ва Конституція України і інтенсивно йде процес становлення і розвитку конституційного законодавства.

М. П. Воронов, кандидат юридичних наук, професор, завідувач відділу НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України;

В. М. Скрипничук, заступник керівника виконавчого апарату Івано-Франківської обласної ради

Децентралізація влади як основа взаємовідносин державних виконавчих органів і органів місцевого самоврядування

Проблема децентралізації влади, сутність якої, перш за все, полягає в перерозподілі повноважень між центром і регіонами на користь останніх, тісно пов'язана з проблемами децентралізації держави і державного устрою взагалі, взаємовідносин центральних та місцевих органів державної влади і органів місцевого самоврядування. Ці проблеми є похідними від принципу поділу влади, шляхом якого через систему стримувань та противаг передбачається чітке розмежування повноважень між різними гілками влади. Дотримання принципу поділу влади виключає можливість її узурпації

© Воронов М. П., Скрипничук В. М., 2001

в державі окремими органами або посадовими особами. Свого часу Ш. Монтеск'є, розробляючи теорію поділу влади, стверджував, що для забезпечення справжньої незалежності однієї гілки влади від іншої необхідно, щоб кожна з них мала реальну можливість впливати на іншу[1].

Конституція України 1996 року (ст. 6) закріпила цей важливий політико-правовий принцип організації та функціонування державної влади, зробила можливим запровадити в нашій державі якісно новий поділ влади, який дозволяє, на думку О. Батанова, виділити рівень децентралізованої публічно-самоврядної влади[2]. Українські науковці Л. Кривенко[3], Ю. Тодика[4], М. Цвік[5], В. Шаповал[6] у своїх дослідженнях також виділяють серед інших і принцип поділу державної влади.

При дослідженні проблем децентралізації влади, необхідності законодавчого розподілу повноважень між центром і регіонами в науковій літературі акцентується увага на тому, що для успішного розвитку місцевого самоврядування в Україні створені необхідні умови, а статус унітарної держави, якою є Україна, дає змогу проведення децентралізації і деконцентрації державних функцій і повноважень та втілення принципів реального самоврядування[7]. Децентралізація влади шляхом чіткого поділу повноважень, відповідальності і фінансово-економічної бази між загальнодержавними, регіональними та місцевими рівнями управління посилить центральні інститути влади шляхом їхньої концентрації на найважливіших проблемах держави.

Для чіткого функціонування державного механізму крім розмежування повноважень потрібні тісні взаємовідносини

[1] *Монтескье Ш.* О духе законов. О свободе. Антология западноевропейской классической либеральной мысли (Серия: «Общественная мысль: исследования и публикации»). – М., 1995. – С. 73-97.

[2] Право України. – 1998. – № 8. – С. 23.

[3] Віче. – 1994. – № 7. – С. – 17-32.

[4] *Тодика Ю. М.* Конституційне право України на сучасному етапі. – Харків, 1996. – С. 26.

[5] Вісник Академії правових наук України. – 1995. – № 3. – С. 27-35.

[6] Урядовий кур'єр. – 1996. – 16 травня.

[7] Командор. – 1998. – № 1. – С. 17-18.

між владними структурами для ефективного вирішення державних та місцевих проблем. І. Пахомов, досліджуючи дане питання, говорить про те, що компромісом між централізмом і демократією в устрої сучасних держав є контрольована децентралізація (власні повноваження) та деконцентрація (делеговані повноваження) влади. «Місцеве самоврядування, — підкреслює при цьому він, — можна розглядати як прояв деконцентрації влади. Його масштаби не однакові в різних державах. Кожна з держав, враховуючи свою специфіку, визначає територію і сфери діяльності самоврядних органів. І це не суперечить Всесвітній декларації про місцеве самоврядування та Європейській хартії місцевого самоврядування»[1].

Отже, децентралізація та деконцентрація влади в Україні може здійснюватися шляхом розвитку місцевого самоврядування, яке проявляється перш за все у виборах жителями відповідних територій своїх представників до органів місцевого самоврядування, самостійному вирішенні питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи, які вони обирають. До таких питань слід віднести право місцевих рад як органів самоврядування встановлювати місцеві податки і збори, розпоряджатися своїм майном, брати кредити, подавати позови, самостійно управляти місцевими витратами тощо. Чим більше самоврядування обмежується місцевими справами, тим більший простір йому може бути наданий, і, навпаки, чим більше покладається на нього загальних справ, тим більше воно стримується в своїх діях і підпадає під контроль державної виконавчої влади. Хоча слід зазначити, що дехто з вчених небезпідставно вважає, що суть децентралізації полягає у делегуванні органам місцевого самоврядування вирішення таких справ, які до певного часу були об'єктом державного регулювання[2].

На практиці поєднання централізації та децентралізації виконавчої влади може бути досить різноманітним. З юридичної точки зору очевидно, що оптимальним є гарантійне поєднання обох засад, при якому одна доповнює іншу і все управління становить стрункy систему. Зберігаючи значну

[1] Право України. – 1997. – № 12. – С. 18-19.
[2] Там само. – 1998. – № 8. – С. 23.

частку самостійності у вирішенні місцевих справ, самоврядування має підкорятися центральній владі в усьому, що стосується загальнодержавних вимог.

Слід зазначити, що в Україні існує частина політиків і науковців, які висловлюються за необхідність централізації влади[1]. Але, як справедливо вказує П. Бабич, будь-які форми державного управління, його найкращі організаційні моделі приречені на невдачу, якщо не буде розв'язана одна з головних проблем сфери державного управління — співвідношення між центральними і регіональними органами влади, між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування[2].

Зараз основними законодавчими актами, які регулюють взаємовідносини між місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, крім Конституції України, є Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні»[3] та «Про місцеві державні адміністрації»[4], які покликані визначити чіткі механізми поділу і взаємодії державної і самоврядної влади, розмежувати компетенцію владних структур та провести розумну децентралізацію державної влади при посиленні її дійового впливу на територіальному рівні.

Визначивши правовий статус місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, ці закони мають певні недоліки, яких було припущено при їх розробці та прийнятті і які не дозволили забезпечити створення дієздатної системи органів місцевої виконавчої влади, їхнього узгодженого функціонування з органами місцевого самоврядування. Так, у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» нечіткими є положення про повноваження, делеговані відповідними радами місцевим державним адміністраціям. Адже відомо, що ради можуть делегувати, якщо це їм дозволено законом, лише ті повноваження, які вони мають за своїм правовим статусом, і лише своїм рішенням. Тут закладена мож-

[1] *Телешун С. О.* Державний устрій України: проблеми політики, теорії і практики. – Ів.-Фр.: Лілея-НВ, 2000. – С. 230.
[2] Командор. – 1998. – № 1. – С. 11-13.
[3] Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – С. 249.
[4] Там само. – 1999. – № 20-21. – С. 190.

ливість протистояння на регіональному рівні між районними, обласними радами та відповідними місцевими державними адміністраціями, оскільки ці ради одержують розширений перелік власних повноважень і повноважень, які вони можуть делегувати (а можуть і не делегувати) державним адміністраціям, а також отримують незаперечні контрольні повноваження щодо голів відповідних державних адміністрацій. При такому підході державні адміністрації можуть перетворитися фактично на виконавчі комітети районних і обласних рад. У цьому законі не обумовлені чітко порядок та підстави висловлення місцевими радами недовіри головам відповідних місцевих адміністрацій, що може стати причиною протистояння між цими органами, дестабілізації ситуації на місцях. Деякі повноваження галузевої сфери компетенції місцевого самоврядування дублюються в повноваженнях різних рівнів місцевих рад, що створює можливість запровадження «вертикалі по лінії рад».

Запропонований Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» статус районних і обласних рад не відповідає їхній конституційній природі представництва спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст. Вони повинні формуватись, як це передбачено п. 8 Перехідних положень Конституції України, а не обиратися територіальними громадами. Наприклад, на наш погляд, обласна рада повинна формуватися районними та міськими (міст обласного значення) радами з їх представників, обраних сесією цих рад з числа своїх депутатів.

Отже, в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» не вдалося чітко розмежувати сфери компетенції місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що на практиці вже подекуди призвело до неузгодженості і суперечливості їх дій, протистояння цих органів, а також штучного створення паралельних структур влади. Доцільно внести зміни і доповнення до цього закону, щоб усунути зазначені та інші недоліки, положення, які призводять до такого стану.

Крім організаційно-правових причин на становленні взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади та органів

місцевого самоврядування негативно позначається і ще цілий ряд причин економічного та фінансового характеру. Так, місцеве самоврядування через наявну бюджетну систему не може створити належної власної фінансової бази, а обласні та районні ради взагалі її не мають. Без такої бази органи місцевого самоврядування не в змозі самостійно вирішувати усі місцеві проблеми. Недосконала податкова система не дає змоги створити ефективну базу оподаткування для формування самостійних бюджетів місцевого самоврядування. Відповідно шлях до зміцнення фінансів місцевої влади лежить через радикальне реформування фінансово-бюджетної і податкової систем. З урахуванням цього доцільно прискорити прийняття законодавчих актів щодо місцевих податків і зборів, місцевих бюджетів, комунальної власності. Потрібні регіональні реформи, які передбачатимуть вирішення адміністративно-територіальних, організаційних, правових, фінансових, матеріально-технічних, кадрових та інформаційних заходів і сприятимуть децентралізації, деконцентрації влади.

Проблема співробітництва і взаємодії управлінських структур на місцях також потребує належного законодавчого регулювання. Співробітництво і взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування повинні базуватися на партнерських і рівноправних засадах. Координаційна функція і повноваження органів місцевої державної адміністрації щодо органів місцевого самоврядування штучно породжують зайві протиріччя між ними. А якщо конфронтація цих органів паралізує їх роботу, то законодавча і виконавча влада повинні вживати необхідних заходів, аж до припинення повноважень цих органів. В той же час для подолання конфронтації між ними необхідно на законодавчому рівні створювати відповідні механізми по розв'язуванню конфліктів: урядові чи парламентські комісії тощо.

Викликає сумнів питання щодо необхідності існування в областях і районах України, а також у містах Києві та Севастополі місцевих державних адміністрацій з наявністю у них широких законодавчо визначених повноважень вирішувати місцеві справи. Конституція України дає можливість децент-

ралізувати і деконцентрувати державні функції і повноваження, а також реально втілити принципи самоврядування. Розширення самостійності та відповідальності місцевих органів влади у вирішенні завдань життєзабезпечення та розвитку територій при чіткому поділі повноважень, відповідальності і неодмінно фінансово-економічної бази між загальнодержавними, територіальними та місцевими рівнями управління, як вважає В. Малиновський, посилить центральні інститути влади через їхню концентрацію на ключових проблемах держави[1].

При проведенні адміністративно-територіальної реформи та інших регіональних реформ в Україні, можливо, варто було б звернутися до досвіду Франції, яка, як і наша країна, формувалася як унітарна держава. У Франції самоврядні органи – комуни відповідають за містобудування, благоустрій, землю, шляхове будівництво. Департаменти відповідають за соціальну діяльність і шкільну освіту. Регіони відповідають за соціально-економічний розвиток у цілому та професійну підготовку. Центральна державна влада відповідає за національну оборону, зовнішні стосунки, юстицію, управління державою. Контролюючі державні функції стосовно місцевого самоврядування здійснює префектура, що має право опротестувати рішення місцевої влади в адміністративному суді після вступу їх у силу. Префект наділений повноваженнями від держави для втілення акцій уряду найбільш ефективним чином, безумовно, з урахуванням специфіки регіону. Він здійснює координуючі функції щодо дій різних міністерств, що запобігає вузьковідомчим тенденціям. Незважаючи на те, що організацію і проведення виборчих компаній мають здійснювати муніципальні ради, саме префект відповідає за їхнє проведення[2].

Сьогодні в Україні при наявності більше п'ятисот районів існує проблема ефективного контролю з боку адміністрацій за виконанням директив центральних органів влади. Керівництво головами адміністрацій у районах безпосередньо з центру є надзвичайно складним і малоефективним. У результаті створена дворівнева структура, де голова районної

[1] Командор. – 1998. – № 1. – С. 17-18.

[2] Актуальні проблеми управління територіями в Україні. – К., 1993. – С. 17-18.

держадміністрації підпорядкований голові обласної, що погіршує його зворотний зв'язок з центром, який видає директиви безпосереднім виконавцям. Адже обласна держадміністрація як проміжна структура коригує команди центру, оскільки не виконує їх власноручно. З наданням більшої самостійності регіонам державі доцільно посилювати свій контроль за допомогою відповідних структур — рахункових палат, казначейств, адміністративних судів, контрольно-ревізійних управлінь тощо.

Найважливішою ознакою справжньої децентралізації в Україні стане самостійність місцевих органів у фінансовій сфері. Сьогодні тут склалась суперечлива і складна ситуація, коли законодавство закріплює самостійність місцевих рад щодо розробки і використання власних бюджетів, але стабільність місцевих бюджетів прямо залежить від встановленого розміру відрахувань від регулюючих прибутків джерел. Така бюджетна система стоїть на заваді зміцненню фінансової самостійності місцевих рад та породжує незацікавленість у зміцненні податкової бази. Допомагати місцевим бюджетам потрібно не методом фактичного вилучення і перерозподілу коштів, а шляхом створення цільових програм розвитку регіонів, надання дотацій, субсидій.

Децентралізація у фінансовій сфері є неможливою без вирішення питання комунальної власності, яка згідно з законом становить основу місцевого господарства. В першу чергу потрібно розробити науково обґрунтовані критерії розподілу власності між державою, різними ланками місцевих рад з урахуванням регіональних особливостей України, також передачі підприємств до комунальної власності. В контексті даної проблеми існує багато думок щодо реформування системи влади в регіоні шляхом проведення в Україні адміністративної реформи. Цей шлях вважають одним з найважливіших напрямів українського державотворення, становлення громадянського суспільства[1].

Перші реальні основи розмежування повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місце-

[1] Командор. – 1998. – № 1. – С. 11-13.

вого самоврядування були закладені після підписання у 1995 р. Конституційного Договору між Верховною Радою і Президентом України. Цей акт, на думку окремих дослідників, дав змогу уникнути серйозних конфліктів між законодавчою та виконавчою гілками влади, що могли призвести до кризи всієї державної влади[1], а також побудувати вертикаль виконавчої влади і делегувати повноваження виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських рад. Значну роль у децентралізації і деконцентрації влади і розмежуванні повноважень відіграло прийняття Конституції України, законів, що розвивають та конкретизують її положення, в тому числі законів про місцеве самоврядування і місцеві державні адміністрації. Усі ці правові заходи були спрямовані на вдосконалення системи органів влади та місцевого самоврядування в регіоні і повинні стати невід'ємною складовою адміністративної реформи, підготовка і проведення якої передбачені Указом Президента України від 20 листопада 1998 р. «Про першочергові заходи з проведення в Україні адміністративної реформи». Відповідно до змісту положень адміністративної реформи, спрямованої на деконцентрацію і децентралізацію державного управління, передбачається забезпечити чітке розмежування функцій місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Роль останніх в організації життя населення територій має поступово зростати при збереженні сильних контрольно-наглядових повноважень державних адміністрацій, що в свою чергу вимагає, щоб адміністративна реформа була повною, всебічною, матеріально і фінансово забезпеченою, пов'язаною з упорядкуванням чинного законодавства.

Щодо адміністративної реформи, то дехто з вчених вважає, що її концепції, незважаючи на загальну прогресивну спрямованість, стосовно місцевого самоврядування не пропонують ніяких суттєвих рішень[2]. Інші ж адміністративну реформу вважають невід'ємною складовою ринкових перетворень[3], однією з головних передумов посилення керування економічними і соціальними процесами у регіонах[4]. На нашу думку, обмеження реформи лише організаційною структурою державних органів управління не дасть змоги раціоналізувати відносини між суб'єктами управління і не сприятиме створенню надійної основи для комплексного розвитку всього народного господарства. Тільки проведення адміністративної реформи, створення нової сучасної моделі управління, як вважає С. Митько, забезпечить Україні кращі можливості для нормального розвитку суспільства, а безпосередньо громадянам створить основу для розвитку їхньої самоорганізації, самосвідомості, розкриття людських здібностей і задоволення зростаючих потреб[1].

[1] Командор. – 1998. – № 1. – С. 11-13.
[2] Вісник УАДУ. – 1999. – № 3. – С. – 23.
[3] Командор. – 1998. – № 1. – С. 14.
[4] Там само. – С. 11-13.

Важливим є також кадрове забезпечення проведення адміністративної реформи. Небезпідставно вважається, що державний апарат України, успадкований від командно-адміністративної системи, виявився нездатним забезпечувати суспільні реформи. Населення нашої країни часто невдоволено діями державних служб, низькою якістю управлінських послуг, корумпованістю окремих чиновників[2]. Для врегулювання цих взаємовідносин нагальною потребою є формування законодавчої бази, яка б чітко визначала компетенцію місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, сприяла втіленню в життя принципу децентралізації влади. Мова йде про нову редакцію Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», необхідність прийняття законів «Про територіальні громади в Україні», «Про місцеві референдуми, ініціативи, слухання», «Про територіальний устрій України та статус адміністративно-територіальних одиниць», «Про місцевий бюджет», «Про комунальну власність», «Про місцеві податки і збори», «Про обласні та районні ради» та ін.

Законодавча і виконавча влади покликані вирішувати одне з найважливіших питань місцевого життя: про межі владних повноважень різних управлінських структур (місцевої державної адміністрації, місцевого і регіонального самоврядування), які повинні відповідати принципу децентралізації і деконцентрації. Але самі структури при цьому завжди повинні

[1] Командор. – 1998. – № 1. – С. 14.
[2] Там само. – С. 15-16.

зберігати свою організаційну, фінансову і юридичну самостійність. В. Кампо вважає, що така система управління на місцях має бути збалансованою; в ній є неможливими елементи дублювання, а також домінування однієї з управлінських структур над іншими; що неприпустимим було б повне поєднання в одних управлінських структурах повноважень і функцій держави і самоврядування (місцевого чи регіонального), бо це суперечить конституційному принципу розмежування сфер діяльності держави і громадянського суспільства[1].

[1] Актуальні проблеми управління територіями в Україні. – К., 1993. – С. 226.

О. Г. Данільян, доктор філософських наук, провідний науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Особливості і загальні риси трансформаційних процесів у посттоталітарних країнах

Сучасні посттоталітарні країни, зокрема й Україна, що здійснюють чергову в їх історії спробу переходу до демократії, опинилися перед гострими соціальними конфліктами, які закономірно супроводжують цей процес. Різке зниження життєвого рівня населення, криміналізація суспільства, виникнення соціальних патологій — все це загострює і без того напружену ситуацію і породжує найнесприятливіші варіанти розвитку подій: трансформацію цих країн у хаос або неототалітаризм.

Щоб запобігти вказаним варіантам розвитку, необхідно не забувати, що на шляху переходу від тоталітаризму до демократії ці країни не є першими. Деякі країни — країни «першої хвилі» посттоталітаризму — вже пройшли цей важкий шлях після Другої світової війни (Німеччина і Італія). Інші країни вирішували схожу проблему переходу від диктаторських, авторитарних режимів у 70–80-ті рр. XX ст. або пере-

© Данільян О. Г., 2001