego przejawiającego się w partykularyzmach i wynikającej z tego decentralizacji, z drugiej zaś chęć zaprowadzenia podziału racjonalnego, tworzenie nowych jednostek terytorialnych dążących do niwelowania partykularyzmów i nasilenia się centralizacji. Patrząc na doświadczenia historyczne, tak z czasów odległych jak i współczesnych, można stwierdzić, że przyspieszona federalizacja Ukrainy, rzecznikami której są obecnie niektórzy politycy, zagraża jej integralności. Dziś najważniejszym do rozstrzygnięcia zagadnieniem jest opracowanie optymalnego modelu ustroju administracyjnego

i terytorialnego, który przy jednoczesnym utrzymaniu silnej władzy centralnej, gwarantującej unitarność państwa, brałby pod uwagę osobliwości każdego jego regionu.

Słowa kluczowe: Ukraina, podziały administracyjno-terytorialne, federalizm