

СЕКЦІЯ 1 ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ТЕРМІН «ОКРУГ» У КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ THE TERM “DISTRICT” IN THE CONTEXT OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REFORM IN UKRAINE

У статті досліджено проблематику визначення назви субрегіонального рівня в контексті сучасної реформи адміністративно-територіального устрою, яка наразі є дискусійною. Зазначається, що історично адміністративно-територіальний устрій у різні часи мав на меті не лише відмінні системи управління, поділ території розселення, а й різні назви одиниць адміністративно-територіального поділу: волості, воєводства, повіти, полки, сотні, курені, комітати (жупи), дистрикти, губернії, провінції, намісництва, округи, райони, області. Поняття «район» згадується в Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Проте визначення терміна не надається. Зазначається, що адміністративно-територіальна реформа має на меті зміну не лише меж, а й повноважень органів управління на субрегіональному рівні, яким є район. Проте автор вважає дискусійною доцільність перейменування «районів» на «округи» та досліджує поняття «округ».

Автор наголошує на недоречності вживання цього поняття одночасно у значенні адміністративного округу та для визначення як спеціальної адміністративно-територіальної одиниці галузевого управління або/та у розуміння виборчого округу. У статті також досліджено використання терміна «округ» у чинному вітчизняному законодавстві для визначення спеціальної адміністративно-територіальної одиниці галузевого управління (освітній округ, госпітальний округ, старостинський округ) або/та розуміння виборчого округу. Автор зауважує на тому, що введення для субрегіонального рівня адміністративно-територіального устрою України нової назви «округ» залишається питанням дискусійним із таких підстав: поняття «округ» вже є загальноприйнятим терміном виборчого вітчизняного законодавства; «округ» є терміном спеціальної адміністративно-територіальної одиниці галузевого управління у вітчизняному законодавстві; зміна термінології призведе до нагальної невідкладної зміни надвеликої кількості законодавчих актів.

Ключові слова: адміністративно-територіальна реформа, район, округ, терито-

ріальна громада, субрегіональний рівень, реформа місцевого самоврядування.

The article explores the problem of defining the name of the sub-regional level in the context of the current reform of the administrative-territorial system, which is currently debatable. It is noted that historically the administrative-territorial structure at different times had not only different systems of management, division of the territory of settlement, but also different names of units of administrative-territorial division: parishes, voivodships, counties, regiments, hundreds, kurin, committees (zhupa), districts, gubernia, provinces, governorates, counties, districts ("rayon"), oblasts. The term "district" is mentioned in the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine". However, a term definition is not provided. It is noted that administrative-territorial reform aims at changing not only the boundaries but also the competences of the sub-regional level, which is the district. However, the author considers it debatable to rename "districts" to "county" and explores the concept of "county". The author emphasizes the inappropriate application of this concept at the same time within the meaning of the administrative district and to define it as a special administrative-territorial unit of sectoral administration or / and in the understanding of the constituency. The article also explores the use of the term "county" in the current domestic legislation to define a special administrative-territorial unit of branch management (educational county, hospital county, starostinsky county) or / and in the understanding of the constituency. According to the results of the study, the author points out that the introduction of a new name «county» for the sub-regional level of the administrative and territorial structure of Ukraine remains a debatable issue for the following reasons: the term «county» is already a generally accepted term of electoral domestic legislation; «county» is the term of a special administrative-territorial unit of sectoral management in national legislation; a change in terminology will lead to an urgent immediate change in too many pieces of legislation.

Key words: administrative-territorial reform, district, county, territorial community, subregional level, reform of local self-government

УДК 324.353
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-14-1>

Бойко О.П.
к. наук з держ. упр.,
докторант
Національна академія державного управління при Президентові України

Постановка проблеми у загальному вигляді. Визначення назви субрегіонального рівня в контексті сучасної реформи адміністративно-територіального устрою є дискусійним і потребує наукового обґрунтування відмови від терміна «район» на користь терміна «округ», презентованого серед інших пропозицій змін

до Конституції України щодо реформування місцевого самоврядування в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням унормування термінології в контексті реформи адміністративно-територіального устрою присвячені роботи науковців та практиків: М. Баймуратова,

О. Батанова, В. Борденюка, Ю. Ганущака, В. Кампа, І. Коліушка, В. Кравченка, В. Куйбіди, П. Любченка, М. Орзіха, В. Погорілка, М. Пухтинського, О. Скрипнюка, С. Телешуна, А. Ткачука, О. Фрицького, В. Шаповала та інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Концепція змін до Конституції України щодо реформування місцевого самоврядування в Україні серед іншого передбачає зміну назви субрегіонального рівня адміністративно-територіального устрою України з терміна «район» на «округ». Така зміна термінології потребує додаткового дослідження та обґрунтування.

Мета статті. Дослідити доцільність введення терміна «округ» як назви субрегіонального рівня в контексті адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Виклад основного матеріалу. Історично адміністративно-територіальний устрій у різні епохи мав не лише різні системи управління, поділу території розселення, а й різні назви одиниць адміністративно-територіального поділу: волості, воєводства, повіти, полки, сотні, курені, комітати (жупи), дистрикти, губернії, провінції, намісництва, округи, райони, області. Так, за часів Київської Русі землі-князівства поділялись на воєводства. Термін «воєводства» більш відомий у часи Речі Посполитої як вищий рівень адміністративного поділу, воєводства поділялись на повіти, а вже повіти поділялись на судові округи. У 17 столітті зміна адміністративно-територіального поділу «породила» полки, що поділялись на сотні, а ті, у свою чергу, – на курені. При цьому особливий статус мало Запорожжя: управління здійснювала Січова рада, яку очолював отаман. Територія Запорожжя поділялася на 38 куренів; на прилеглих до Січі територіях було утворено 8 паланок. У 18 сторіччі з'являється поняття «губернія»: Азовська та Київська губернії, згодом – Слобідсько-Українська губернія. А ті поділялись на провінції. У 19 столітті паралельно з терміном «губернія» застосовували термін «намісництво». У 18–19 століттях на західних територіях після поділів Польщі територіально землі поділились на короннікраї. Ті, усвою чергу, – на округи і дистрикти, пізніше – на повіти і громади. У складі Угорщини вживали назви «комітати» (жуп) з поділом на повіти. Тільки у 1922–1925 роках відбулась реформа адміністративно-територіального устрою і з'явилась назва «округ» та «район». Проте термін «округ» вживався до адміністративної одиниці регіонального, а не субрегіонального рівня. Саме в 1923 році було прийнято постанову «Про новий адміністративно-територіальний поділ України»,

згідно з якою в УСРР замість 100 повітів, що ділилися на 1989 волостей, було створено 53 округи, які ділилися на 706 районів. І лише в 1996 році нові засади сучасного адміністративно-територіального устрою України відображено в Конституції України [1].

Наразі в Україні є такі адміністративно-територіальні одиниці: Автономна Республіка Крим, 24 області, Київ та Севастополь як міста республіканського значення із спеціальним статусом, 490 райони, 442 міста (деякі з районним поділом), 1147 селищ міського типу, 26245 сільських населених пунктів. При цьому 933 громади – це об'єднані територіальні громади відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (ця цифра є прогресивною) [2]. Відповідно до адміністративно-територіальної реформи передбачається укрупнення адміністративних одиниць субрегіонального рівня (районів) та зменшення їх кількості (прогнозовано до 100 одиниць).

Поняття «район» згадується в Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Проте визначення терміна не надається. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає «район» як адміністративно-територіальну одиницю [9, ст. 1]. Залишається чинним Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12 березня 1981 року, проте і він не містить визначення терміна «район».

Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства у 2018 році було розроблено проект Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України». У проекті є визначення такого терміна: «Район – це адміністративно-територіальна одиниця субрегіонального рівня, яка складається із громад, загальна чисельність населення яких становить не менше ніж 150 тис. жителів. На територіях із щільністю населення менше середньої щільності населення відповідної області район може мати меншу кількість жителів, якщо площа такого району перевищує середню площу району в області» [6, ст. 8]. Оскільки зазначений проект залишається проектом, очевидно, що район як назва адміністративно-територіальної одиниці законодавчо не врегульовано.

Директоратом із питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою Мінрегіону на виконання Плану заходів із реалізації нового етапу

реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки підготовлено Методичні рекомендації щодо критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня (затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 року № 77-р). Під час розроблення Методичних рекомендацій враховувалися норми Директиви № 1059/2003 Європейського Парламенту і Ради «Про створення загальної класифікації територіальних одиниць для статистики (NUTS)» від 26 травня 2003 року (зі змінами, внесеними директивами № 1319/2013 від 09 грудня 2013 року та № 868/2014 від 08 серпня 2014 року). У цьому документі одиниця адміністративно-територіального устрою субрегіонального (районного) рівня визначається як «частина території Автономної Республіки Крим, області, яка складається з територій сільських, селищних, міських територіальних громад і є просторовою основою для організації і діяльності місцевого органу виконавчої влади, територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад» [5].

Очевидно, що адміністративно-територіальна реформа має на меті зміну не лише меж, а й повноважень органів управління на субрегіональному рівні. Проте чи є це достатньою підставою для зміни назви? З огляду на почату дискусію перейменування «районів» на «округи» варто звернути увагу на визначення терміна самого «округ». Округ – це «1) адміністративно-територіальна одиниця в ряді держав. Бувають двох видів: адміністративний округ, національний округ; 2) спеціальна адміністративно-територіальна одиниця галузевого управління (наприклад, військовий округ як територіальне об'єднання військ, частин); 3) виборчий округ» [11].

З огляду на таке трактування варто врахувати, що практика тавтології термінів не притаманна ані вітчизняному, ані зарубіжному законодавству: назва «округ» не повинна вживатись одночасно у значенні адміністративного округу (саме така концепція обговорюється наразі) та для визначення як спеціальної адміністративно-територіальної одиниці галузевого управління або/та у розуміння виборчого округу.

Варто зауважити, що у вітчизняному законодавстві є визначення округу як спеціальної адміністративно-територіальної одиниці галузевого управління.

Госпітальним округом називається «функціональне об'єднання закладів охорони здо-

ров'я, розміщених на відповідній території, що забезпечує надання вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги населенню такої території» відповідно до Порядку створення госпітальних округів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України [8, ст. 1].

Освітній округ – це «сукупність (мережа) закладів освіти та їх філій, у тому числі закладів позашкільної освіти, закладів культури, фізичної культури і спорту (далі – суб'єкти округу), що забезпечують доступність освіти для осіб, які проживають на відповідній території», відповідно до Положення про освітній округ та опорний заклад освіти, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 19.06.2019 № 532 [7, ст. 2].

Варто акцентувати увагу на тому, що термін «округ» у вітчизняному законодавстві вже вживається і в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»: «Старостинський округ – частина території об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», на якій розташовані один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, визначена сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою» [9, ст. 1].

У виборчому законодавстві є усталеним термін «виборчий округ» як територіальна виборча одиниця для проведення різних видів виборів.

Варто зазначити, що експертне середовище висловило застереження щодо назви «округ» для субрегіонального рівня, а саме: «Назва нової адміністративно-територіальної одиниці субрегіонального рівня – округ – невдала через поширене вживання цього терміна як родового поняття різноманітних територіальних утворень – військовий округ, госпітальний округ, освітній округ, прокурорський округ, виборчий округ... Це призводитиме до плутанини у вживанні всіх згаданих термінів. Труднощів можна легко уникнути, назвавши цю адміністративно-територіальну одиницю властивою їй історичною назвою – повіт. Це відповідало б традиціям як Східної, так і Західної України. За результатами обговорення на круглих столах у більшості областей України термін «повіт» був підтриманий як основний варіант. Іншим історичним варіантом назви адміністративно-територіальної одиниці субрегіонального рівня може бути «округа» [3].

Таким чином, уведення для субрегіонального рівня адміністративно-територіаль-

ного устрою України терміна «округ» замість «регіон» є питанням дискусійним. При цьому термін «округ» не є однозначно прийнятним як назва субрегіонального рівня адміністративно-територіального устрою з таких підстав:

«Округ» вже є загальноприйнятним терміном виборчого вітчизняного законодавства.

«Округ» є терміном спеціальної адміністративно-територіальної одиниці галузевого управління у вітчизняному законодавстві.

Зміна термінології призведе до нагальної невідкладної зміни надвеликої кількості законодавчих актів.

Висновки. З огляду на активну дискусію щодо реформи адміністративно-територіального устрою України є актуальним питання термінології.

Анонсована зміна назви субрегіонального рівня з «району» на «округ» є дискусійною і не є обґрунтованою. Адже зміна меж (укрупнення) самого субрегіонального рівня не є підставою до зміни його назви. Оскільки наразі відсутнє правове визначення поняття «район», не є коректним посилатися на обґрунтованість зміни цієї назви і з підстав корекції повноважень органів управління на субрегіональному рівні. Посилання на відновлення історичної назви субрегіонального рівня також є недостатньо виваженими, адже історія змін адміністративно-територіального устрою України свідчить про використання доволі широкого спектру термінології. Утім, сама назва субрегіонального рівня – питання консенсусу. За умови прийняття політичного рішення зміни терміна «район» на «округ» важливо здійснити такі кроки:

Визначити понятійно-категорійний апарат адміністративно-територіального устрою України, в тому числі терміна «округ».

Внести зміни до Конституції України в тому числі в частині понятійно-категорійного апарату (а це близько двох десятків правок до тексту Основного Закону лише щодо заміни слова «район» на «округ»).

Внести зміни до сотні законів та тисячі підзаконних актів лише для зміни понятійно-категорійного апарату.

Замінити термін «округ» як спеціальну адміністративно-територіальну одиницю галузевого управління (як то «освітній округ», «госпітальний округ», «старостинський округ», «виборчий округ»).

Питання уніфікації адміністративно-територіального устрою в контексті децентралізації є актуальним, важливим процесом. Проте зміна назв не є ключовим питанням реформи. І тим

більше не повинна ускладнювати як сам процес реформи, так і усталену нормативно-правову та понятійно-категорійну бази державного управління та місцевого самоврядування.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Верменич Я. В. Адміністративно-територіальний устрій українських земель. Енциклопедія історії України: Т. 1: А-В / за ред. В. А. Смолій. Київ: «Наукова думка», 2003. 688 с. URL : http://www.history.org.ua/?termin=Administratyvny_podil.

2. Довідник адміністративно-територіального устрою України. Геопортал адміністративно-територіального устрою України. URL : <http://atu.gki.com.ua/ua/ustriydo2015> (дата звернення: 05.12.2019).

3. Коліушко І. Зауваження та пропозиції до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». URL : <http://www.pravo.org.ua/ua/news/20874039-zauvageennya-ta-propozitsiyi-do-proektu-zakonu-ukrayini-pro-vnesennya-zmin-do-konstitutsiyi-ukrayini-schodo-detsentralizatsiyi-vladi>.

4. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 140.

5. Методичні рекомендації щодо критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. URL : http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/08/Metod.recom_rayon.pdf (дата звернення: 05.12.2019).

6. Про засади адміністративно-територіального устрою: проект закону України : проект закону України від 22.02.2018 № 8051 / Верховна Рада України. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508 (дата звернення: 05.12.2019).

7. Про затвердження Положення про освітній округ і опорний заклад освіти : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.06.2019 № 532. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/532-2019-%D0%BF> (дата звернення: 05.12.2019).

8. Про затвердження Порядку створення госпітальних округів : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 № 932. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/249582611> (дата звернення: 05.12.2019).

9. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР / Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 05.12.2019).

10. Стан і проблеми реалізації реформи адміністративно-територіального устрою в Україні URL : http://www.niss.gov.ua/Monitor/Monitor_3/02.htm (дата звернення: 05.12.2019).

11. Юридична енциклопедія : [у 6 т.] Т. 4 : Н-П. / за ред. Ю. Шемшученка. Київ : Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2002. 720 с.