

УКРАЇНЬСЬКА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА У ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Горленко В. В.

*Національний педагогічний університет ім. М. П. Драгоманова, м. Київ, Україна
E-mail: vv-h@meta*

Адміністративно-територіальна реформа є важливим кроком у здійсненні реформування усього державного управління і системи влади в Україні, особливої ваги вона набуває у контексті формування громадянського суспільства. У статті розглядаються можливі шляхи проведення такої реформи.

Ключові слова: адміністративно-територіальна реформа, адміністративно-територіальна одиниця, адміністративно-територіальний устрій, громадянське суспільство.

Громадянське суспільство є виявом найвищого рівня організації державної влади за якого максимально забезпечується можливість реалізації особою своїх прав та інтересів, участі у державних справах, а також гармонійне розкриття творчих здібностей. При цьому, важливим показником стану розвитку громадянського суспільства є форма адміністративно-територіального устрою. Саме в залежності від виду такої форми визначається здатність громадян держави брати участь в управлінні державними справами.

Для України питання вибору системи адміністративно-територіального устрою стоїть доволі гостро, адже нині діюча система залишилась нам у спадок від Української РСР і тому не може відповідати вимогам сучасності. Тому, вивчення проблеми децентралізації у контексті формування громадянського суспільства є актуальним.

Метою і завданням даного дослідження є огляд української адміністративно-територіальної системи, визначення її недоліків та надання пропозицій щодо їх усунення в контексті побудови громадянського суспільства. У дослідженні були використані такі методи як історичний, системного аналізу та порівняльно-правового аналізу, метод узагальнення.

Питання філософсько-правового осмислення адміністративно-територіального поділу держави торкались у своїх працях багато відомих українських вчених, а саме: Драгоманов М., Кравченко С., Міщук В., Пухкал О., Розова Т.

Історія адміністративно-територіального устрою нашої держави є доволі довгою та мінливою. У нашому дослідженні ми візьмемо перш за все такі два історичні періоди: Гетьманська Україна і Київське генерал-губернаторство.

Гетьманська Україна (1649-1764 рр.) мала полковий територіальний устрій. У цей період територія держави поділялась на 21 полк, які у свою чергу склались із сотень. Полк був найвищою адміністративно-територіальною одиницею країни. Сотня відповідно була другою ланкою адміністративної системи, за прикладом сучасного району. Керівництво полком здійснював полковник, який призначався безпосередньо гетьманом.

Після ліквідації Гетьманщини на території України було утворено Київське генерал-губернаторство (1832-1915 р.), яке за своїми розмірами дорівнювало найбільшим європейським державам. За адміністративно-територіальним поділом генерал-губернаторство поділялось на три губернії: Київську (центр – м. Київ), Волинську (центр – м. Житомир) та Подільську (центр – м. Кам'янець-Подільський). У 1912 році до складу Київського генерал-губернаторства було передано українські землі навколо міста Холм і утворено Холмську губернію. Губернії у свою чергу поділялись на повіти, який був найнижчою адміністративно-територіальною одиницею. Таким чином ми бачимо, що адміністративно-територіальний устрій Київського генерал-губернаторства зазнав значного укрупнення порівняно із устроєм Гетьманської України.

Нинішній адміністративно-територіальний устрій було сформовано у 1932 році із деякими змінами у подальші роки.

Україна належить до відносно децентралізованих унітарних держав. Наша держава має 27 адміністративно-територіальних утворення: 24 області, одна автономна республіка та два міста із спеціальним статусом. Управління у регіонах здійснюється через органи місцевого самоврядування – ради, та органи місцевої виконавчої влади – місцеві державні адміністрації.

Нормативними актами, які регулюють дану сферу суспільних відносин є Конституція України, закони «Про місцеві державні адміністрації» і «Про місцеве самоврядування в Україні».

Тепер розглянемо загальну характеристику держав із відносною децентралізацією. Цим державним утворенням притаманні такі ознаки:

1. на обласному (департамент, регіон) та районному (повіт, воєводство) рівнях існує, так зване, «двовладдя» – коли управління здійснюється як чиновником (префектом, адміністратором), призначеним центральним органом державної влади, так і органами місцевого самоврядування (ради, мери, хурал), які, зазвичай, формуються через волевиявлення територіальних громад. У таких спосіб поєднується пряме державне управління на місцях із місцевим самоврядуванням;

2. повноцінно інститут місцевого самоврядування представлений лише на найнижчому рівні (село, селище), оскільки тут не створюється органи державної виконавчої влади;

3. державні чиновники законодавчо уповноважені здійснювати як муніципальний нагляд, так і муніципальний контроль за функціональною діяльністю самоврядних органів, що дозволяє чиновникам не лише призупиняти дію правових актів, прийнятих муніципальними, але й скасувати їх;

4. обсяг компетенції самоврядних органів є звуженим, порівняно з аналогічними органами в децентралізованих державах [6, с. 50].

Із вищенаведеного ми можемо побачити несумісність громадянського суспільства і держави, що має відносно децентралізацію. Насамперед, це проявляється у обмежені органів місцевого самоврядування контролем з боку адміністративних органів, які призначаються зі столиці. Таким чином, місцеві громади позбавляються значних прав у вирішенні багатьох питань, що мають вплив на життя села, селища, міста чи цілого регіону.

Варто зауважити, що однією із фундаментальних основ на яких базується громадянське суспільство є самоорганізованість громадянського механізму для виконання суспільних справ та протидія владним структурам з метою недопущення узурпації влади. Нажаль, за обмеженого місцевого самоврядування реалізація зазначених двох постулатів стає неможливим.

Для подолання такого стану речей доцільно провести адміністративно-територіальну реформу, яка має здійснюватись шляхом переходу від відносної децентралізації до повної. У першу чергу мають бути ліквідовані місцеві державні адміністрації з переданням переважної більшості функцій місцевим радам.

Звичайно, виникає ряд питань, а саме:

1. як забезпечити унітарність держави, яка встановлена ст. 2 Конституції України, адже не всі функції з управління можуть бути передані до віддання місцевих рад? Особливо це стосується питань національної безпеки та управління стратегічними об'єктами;

2. яким чином скоротити витрати державного бюджету на органи місцевої влади?

Доволі актуальним є саме друге питання. Адже, зараз місцева обласна рада і місцева обласна державна адміністрація дублюють свої функції. При цьому, утримання цих двох органів обходиться доволі дорого державній казні. Наприклад, у обласному бюджеті Київської області на 2011 рік видатки на утримання Київської обласної ради передбачені у розмірі 5 млн. 764,6 тис. грн., а утримання Київської обласної державної адміністрації мешканцям столичного регіону обійшлося у розмірі 3 млн. 179,9 тис. грн. [1, с. 6; 5]. Таким чином ми бачимо, що така двовладна система адміністративного управління призводить до необґрунтованих витрат.

Враховуючи усе вищезазначене можна визначити такі принципи адміністративно-територіальної реформи:

- повна децентралізація;
- укрупнення адміністративно-територіальних одиниць;
- економія бюджетних коштів.

З метою практичного впровадження реформи на основі зазначених принципів адміністративно-територіальну реформу варто провести у декілька етапів.

I етап. На даному етапі має відбутися укрупнення регіонів із ліквідацією старих адміністративно-територіальних одиниць із створенням нових, більших за розмірами.

Дамо визначення поняттю «адміністративно-територіальна одиниця». Адміністративно-територіальна одиниця – це певна територія держави яка має окреслені адміністративні межі у рамках яких місцева адміністрація здійснює функції управління.

У першу чергу доцільно повернутися до української традиційної термінології. Так, замість поняття «область» пропонуємо застосовувати термін «полк» або «губернія». Який із цих двох термінів краще застосовувати мають вирішити мовознавці, у цій статті ми будемо застосовувати термін «полк».

Замість нині існуючих 27 регіонів слід утворити 10 виходячи із особливостей етнографічного поділу нашої держави, а також економічних зв'язків між ними (див. табл. 1).

Таблиця 1
Адміністративно-територіальний поділ України відповідно до адміністративно-територіальної реформи

№ п/п	Назва новоутвореного регіону і його центр	Нинішні назви регіонів, які включені до складу новоутворених
1.	Дніпропетровський полк – м. Дніпропетровськ	Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська області
2.	Донецький полк – м. Донецьк	Донецька, Луганська області
3.	Київський полк – м. Біла Церква	Житомирська, Київська, Черкаська, Чернігівська області
4.	Кримська автономна область – м. Красноперкопськ	Автономна Республіка Крим
5.	Львівський полк – м. Львів	Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Рівненська, Тернопільська області
6.	Одеський полк – м. Одеса	Миколаївська, Одеська, Херсонська області
7.	Подільський полк – м. Кам'янець-Подільський	Вінницька, Хмельницька, Чернівецька області
8.	Харківський – м. Харків	Полтавська, Сумська, Харківська області
9.	м. Київ	м. Київ
10.	м. Севастополь	м. Севастополь

Полки мають бути поділені на повіти. При цьому межі повітів будуть утворюватись із врахуванням кількості населення. Повіти мають бути із приблизно однаковою кількістю населення. Окремий повіт не може складатись із населення менше 100 тис. осіб. Тому формула визначення кількості повітів має виглядати так: $K=N:100$ тис., де K – кількість повітів полку, N – число населення у полку, 100 тис. – мінімальна кількість населення для одного повіту.

Окрему увагу слід приділити переформатуванню Автономної Республіки Крим у Кримську автономну область. Подібний крок зумовлений такими аспектами:

1. відсутністю теоретико-правових основ для надання кримській автономії статусу республіки;
2. запровадженням економії бюджетних коштів;
3. децентралізацією влади.

Розглянемо зазначені аспекти більш детально. Для аналізу відсутності теоретико-правових основ для надання кримській автономії статусу республіки перш за все слід визначити дефініції таких понять: «республіка», «автономна республіка», «автономна область».

Республіка – це форма державного правління, за якої верховні органи державної влади обираються на певний строк, з окресленими законом повноваженнями. Основними ознаками республіки є: наявність одноосібного і колегіального глави держави, представництво парламентом законодавчої влади.

Автономна республіка. У сучасній юридичній науці, як в українській, так і зарубіжній, визначення даного поняття немає. Його ми можемо знайти в українському радянському праві, зокрема в Українській Радянській Енциклопедії, яка трактує поняття «автономна радянська республіка» як радянську соціалістичну республіку, що входить до складу союзної радянської соціалістичної республіки на основі політичної автономії і здійснює державну владу на автономних засадах [8, с. 48]. Із самого визначення ми бачимо що автономна республіка була політичним утворенням радянської влади і нічого спільного із реальною дійсністю немає, адже повноваження усіх автономних радянських республік, у тому числі і Молдовської АРСР у складі Української РСР, зводились до повноважень областей.

Крім того, саме поняття «республіка» розуміє існування суверенної держави, можливо навіть із формальним чи частковим суверенітетом, тоді як поняття автономія означає певну територію держави, яка має особливості у своєму управлінні у зв'язку із відмінними історичним розвитком від решти території держави чи національним складом.

Автономна область – це область, що відрізняється особливостями національного складу населення і входить до складу держави на засадах адміністративної автономії.

Тепер проведемо порівняльний аналіз між нинішнім статусом кримської автономії та подібними утвореннями у інших іноземних державах. Для прикладу візьмемо Автономну область Каталонія, що входить до складу Королівства Іспанія, і Республіку Сербська, яка є частиною Боснії і Герцеговини (див. табл. 2). За критерії візьмемо основні ознаки республіки як держави.

Таблиця 2

Порівняльна характеристика правового статусу Автономної Республіки Крим, Автономної області Каталонія і Республіки Сербська

№ п/п	Ознаки республіки як держави	Повноваження Автономної області Каталонія (відповідно до Статуту Автономної області Каталонія)	Повноваження Автономної Республіки Крим (відповідно до Конституції Автономної Республіки Крим)	Повноваження Республіки Сербська (відповідно до Конституції Республіки Сербська)
1.	Форма державного устрою	Королівство Іспанія є унітарною державою.	Україна є унітарною державою.	Боснія і Герцеговина є федеративною державою.
2.	Статус як суверенного державного утворення	Немає ознак суверенітету. Стаття 1: Каталонія як національність, є самоврядною автономною областю відповідно до Конституції (Королівства Іспанія – прим. авт.) і цього Статуту, які є її	Немає ознак суверенітету. Стаття 1: Автономна Республіка Крим є невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України,	Є ознаки часткового суверенітету. Стаття 1: Республіка Сербська є єдиним і невід'ємним повноважним суб'єктом. Республіка Сербська незалежно реалізує свої конституційні, законодавчі, вико-

		основоположними актами.	вирішує питання, віднесені до її відання.	навчі і судові функції. Республіка Сербська є одним із двох рівних суб'єктів Боснії і Герцеговини.
3.	Одноосібний глава держави	Відсутній.	Відсутній.	Наявна посада президента. Стаття 69: Президент Республіки є її представником та символом національної єдності.
4.	Парламент як представник законодавчої влади	Стаття 55: Парламент представляє народ Каталонії. Парламент є представником законодавчої влади.	Стаття 21: Верховна Рада Автономної Республіки Крим є представницьким органом Автономної Республіки Крим.	Стаття 69: Конституційна і законодавча влада належить Національній Асамблеї.
5.	Громадянство	Відсутнє власне громадянство.	Відсутнє власне громадянство.	Наявність власного громадянства. Стаття 6: Громадяни Республіки мають громадянство Республіки Сербська.
6.	Збройні сили	Власних збройних сил не має.	Власних збройних сил не має.	Наявність власних збройних сил. Стаття 105: Республіка Сербська може мати свою армію, яка складається із регулярних військ і військ запасу.

Із наведеної вище таблиці можна побачити, що за всіма ознаками республіки як державного утворення Автономна Республіка Крим має спільні правові характеристики із Автономною областю Каталонія ніж із Республікою Сербська. І навіть така ознака як наявність у всіх трьох територіальних утворень парламенту у якості представника законодавчої влади не наближає Автономну Республіку Крим і Автономну область Каталонія до Республіки Сербська, адже парламент Республіки Сербська наділений більшими повноваженнями ніж законодавчі органи Автономної Республіки Крим і Автономної області Каталонія.

Таким чином перетворення Автономної Республіки Крим на Кримську автономну область є юридично виправданим і відповідає усім міжнародним стандартам у сфері надання певним територіям держави автономних функцій.

II етап. На цьому етапі має відбуватись формування полкових і повітових органів влади, які будуть представлені у вигляді місцевих рад (полкових і повітових). При цьому, полкові і повітові центри будуть мати одну раду із полком чи повітом.

Єдиним виключенням є обов'язкове створення окремих міських рад у містах із населенням більше 100 тис. осіб.

До компетенції полкових і повітових рад доцільно передати функції щодо формування політики у найбільш необхідних галузях для життя людини, а саме комунальне господарство, міська інфраструктура, соціальне забезпечення, адміністративні послуги. Важливим є питання надання часткового фінансового суверенітету місцевим громадам. Для цього слід передбачити співвідношення державного і місцевих бюджетів у пропорції 60:50.

Для виконання полковими, повітовими і міськими радами своїх функцій вони зможуть утворювати виконавчі комітети.

Варто відмовитись від такого терміну як «селище міського типу» і запровадити використання всього двох «місто» і «село».

III етап. Україна є унітарною державою і тому при проведенні адміністративно-територіальної реформи обов'язково має бути забезпечений принцип дотримання конституційних норм у цій сфері. Зокрема, за центральною владою мають залишитись функції щодо управління у сфері національної безпеки і стратегічних об'єктів.

Щоб забезпечити проведення єдиної державної політики у згаданих сферах слід ввести інститут адміністративних округів, які включатимуть не менше як по 2-3 полки, Кримську автономну область, міста Київ та Севастополь (див. табл. 3). Управління такими округами буде здійснюватись через адміністрацію, голова якої призначатиметься Президентом України. У повноваженнях адміністрації адміністративного округу та її голови будуть лише питання, які стосуються національної безпеки та управління стратегічними об'єктами.

Таблиця 3

Проект назв та центрів адміністративних округів України

№ п/п	Назва адміністративного округу	Адміністративно-територіальні одиниці округу	Центр округу
1.	Галицький адміністративний округ	Львівський, Подільський полки	м. Тернопіль
2.	Київський адміністративний округ	Київський полк	м. Васильків
3.	Столичний адміністративний округ	м. Київ	м. Київ
4.	Східноукраїнський адміністративний округ	Дніпропетровський, Донецький, Харківський полки	м. Кривий Ріг
5.	Таврійський адміністративний округ	Кримська автономна область, Одеський полк, м. Севастополь	м. Сімферополь

Звичайно даний розподіл за адміністративними округами не є досконалим, проте він забезпечить дотримання принципу унітарності. Важливим моментом має стати недопущення спів падіння центрів полків із центрами адміністративних округів, такий підхід забезпечить можливість розвиватися усім містам, а не тільки центральним.

Запропонований адміністративно-територіальний устрій дасть змогу зекономити значні кошти, насамперед шляхом ліквідації нині діючих обласних державних адміністрацій, передачі більшості функцій управління на полковому і повітовому рівнях полковим і повітовим радам і створення окружних адміністрацій. Так, на сьогодні на утримання обласних адміністрацій Житомирської, Київської, Черкаської і Чернігівської областей у цілому витрачається приблизно 12 млн. 716 тис. [5;6]. Після реформи витрати на окружну адміністрацію можуть знизитись близько до 5 млн. Таким чином ми зможемо зробити економію бюджетних коштів.

Для правового забезпечення проведення адміністративно-територіальної реформи доцільно прийняти Закон «Про проведення адміністративно-територіальної реформи», яким схвалити програму адміністративно-територіальної реформи розрахованої на п'ять років. Крім того, потребують внесення змін до розділів IX «Територіальний устрій України» і X «Автономна Республіка Крим» Конституції України.

Отже, адміністративно-територіальна реформа є важливим елементом формування громадянського суспільства. Вона має відбуватись шляхом укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, децентралізації і передання більшості функцій управління місцевим громадам, із врахуванням українського досвіду та міжнародних стандартів.

Список літератури

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996 р. – 1996 р. – № 30. – Ст. 141.
2. Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України від 25.06.1997 – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Закон України від 23.12.1998 р. № 350-XIV «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» // Відомості Верховної Ради України від 12.02.1999 – 1999. – № 5. – Ст. 43.
4. Закон України від 04.09.1999 р. № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» // Відомості Верховної Ради України від 28.05.1999 – 1999 р. – № 20. – Ст. 190.
5. Додаток 3 до рішення Київської обласної ради від 30.12.2010 р. № 032-03-VI «Про обласний бюджет Київської області на 2011 рік». – Київ, 2010. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kor.gov.ua/node/220>.
6. Міщук В. В. Види унітарних держав: проблеми класифікації / В. В. Міщук // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 3. – С. 48-52.
7. Модернізація державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні // [О. Г. Пухкал]. – К. : ВПЦ «Київ. ун-т», 2010. – 287 с.
8. Українська Радянська Енциклопедія. Том I // Гол. ред. УРЕ: видання друге. – К., 1977. – 543 с.
9. Constitution of Republika Srpska // «Official Gazette» of Republika Srpska, 6/92, 8/92, 15/92, 19/92, 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96 and 21/96.
10. Statute of Autonomy of Catalonia. – Barcelona, 2006. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gencat.cat/generalitat/eng/estatut/index.htm>.

Горленко В. В. Украинская административно-территориальная реформа в процессе формирования гражданского общества / В. В. Горленко // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия : Юридические науки. – 2011. – Т. 24 (63). № 2. 2011. – С. 282-290.

Административно-территориальная реформа является важным шагом в осуществимые реформирования всего государственного управления и системы власти в Украине, особенный вес она приобре-

тает в контексте формирования гражданского общества. В статье рассматриваются возможные пути проведения такой реформы.

Ключевые слова: административно-территориальная реформа, административно-территориальная единица, административно-территориальное устройство, гражданское общество.

Gorlenko V. Ukrainian administrative-territorial reform and generation civil society process / V. Gorlenko // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2011. – Vol. 24 (63). № 2. 2011. – P. 282-290.

The administrative-territorial reform is important element in state government and power system transformation in Ukraine, special in generation civil society.

Keywords: administrative-territorial constitution, administrative-territorial reform, administrative-territorial unit, civil society.

Поступила в редакцию 03.11.2011 г.