

7. Постанова Правління Національного банку України „Про затвердження Положення про особливості реорганізації банку за рішенням його власників” від 27.06.08 р. № 189 // Зареєстр.: Мін’юст України від 12.09.08 р. за № 845/15536.

8. Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України „Про затвердження Положення про Державний реєстр фінансових установ” від 28.08.03 р. № 41 // Зареєстр.: Мін’юст України від 11.09.03 р. за № 797/8118.

9. Рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку України „Про затвердження Порядку формування та ведення державного реєстру фінансових установ, які надають фінансові послуги на ринку цінних паперів” від 14.07.04 р. № 296 // Зареєстр.: Мін’юст України від 02.08.04 р. за № 957/9556.

УДК 342.26+342.26 (477) С 47

**О. М. Слісаренко**

*Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара*

## **МОДЕЛІ АВТОНОМНОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УСТРОЮ У СУЧАСНИХ УМОВАХ**

**У статті проаналізовано три етапи адміністративно-територіальної реформи в різних українських державних формаціях: народної республіки, радянської України та сучасної незалежної держави.**

**Ключові слова:** адміністративний устрій, національний район, автономна республіка, державно-управлінська модель, регіон.

**В статті проаналізовано три етапа адміністративно-територіальної реформи народної республіки, союзу радянської України та сучасної незалежної держави.**

**Ключевые слова:** автономное устройство, национальный район, автономная республика, государственно-управленческая модель, регион.

**The article to deal with three steps to administrative territorial reform Ukrainian state formation: Republic of People, soviet Ukraine and modern independent state.**

**Key words:** administrative system, national department, autonomy republic, state-management model, region.

Україна належить до молодих європейських держав, де ще тривають пошуки оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою. Сучасна територія України оформлювалася тривалий час і пройшла ряд етапів. У липні 1917 р. Тимчасовий уряд визнав право України на крайовий ( тобто автономний) статус у межах щойно утвореної Російської Республіки. До її складу було включено п’ять губерній: Подільську, Волинську, Київську, Чернігівську,

Полтавську з абсолютною перевагою українського населення ( понад 80 %). Проте вже через кілька місяців Тимчасовий уряд було повалено й своїм III Універсалом Центральна Рада оголосила приєднання до території УНР Харківської, Катеринославської, Херсонської та Таврійської губерній, де українське населення було також у більшості (65 – 80%); виняток зробили для Кримського півострова – там переважало татарське населення (38%), українці ж посідали лише третє місце (24%). Водночас Рада ставила питання про залучення до складу УНР тих районів Воронежської, Курської та Холмської (нині Польща) губерній, де українське населення становило більшість [3, с. 109].

Надалі саме такий територіальний масив став основою Української Радянської Республіки у 1919 – 1939 рр. (за винятком Західної Волині, яку СРСР через військові поразки погодився віддати Польщі). У січні 1919 р. було здійснено спробу вперше з 1709 р. об'єднати території України (Акт злуки УНР та ЗУНР). Ураховуючи тривалий період перебування Галицької України у складі Польщі та Австрії, ЗУНР було перетворено на Західноукраїнську область із фактично автономним статусом. Однак невдала війна з відновленою Річчю Посполитою не дозволила хоча б якийсь тривалий час зберігати рішення Трудового Конгресу України від 22 січня 1919 р.

Одночасно з території колишньої Херсонської губернії, також із політичних міркувань, у 1925 р. було вилучено смугу Наддністрянських земель та утворено там Молдавську автономну республіку у складі УРСР. Зазначений час був також періодом численних адміністративних перебудов: скасування губерніяльно-повітового устрою, переходу до округів, потім до областей та районів ( у 1932 р.). При цьому до 1936 р. існувало ще 25 національних районів (8 російських, 7 німецьких, по 3 болгарських, грецьких, єврейських, польський) . Із загальної кількості в 11 тисяч сільрад національними були 995, а ще 89 – національними селищними радами [2, с.38 – 91], де неукраїнський елемент становив або переважну (понад 50%), або значну частину (понад 25%).

Російськими були три райони Харківщини, три райони Запорозької області й по одному – Сумської та Луганської. Німецьких районів значилося: по

два на Одещині та Дніпропетровщині, по одному на Херсонщині, Донеччині, Волині; болгарських – по одному на Одещині, Миколаївщині та в Запорізькій області.

На території Донецької області існувало три грецькі райони. У Дніпропетровській області було організовано один, а у Херсонській два райони єврейської національної меншини. Польський район існував на Волині. Крім перелічених національностей існували окремі сільські ради: десять чеських, чотири білоруські, у складі Автономної Молдавської Соціалістичної Республіки – 16 сільських рад. Однак за Конституцією СРСР 1936 р. та Конституцією УРСР 1937 р. від практики культурно-національного районування відмовилися й перетворили їх на стандартні адміністративні одиниці.

Четвертим етапом формування території стали події початку Другої світової війни (вересень 1939 – липень 1940), коли до Української РСР було приєднано Західну Україну (Волинь, Галичину, Буковину) та південь Бессарабії. Натомість Молдавську АРСР зі складу України вилучили й, додавши до неї Румунську Бессарабію, перетворили на союзну республіку. Саме тоді й було закладено корені нині тліючого придністровського конфлікту.

Останнім етапом значних територіальних змін став повоєнний час: 1945 р. до УРСР увійшла Закарпатська Україна, а два райони Львівської області опинилися в складі Польщі. У лютому 1954 р. до складу УРСР, очевидно з економічних міркувань, було передано Кримську область (колишню Автономну республіку РРФСР, ліквідовану з 1944 р.).

На сьогодні Україна за Конституцією є унітарною республікою, хоча й нині триває дискусія щодо найбільш доцільного територіального устрою. На жаль, інколи дискусії під впливом політиків набувають потворних форм і втілюються в загрозливі явища – як, наприклад, у листопаді 2004 р. (Південно-Східна Українська Автономна Республіка).

Які ж моделі в європейських країнах найбільш наближені до української ситуації? На думку автора, по-перше, увагу слід звернути на територіальний устрій країн з унітарним ладом та децентралізованою вертикаллю влади. Таких

країн у Європі зараз чотири: Велика Британія, Іспанія, Португалія та Польща. Проте кожна з них має серйозні відмінності порівняно з Україною. Британія та Іспанія є конституційними монархіями, складові частини яких були колишніми незалежними державними утвореннями нетитульних націй. Зокрема, у Британії це нащадки кельтських королівств Уельсу, Шотландії та Північної Ірландії (Ольстеру). Не дивно, що вони домоглися статусу регіональних частин англосаксонської Великої Британії, спираючись на історичні, культурні та мовні відмінності.

Процес набуття цього статусу в Північній Ірландії з 1973 по 1998 р. супроводжувався серйозним збройним протистоянням у формі національно-релігійного конфлікту. У Шотландії центральна влада не стала доводити до збройного конфлікту – вдалася до випереджувальних кроків і надала статус регіональної автономії в договорному порядку, відновивши з 2001 р. роботу самостійного шотландського парламенту. В Іспанії більш складна система – існує 17 автономних співтовариств. Із них три – Галісія, Країна Басків та Каталонія – досягли автономного статусу на тих же підставах, що й згадані частини Британії. Ряд автономних співтовариств є залишком Іспанської колоніальної імперії за межами Піренейського півострова – міста Сеута та Мелілья, Канарські та Балеарські острови. Вони не мають інших офіційних мов, окрім державної іспанської, оскільки не збереглося автохтонного населення цих регіонів. Особливим є становище Андалузії. Вона також має широкі автономні права, однак базуються вони лише на історичному прецеденті – існуванні на цій території мусульманських держав до кінця XV ст., хоча власне етнічні та мовні відмінності від центральної Іспанії – Кастилії – уже не значні. Те ж стосується й інших автономних спільнот. Власне кажучи, в Іспанії реалізовано тип політичної нації з державною мовою (кастильською) та єдиним громадянством. Можливо, тому в країні і не припиняється сепаратистський рух у Країні Басків та Каталонії, причому у першій, незважаючи на більший обсяг автономних прав, він продовжується і в збройній формі.

Ситуація в Португалії простіша – оскільки країна майже моноетнічна, до того ж має невелику територію (у сім разів меншу за Україну), але територіально, як і у нас, наявне автономне включення – заморські території (острів Мадейра та Азорські острови). Проте прямі паралелі із Кримом годі проводити, адже їх автономний статус диктується не історично-національними відмінностями, а лише ефективністю управління далеких територій в Атлантичному океані.

Досить специфічну картину державно-управлінської моделі являє собою сучасна Фінляндія. За конституцією в країні існує офіційна двомовність: найвищі державні службовці повинні володіти фінською та шведською мовами. Однак шведська національна меншина, що нараховує 9 % загального населення країни, не має культурно-територіальної автономії чи самостійного регіонального представництва. Шведам у Фінляндії надано лише національно-персональну автономію.

Останнім часом прикладом успішного вирішення регіонального співіснування народів в одній державі вважається Королівство Бельгія. Проте останні події говорять, що протистояння фламандської та валлонської етнічних груп хоч і пом'якшилося, але далеко не зникло. До того ж саме утворення Бельгійського королівства у 1830 р. було результатом політичного компромісу за участю так званих великих держав, тому прямі аналогії між конституційним регулюванням місцевого самоврядування у Бельгії та Україні авторові здаються некоректними.

Значно більше аналогій мають Україна та Польська республіка. В обох державах, крім спільного слов'янського походження, існують подібні конституційні системи: змішані (президентсько-парламентські республіки) із тенденцією до децентралізації управління. Титульні нації становлять у них переважну більшість (73% в Україні та 90% – у Польщі). Наявні в складі обох держав території, які історично нещодавно увійшли до їх складу. У Польщі – це колишні Східна Пруссія, Сілезія (Шльоск) та Померанія (Поможе). Саме на цих територіях й розміщено основну частину етнічно непольського населення

(зокрема, і переселених із Закарпаття українців). Хоча є й значні відмінності – у Польщі історично існує двопалатний парламент ( в унітарній країні такий існує не часто), державність цієї країни має дуже тривалі традиції, а конфесійна єдність населення взагалі відмінна порівняно з Україною. Особливість же української ситуації полягає в тому, що, крім Криму, тут немає великих районів компактного проживання значних неукраїнських мас населення. Найбільша неукраїнська етнічна група – росіяни (близько 20%) зосереджена переважно в міських центрах, але й там ніде не становить більшості. Мовна же «зросійщеність» у містах здебільшого формується двомовним українським населенням або ж російськомовними меншинами – євреями, кавказцями, греками. Серед останніх, наприклад, рідну мову зберегло близько 6 – 7% [1, с. 326].

Висновок автора полягає в тому, що нинішня територіально-адміністративна система досить адекватно відбиває ситуацію в Україні і не потребує значної корекції, особливо у вигляді федералізації чи регіоналізму з офіційними мовами. Усі подібні проекти мають під собою не правове, а політичне підґрунтя. Єдиною більш-менш значною етнічною групою в Україні, що може сподіватися на розширення своїх регіональних прав, є кримські татари, чий національно-культурні права не можуть бути реалізовані за межами України, як це мають можливість зробити інші етнічні групи.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Населення України. 2008 / Відп. за вип. Г.М. Тимошенко. – К. : Держкомстат України, 2009. – 488 с.
2. Скрипник М. Перебудовними шляхами// Українська мова у ХХ сторіччі: історія лінгвоциту: Док. і матеріали/ Упоряд. Л. Масенко та ін. – К.: Вид. дім «КМА», 2005. – С.38 – 91.
3. Томенко М.В. Історія української Конституції / Микола Томенко. – К.: Освіта, 2009. – 464 с.