

простим застосуванням логіки. Необхідно зважати на роль оціночних рішень у змісті і розвитку права, а не лише на логіку і семантику. Вибір тієї чи іншої цінності є однією з найважливіших складових частин процесу прийняття рішень. Доповнення формальних вимог справедливості морально-етичними цінностями називається легітимацією.

Стосовно же подальших досліджень обраної проблеми, можна виділити такі напрямки, як фундаментальний релятивізм позитивного права, універсалізм науки права, договірна природа держави і права, герменевтика права, аксіологія права, концепції «належного шляху» Брахми і Дао.

Література

1. Етика Аристотеля / Пер. с греч. З. Радлова. — С.Пб., 1908. — С. 87–102.
2. Апология мировой правовой мысли: В 5 т. Т. 3: Европа. Америка: XVII–XX вв. — М.: Мысль, 1999. — С. 388–405.
3. Хейфе О. Политика. Право. Справедливость. Основоположения критической философии права и государства. — М.: Гнозис, 1994. — С. 54, 56–59.
4. Там само. — С. 283–284.
5. Юрген Хабермас. Демократия. Разум. Правдивость. — М.: АО «КАМИ», 1995 — С. 85.
6. Вебер М. Избранные произведения: Пер. с нем. — М.: Прогресс, 1990. — С. 52.
7. Там само. — С. 88.
8. Апология мировой правовой мысли: В 5 т. Т. 3: Европа. Америка. XVII–XX вв. — М.: Мысль, 1999. — С. 647–648.
9. Там само. — С. 648.
10. Там само. — С. 643.
11. Там само. — С. 648.
12. Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. — М.: Междунар. отношения, 1996. — С. 318, 333, 356.

УДК 342.26(477)

А. Р. Крусян

АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ ЯК ОСНОВА СИСТЕМИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Сучасний етап розвитку Української держави і суспільства характеризується широкомасштабним реформуванням політичної, правової, економічної систем, забезпеченням прав і свобод людини та громадянина, входженням України до європейського і світового співтовариства. «Наріжним каменем демократичних змін в Україні» глава держави назвав реформу управління, яка, за його баченням, складається з трьох частин: ефективний територіальний устрій, адміністративна реформа, бюджетна або фіскальна реформа [1].

Адміністративно-територіальний устрій є територіальною основою організації та діяльності органів публічної влади на місцях. Тому проблеми адміні-

стративно-територіального реформування набувають особливого значення. Їх розгляд та аналіз є основною ціллю статті.

Адміністративно-територіальний устрій України знайшов своє нормативне закріплення у ст. 133 Конституції. Згідно з цією статтею до складу України входять Автономна Республіка Крим, 24 області, райони, міста, райони в містах, селища і села, два міста зі спеціальним статусом — Київ та Севастополь. Проте адміністративно-територіальним поділ, якій існує, вже не повною мірою відповідає політичним і соціально-економічним реаліям, які склалися в Україні. Таке становище обумовлено переважно тим, що ця система була створена ще у 1930-х рр. примусово, без урахування історичних, економічних, географічних та інших особливостей для досягнення конкретної мети — ефективності централізованого партійно-бюрократичного управління. У даний час, в умовах формування системи українського конституціоналізму, мета перевлаштування якісно інша — створення оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою, який відповідає сучасним вимогам та ефективному вирішенню соціально-економічних завдань. Перш за все, від цього залежить ефективність здійснення місцевого управління в країні.

Соціальні, економічні, демографічні та інші зміни, які відбулися в Україні на сучасному етапі її розвитку, призвели до того, що стара територіальна основа місцевої влади перестала відповідати задачам органів оновленої публічної влади, потребам нової організації управління на регіональному і місцевому рівнях.

За роки незалежності України до цього часу не прийняте законодавство про адміністративно-територіальний устрій.

Зазначене потребує проведення адміністративно-територіальної реформи на якісно новій правовій основі.

Процес реформування територіального устрою триває досить довго. З 1997 р. ця реформа знайшла своє відображення у відповідних Указах Президента, проте, на жаль, не була реалізована. Аналіз законодавчо-проектних робіт, що здійснені, дозволяє виділити основні її напрямки, а саме: а) укрупнення областей, районів областей, міст, сіл (селищ) в аспекті регіоналізації; б) вирішення проблеми знаходження на території багатьох міст України інших міст, сіл, селищ зі своїми органами місцевого самоврядування, не підпорядкованими загальноміським органам, шляхом об'єднання відповідних територіальних громад в одну громаду з єдиними спільними органами місцевого самоврядування або відокремлення їх територій від загальної території міста; в) об'єднання малочисельних територіальних громад сіл (селищ) з єдиними спільними органами місцевого самоврядування для забезпечення організаційно-правової, матеріально-фінансової та кадрової спроможності виконувати свої повноваження; г) прийняття Закону «Про адміністративно-територіальний устрій України». Так, Закон України від 4 грудня 1997 р. (не набрав чинності) «Про адміністративно-територіальний устрій України» [2] у якості «інших територіальних утворень» (гл. 4) — виділяв сільський, селищний і міський округи як адміністративно-територіальні утворення (ст. ст. 21, 22). Він закріплював, що

сільські, селищні округи утворюються з декількох сусідніх сіл, селищ і діють під юрисдикцією єдиної територіальної громади і відповідних органів місцевого самоврядування. Міський округ формується в результаті об'єднання міста з прилеглими селами, селищами та іншими містами, зі збереженням їх статусу як самостійних адміністративно-територіальних одиниць та органів місцевого самоврядування, з метою більш ефективного соціально-економічного і культурного розвитку цих населених пунктів. При цьому встановлювалось, що міський округ знаходиться під юрисдикцією міської ради, яка обирається «вибірниками міського округу і представляє загальні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, що входять у його склад у межах повноважень, делегованих йому відповідними радами» (ч. 1, 2 ст. 22).

Концепція адміністративної реформи 1998 р. [3] також передбачала реформування системи адміністративно-територіального устрою у кілька етапів.

Так, на першому та другому етапах реформування передбачалася «трансформація низової ланки системи адміністративно-територіального устрою шляхом добровільного об'єднання на основі діючих положень Конституції України адміністративно-територіальних одиниць для забезпечення формування реального суб'єкта місцевого самоврядування — такої територіальної громади (комунального об'єднання територіальних громад), яка мала б необхідні фінансові та матеріальні можливості для надання населенню повноцінних державних та громадських послуг».

На третьому етапі реформування планувалося трансформування адміністративно-територіальної одиниці середньої (район) та вищої (область) ланки адміністративно-територіального устрою.

У 2000 р. з метою забезпечення всебічного вивчення пропозицій щодо вдосконалення територіальної організації державної влади та місцевого самоврядування при Президенті України була створена Комісія з питань адміністративно-територіального устрою (Указ Президента України «Про Комісію з питань адміністративно-територіального устрою» від 8 серпня 2000 р.).

У сучасних умовах процес реформування територіального устрою країни активізується та набуває нового звучання. Триває плідна робота щодо правового його забезпечення. Заслужовує на увагу Проект Закону України «Про територіальний устрій України» (далі — Проект) [4]. У Проекті закріплюється трирівнева схема адміністративно-територіального поділу: регіони, райони, громади (див.: ст. 8 Проекту). Згідно з цим формується трирівнева організація публічної влади на місцях. Територіальною основою діяльності органів місцевого самоврядування визначається громада як адміністративно-територіальна одиниця, до якої входять жителі одного або декількох поселень (ст. 9). Поселення, як це впливає зі смислу Проекту (точніше див.: ст. ст. 4–6), формуються природно, за поселенським принципом. Проте невеликі поселення (наприклад, села), як правило, не спроможні ефективно організувати управління через брак кадрів, вузькість фіскальної бази та інші ускладнення, що пов'язані з нечисленністю населення. На сьогодні в Україні 12,5 тисячі територіальних громад, з них приблизно 10 тисяч сільських рад [5]. При цьому, як зазначив

В. А. Ющенко, «в дев'яти з десяти сіл'рад кошторису ледве хватає на зарплату голові та секретарю» [6]. Тому створення (укрупнення) громад як дієздатних, реальних суб'єктів місцевого самоврядування, зокрема шляхом об'єднання невеликих територіальних громад, що не в змозі за рахунок внутрішніх джерел формувати належні місцеві бюджети, уявляється оптимальним.

Для вирішення подібної проблеми багато держав провели у другій половині XX століття адміністративно-територіальні реформи, спрямовані на зменшення кількості низових територіальних утворень, шляхом їхнього об'єднання. Так, у ФРН на початку 1970 р. кількість громад була зменшена втриє, у Нідерландах кількість громад скоротилася вдвічі протягом століття, у Данії закон від 1 квітня 1970 р. зменшив кількість громад у п'ять разів і т. ін. [7].

Наступний напрямок адміністративно-територіальної реформи, який також можливо виділити, пов'язаний зі створенням єдиних органів управління для великих міст. Думається, це пов'язано з тим, що у результаті процесу урбанізації багато невеликих поселень, селищ влилися у великі міста, формуючи єдину агломерацію.

Так, згідно з Проектом передбачається, що окремі громади можуть мати статус міста-району та міста-регіону (ст. 9 п. 3). Досвід створення подібних міст з особливим статусом та єдиними органами влади існує в зарубіжних країнах. Наприклад, внаслідок реформ, більш частіших у другій половині XX ст., були сформовані такі територіальні утворення, як міста-райони чи «міста поза районами» (слід зазначити, що міста-райони, що передбачаються Проектом, також не входять до складу району, в межах якого вони знаходяться) у ФРН та Австрії, діми і «нові громади» у Греції, «незалежні» міста в деяких штатах США, «нові унітарні утворення» у Великобританії і т. ін. [8]. Думається, що органи публічно-самоврядної влади у цих містах потребують додаткових повноважень. Однак це не повинно привести до дублювання чи паралелізму в діяльності цих самоврядних органів та органів державної влади на місцях.

Уявляється, що їх утворення доцільне саме з позицій необхідності формування територіальних громад, здатних у повному обсязі здійснювати публічно-самоврядну владу, реалізовувати свою компетенцію. При цьому законодавчо повинні бути врегульовані особливості організації місцевого самоврядування не тільки у подібних «міських агломераціях». Також уявляється доцільним індивідуальне (розмежоване) правове регулювання організації місцевого самоврядування в містах-районах, містах-регіонах та інших громадах. Такий диференційований підхід дозволить більш оптимально і ефективно здійснювати публічно-самоврядну владу. Це обумовлено тим, що є істотні відмінності (різноманітного характеру) між зазначеними громадами.

Таким чином, процес укрупнення територіальних громад, можна сказати, одержав свою крапку відліку, тому що створення громад за Проектом, що аналізується, спрямоване саме на це. Думається, що створення таких громад як територіальної основи місцевого самоврядування повинно відбуватися з урахуванням таких чинників: визнання та гарантування в Україні місцевого самоврядування (як основоположний конституційний принцип); затвердження

територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування та основного елемента системи місцевого самоврядування; оптимального співвідношення централізації та децентралізації і деконцентрації публічної влади на місцях; максимально можливого наближення органів місцевого самоврядування до населення; компетенційної самостійності і достатності повноважень територіальних громад (їх органів) для здійснення ефективного управління на місцевому рівні; фінансово-економічної самостійності територіальних громад; встановлення і розвитку інформаційно-комунікативних зв'язків між самоврядними органами і відповідними територіальними громадами; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування відповідним територіальним громадам.

Згідно з Проектом, другим рівнем територіального устрою є район, а третім — регіон. З урахуванням цього, до основних самоврядних територій можна віднести район та область. Проте уявляється спірним ототожнювання області з регіоном, як це впливає з Проекту, де закріплюється, що «регіонами є такі адміністративно-територіальні одиниці: Автономна Республіка Крим, області, міста-регіони» (ст. 13). Здається, що регіон, на відміну від області, повинен розглядатися як частина територіальної організації державного устрою, що характеризується організаційною відособленістю, системою державних (але не самоврядних органів), що є підсистемою державної влади та управління. Крім того, регіон повинен бути економічно самодостатній, мати власну інфраструктуру. У цьому аспекті область уявляється складовою частиною регіону як «факультативна самоврядна територія» (М. П. Орзіх) з устояними культурними традиціями, єдиним господарським механізмом.

Адміністративно-територіальна реформа повинна бути спрямована на децентралізацію публічної влади, що безпосередньо пов'язано з розподілом компетенції між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Дія у системі місцевої публічної влади різних за власною правовою природою структур каузально припускає наявність кардинальних відмінностей в їх компетенції (насамперед, в предметах відання). Конституція України, що закріплює самостійність компетенції органів кожної з підсистем місцевої публічної влади, створює підвалини для їх системного функціонування. Проте чинна законодавча база обумовлює наявність у них широкої суміжної компетенції, яка перехреснується (місцеві фінанси і бюджет; управління майном; питання забудови і благоустрою населених пунктів; питання землекористування і охорони навколишнього природного середовища; організація медичної допомоги населенню; керівництво установами охорони здоров'я, освіти, науки, культури, фізкультури і спорту та ін.). В результаті реалізація конституційного припису щодо розмежування компетенції органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій набуває проблематичного характеру. Крім того, таке дублювання породжує необґрунтоване втручання одних органів в діяльність інших, що негативно відбивається на ступені ефективності управління територіями. В цьому аспекті адміністративно-територіальна реформа повинна привести, перш за все, до мінімізації державного управлін-

ня в тих галузях, де публічно-самоврядні органи можуть діяти самі. Завданням реформування системи державного управління, за словами Президента України, є надання громаді реальної можливості самостійно здійснювати управління на своїй території [9].

Література

1. Урядовий кур'єр. — 2005. — 27 квіт.
2. Про адміністративно-територіальний устрій України: Закон України від 4 грудня 1997 р. (не набрав чинності).
3. Концепція адміністративної реформи в Україні. — К., 1998.
4. Про територіальний устрій України: Проект Закону України // Урядовий кур'єр. — 2005. — 22 квіт.
5. Голос України. — 2005. — 16 квіт.
6. Голос України. — 2005. — 28 квіт.
7. Евдокимов В. Б., Старцев Я. Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. — М., 2001. — С. 21.
8. Там само.
9. Урядовий кур'єр. — 2005. — 28 квіт.

УДК 342.2(460)

В. О. Міхальов

КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ РЕГІОНАЛІСТСЬКОЇ ДЕРЖАВИ В ІСПАНІЇ

Оптимальне вирішення проблеми територіальної організації держави має важливе значення не тільки для здійснення управлінської діяльності в загальнонаціональному масштабі і на місцях, а і для самого існування держави. При цьому з бігом часу можуть мінятися умови життєдіяльності суспільства, що потребує постановки нових завдань у ході державного будівництва. У зв'язку з цим форма територіальної організації держави може змінюватися, реформуватися.

Реформування адміністративно-територіального поділу держави — природний процес, обумовлений економічними, політичними, історичними, етнічними, мовними, демографічними, конфесійними, географічними та іншими факторами.

Шляхом такого реформування пройшло багато держав. Особливий інтерес викликають держави, які для вирішення питань, що були поставлені перед ними, обрали оригінальні форми і способи.

Порівняно новим явищем є регіоналістська держава, яка з'явилася і розвивалася після Другої світової війни в Італії та Іспанії [1]. (Деякі автори називають Італію «обласною державою» [2], а Іспанію — державою регіонів [3; 4].

З середини 70-х рр. XX ст. в Іспанії після смерті генерала Франко розпочався процес демократичних перетворень економічної, політичної та соціальної систем, наслідком якого в 1978 р. було прийняття Конституції Іспанії.