

<https://doi.org/10.15407/mics2021.12.203>

УДК 339.92

Іван Савчук,

кандидат географічних наук, старший науковий співробітник
Інституту географії НАН України

ivansavchuk@yahoo.com

<https://orcid.org/0000-0003-3779-0467>

ЗНАЧЕННЯ МІСТ ЯК ЦЕНТРІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ

Розкрито географічні особливості ролі міст як центрів адміністративного управління в Україні. Показано їх значення у структурі адміністративно-територіального устрою держави. З географічних позицій проаналізовано основні проблеми управління містами. Наведено приклади невідповідності потреб сучасного суспільства та адміністративного статусу і складу окремих міських рад. Окреслено основні напрями вдосконалення сучасної ієрархії адміністративно-територіального устрою України у контексті проведення адміністративної реформи у рамках євроінтеграції.

Ключові слова: місто, адміністративно-територіальний устрій держави, міська рада.

Вступ

Україна – унітарна держава, що має у своєму складі автономні області. Сучасний адміністративно-політичний устрій України визначено ст. 133 Конституції України (1996 р.). Зокрема, було ліквідовано радянську систему подвійної підпорядкованості виконавчих комітетів рад, їх управлінь і відділень. Місцеві ради було звільнено від опіки їхніх виконавчих комітетів.

Водночас велика частина проблем сучасного управління містами пов'язана з усягненням неререформованого адміністративно-територіального устрою радянських часів. Подальший розвиток держави, реалізація її інтеграційного курсу на входження до складу Європейського Союзу потребують проведення адміністративної реформи, невід'ємною складовою якої є спрощення адміністративно-територіального устрою, його приведення у відповідність до норм і правил ЄС.

В Україні питання ролі міст як центрів адміністративного управління розглядали переважно у рамках впровадження нової моделі регіонального розвитку. У працях О. І. Шаблія¹, Ф. Д. Заставного², М. С. Дністрянського³, А. І. Доценка⁴ та інших дослідників розкрито різні аспекти цієї проблеми. Проте залишається мало вивченим

із географічних позицій питання удосконалення адміністративно-територіального устрою власне міст держави. Тому метою роботи є розкриття значення міст України як центрів адміністративного управління. Основні завдання – аналіз із позицій географії головних сучасних проблем адміністративно-територіального устрою міст держави. Об'єктом дослідження є міста України, а предметом – їх адміністративно-територіальний устрій.

Матеріали і методи дослідження. Статистичною базою дослідження є офіційні дані про адміністративно-територіальний устрій міст України, наведені на вебсайті Державної служби статистики України. Законодавчою базою роботи є нормативно-правові акти, що визначають адміністративно-територіальний устрій держави, подані на вебсайті Верховної Ради України.

Результати дослідження та їх обговорення. Сучасний адміністративно-територіальний устрій є «спадщиною» Української РСР. Нині продовжує діяти «Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР», затверджене Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 1654-х від 12 березня 1981 р., і низка інших радянських нормативно-правових актів, що регулюють питання адміністративно-територіального

¹ Шаблій, О. І. (2001). *Суспільна географія: теорія, історія, українознавчі студії*. Львів: Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка.

² Заставний, Ф. Д. (1990). *Географія України*. Львів: Світ.

³ Дністрянський, М. С. (2013). Адміністративно-територіальний устрій України: політико-географічні проблеми функціонування та можливості оптимізації. *Наук. вісник Східноєвроп. нац. ун-ту ім. Лесі Українки. Сер.: Геогр. науки*, 6, 138–143.

⁴ Доценка, А. І. (2003). *Адміністративно-територіальний устрій та розселення в Україні*. Київ: РВПС України.

устрою. Проте згадане Положення суперечить прийнятим за роки незалежності нормативно-правовим актам. Зокрема, відповідно до Конституції (1996 р.) у країні є лише міста, а за ст. 6 Бюджетного кодексу України (№ 2456-VI від 8 липня 2010 р.) – міста обласного/республіканського і районного значення, що частково відповідає преамбулі зазначеного Указу Президії Верховної Ради Української РСР, в якому виділено міста республіканського, обласного та районного підпорядкування.

Сучасна схема адміністративно-територіального устрою України має чотирирівневу ієрархічну структуру. При цьому одні й ті самі адміністративно-територіальні одиниці належать до різних рівнів ієрархії. Це не сприяє ефективному управлінню країною. Проаналізуємо основні проблеми сучасного адміністративно-територіального устрою міст України.

Спеціальний правовий статус міських рад

Спеціальний правовий статус тимчасово окупованої території мають Автономна Республіка Крим і місто Севастополь (Закон України № 1207-VII від 15 квітня 2014 р.). Специфічним є адміністративно-територіальний устрій території, підпорядкованої

Севастопольській міській раді. Систему місцевого самоврядування становлять громади: одна міська, одна селищна, чотири сільські, чотири районні у місті. До складу двох із них (Гагарінського і Ленінського районів) входять тільки міські квартали власне м. Севастополь, а двом іншим районам (Балаклавському і Нахімовському) підпорядковані 28 сіл і по одному місту, селищу міського типу й селищу.

Особливий правовий статус міських населених пунктів

Особливий правовий статус відповідно до законодавства України має зона відчуження (Київська область). Її існування не передбачено ст. 133 Конституції України, проте ст. 8 чинного Закону України «Про правовий режим території, яка отримала радіаційне забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» (№ 791a-XII від 27 лютого 1991 р.) встановлено, що нею, а так само зоною безумовного (обов'язкового) відселення управляє Адміністрація зони – спеціальний підрозділ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та з питань захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи. Цей орган центральної влади визначає господарську діяльність та режим відвідування і перебування у межах зони

відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення, територіально охоплює окремі місцевості північної частини Київської і Житомирської областей (перелік населених пунктів і адміністративно-територіальних районів подано в Додатку № 1 до Постанови Кабінету Міністрів Української РСР № 106 від 23 липня 1991 р.). Існує проблема з реальним адміністративним статусом міст обласного значення Прип'ять і Чорнобиль (Київська область), які перебувають у зоні відчуження. Населення у цих містах немає, однак залишається проблема їх утримання у належному стані.

Тимчасовий особливий правовий статус місцевого самоврядування діяв із 2001 до 2006 р. (згідно із Законом України «Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в містах Ірпінь, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області» № 2352-III від 5 квітня 2001 р.) на території створеного на цей термін Ірпінського регіону, який охоплював зазначені адміністративно-територіальні одиниці. При цьому смт Коцюбинське, яке входить до складу Ірпінської міськради, без входження в її адміністративно-територіальний склад, передано у підпорядкування столичної державної адміністрації відповідно до п. 3 Розпорядження Кабінету Міністрів України № 522-р від 15 грудня 2005 р. Тим самим закладено правову колізію щодо по-

вноважень органів управління та їх підпорядкованості у Коцюбинському.

Вкрай складна конфігурація території адміністративної одиниці є досить характерним явищем сучасного адміністративно-територіального устрою України.

Із географічного погляду потребує узгодження поняття анклавності. *Анклавність* – оточення поселення певної адміністративно-територіальної одиниці одного порядку іншою такою одиницею. Наприклад, м. Славутич, що входить до складу Київської області, є анклавом на території Чернігівської області. Особливе місце посідають міські ради, що мають численні анклавні частини. Це характерно для Донбасу. Наприклад, крім основної частини до складу міст обласного значення Антрацит, Красний Луч і Ровеньки входить ще сім анклавів; Селидова – п'ять; Добропілля і Кіровська – чотири; Артемівська, Луганська, Харцизька – три анклави. При цьому, приміром, анклавні території Добропільської, Луганської, Селидівської і Харцизької міськрад розташовані у своїх адміністративно-територіальних районах. Це не сприяє ефективному управлінню зазначеними складними адміністративно-територіальними одиницями, які до того ж є територіально розділеними.

Крім анклавності, має місце і надзвичайно примхливе виділення кордонів низки адміністративних районів і міських рад.

Наприклад, у складі Одеської міськради є і анклав, і формально полуанклавні частини, з'єднані з основною частиною території міста лише однією автомобільною дорогою.

«Адміністративне черезсмужжя» виникає у разі, якщо на території, наприклад, певної міської ради розташовані інші адміністративно-територіальні одиниці. Приміром, територія Києво-Святошинського району розділена територією Бучанської й Ірпінської міськрад на три частини – основний масив і дві окремі частини – Горенська (два села) і Міроцька сільради (одне село). Це аж ніяк не сприяє ефективному управлінню, особливо щодо питань виділення в натуру земельних ділянок та збирання земельного податку.

Низка великих міських рад мають складний адміністративно-територіальний устрій: до їхнього складу можуть входити населені пункти на різному рівні управління – безпосередньо або ж через підпорядкування органам управління іншими містами в його складі. Нині до складу 64 міст обласного значення України входять 202 інші адміністративно-територіальні одиниці. Лідерами за такими «адміністративними матрьошками» є Донецька область, Автономна Республіка Крим і Луганська область, у яких відповідно 92, 62 і 53 сільські населені пункти адміністративно входять до складу міських рад. Наприклад, у складі міста республікансько-

го значення Ялта є 31 населений пункт, із них – одне місто районного значення, 21 смт, вісім селищ і одне село. Система управління ними складається з Ялтинської міськради (місто обласного значення), до складу якої прямо входить власне м. Ялта, а також окрема Алупкінська міськрада (місто районного значення) і сім селищних рад. Не менш заплутана ситуація і з управлінням населеними пунктами, що входять до складу міста обласного значення Єнакієве (Донецька область). Адміністративно йому підпорядковані два міста районного значення, вісім смт, 11 селищ, вісім сіл, об'єднаних у чотири селищні ради. Унікальною формою такої «матрьошки» є Краснолиманський район, підлеглий Краснолиманській міськраді Донецької області, та Свердловський район, підлеглий Свердловській міськраді Луганської області. За чинним законодавством України майже всі органи місцевої влади мають рівні права, але при цьому в таких «матрьошках» є одна територія управління, а це призводить до правових конфліктів, особливо у сфері землекористування.

Висновки

Проведене географічне дослідження сучасних основних проблем адміністративного управління містами України свідчить про

нагальну потребу у проведенні адміністративно-територіальної реформи. При цьому слід враховувати чинні відповідні нормативно-правові норми законодавства Європейського Союзу з цього питання. Важливими завданнями є: ліквідація наявних рудиментів складної і запутаної радянської системи управління містами, спрощення адміністративно-територіального устрою міських рад, надання права містам створювати добровільні органи спільного управління у рамках єдиної міської агломерації, оптимізація мережі міст відповідно до європейських критеріїв їх виділення та віднесення населених пунктів до відповідної категорії.

Ivan Savchuk

IMPORTANCE OF CITIES AS CENTERS OF ADMINISTRATION

Ukraine is a unitary state with the administrative and political division is represented by four-level hierarchy. Let us analyze the main issues of the present-day administrative-territorial structure of Ukraine. *Special legal status* was the administrative-territorial structure of the territory subordinated to Sevastopol City Council is peculiar. The actual administrative status of towns of oblast subordination Pripjat and Chernobyl (Kyiv oblast) that are located within the exclusion zone is not officially defined. Temporary special legal status of the local government was in force from 2001 up to 2006 urban settlement Kotsiubynske, a part of the Irpin Town Council, passed in subordination to the State administration of the capital – City of Kyiv. Enclavement implies entire encirclement of an administrative unit by another administrative unit. There is a group of Town Councils that have numerous enclave parts (they are typical for Donbas). The term administrative stripping implies that

References

Dnistriansky, M. (2013). Administrativno-teritorialniy ustriy Ukrainy: politiko-heohrafichni problemy funkcionuvannya ta mozhlyvosti optimizatsii. *Science. Bulletin of the Lesya Ukrainka Eastern European nat. univ. Serie: Geogr. science*, 6, 138–143 [in Ukrainain].

Dotsenko, A. (2003). *Administratyvno-teritorialniy ustriy ta rozselennya v Ukraini*. Kyiv: RVPS Ukraine [in Ukrainain].

Shabliy, A. (2001). *Suspilna heohrafia: teoriya, istoriya, ukrainioznavchi studii*. Lviv: Ivan Franko Lviv. nat. universiry [in Ukrainain].

Zastavniy, F. (1990). *Heohraphiya Ukrainy*. Lviv: Mir [in Ukrainain].

the territories of administrative units wedge between each other, which is typical mainly for urbanized territories. “Administrative matryoshka” – 64 cities of oblast subordination of Ukraine have 202 other administrative-territorial units in their composition. Numerous conflicts within the system of management are caused by the above mentioned problems of the administrative and territorial division.

Keywords: city/town, the administrative and political division of State, cities council.