

жави (законодавчого органу, органів виконавчої, судової влади тощо), органів місцевого самоврядування слід приділяти увагу і розробляти норми, що стосуються місця і ролі кожного окремого такого органу в реалізації прав і свобод громадян. І конституційні основи і вимоги теорії і практики право- і державотворення в Україні вимагають свідомого ставлення до реалізації правового статусу особи, якнайповнішої деталізації методів, способів, видів реалізації прав і свобод громадян.

Оскільки правова система України і зараз багато в чому несе тягар спадщини правової системи Радянського Союзу, в якій пріоритетом були інтереси не особи, а держави, слід було, на нашу думку, на законодавчому рівні означити і внормувати гарантії реалізації прав людини, тобто розробити і прийняти закон «Про гарантії реалізації прав і свобод людини».

Ми не вважаємо, що пропозиції стосовно розробки і прийняття вищенаведених законів можуть істотно змінити стан реалізації прав і свобод громадян, проте вони як юридичні гарантії можуть допомогти забезпечити реалізацію цих прав.

Але у зв'язку з цим варто навести позицію Конституційного Суду України, викладену в його рішенні у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 58, 60 Закону України «Про державний бюджет України на 2001 рік» та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пунктів 2, 3, 4, 5, 8, 9 ч. 1 ст. 58 Закону України «Про державний бюджет України на 2001 рік» і підпункту 1 пункту 1 Закону України «Про деякі заходи щодо економії бюджетних коштів» (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій) від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002 (справа № 1-15/2002), яка полягає в тому що, Конституція України проголосила країну соціальною, правовою державою, в якій людина, її життя і здоров'я визнаються найвищою соціальною цінністю, а права людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Тому утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави¹.

¹ Рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2002 року по справі № 1-15/2002. Електронний інформаційний бюлетень.

О. В. Петришин, член-кореспондент АПРН України, головний вчений секретар АПРН України;

Т. В. Кучеренко, молодший науковий співробітник Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування

Нормативно-правова база регіональної влади в Україні: шляхи удосконалення

Розглядаючи характеристики влади у вертикальному розрізі, традиційно центральну владу розуміють як головний керівний вузол держави, а регіональну владу — як місцеву владу в будь-якому регіоні даної держави, яка може бути муніципальною, міською, районною. Іноді виокремлюють ще один рівень влади — проміжний. Жак Зіллер, аналізуючи адміністративне право країн ЄС, розглядав місцеві влади базового рівня, проміжного рівня (у 9 країнах ЄС) і регіональні структури влади (у 4 країнах ЄС). Інколи важко виявити різницю між місцевими органами влади проміжного рівня та регіональними утвореннями, особливо з точки зору юридичних критеріїв, але економічні і політичні проблеми регіональних утворень відрізняються значною мірою від проблем тих органів влади, які визначаються як проміжні. Законодавчий і конституційний режим, компетенції і засоби, інституції органів влади проміжного рівня схожі на те, що має відношення до органів влади базового рівня.

© Петришин О. В., Кучеренко Т. В., 2002

вого рівня.

У системі адміністративного поділу України наступним рівнем управління за державним є обласний рівень. Тому саме обласний рівень управління ми розглядаємо як регіональну владу.

За умов класичної унітарної країни законодавчі та інші нормотворчі повноваження належать лише державі; це означає, що коли виникає потреба відповідного врегулювання для проведення рішень, прийнятих на регіональному рівні, необхідно проходити через національні канали — парламент і уряд, щоб потрібні норми було схвалено.

Аналіз засад регіонального управління та місцевого самоврядування окремих унітарних країн свідчить, що у структурі компетенцій існують такі групи повноважень: власні повноваження (ті повноваження, які виконуються органами регіонального самоуправління та місцевого самоврядування в інтересах населення та щодо яких державою не встановлені стандарти їх дотримання), передані повноваження (ті повноваження, які виконуються органами регіонального самоуправління та місцевого самоврядування в інтересах населення та щодо яких державою встановлюються стандарти їх виконання) і делеговані повноваження (повноваження органів одного рівня, які з метою їх більш ефективного виконання здійснюються на договірних засадах органами іншого рівня). Крім того, в деяких країнах регіональна влада має виключні і спільні компетенції.

В Іспанії, попри те що теоретично компетенції належать чи то державі, чи то автономним областям, існує велике взаємопроникнення компетенцій, за винятком міжнародних відносин, валютної системи і оборони. Тут виокремлюють дві категорії областей: області з високим рівнем компетенцій (Каталонія, Країна Басків, Галісія та, меншою мірою, Канарські острови і Валенсія), які мають у кількох галузях виключні повноваження, у тому числі з питань законодавства і нормотворення, та поділяють більшість інших компетенцій, і області з низьким рівнем компетенцій, які мають обмежені повноваження в кількісному відношенні і майже завжди спільні з державою. В Італії, за винятком спеціальних областей, які во-

лодіють виключними компетенціями в питаннях культури, законодавчі і нормотворчі повноваження областей здійснюються чи то в рамках «фундаментальних принципів, встановлених законами держави», чи то в результаті делегування національними законами повноважень, так що в більшості галузей держава та області мають спільні компетенції, за винятком питань суверенітету, які належать до відома виключно держави. Серед децентралізованих унітарних країн лише у Франції поняття виняткових і спільних компетенцій не мають жодного значення, бо законодавчі повноваження належать лише державі. Винятком є лише повноваження Корсики і деяких заморських регіонів щодо облаштування території¹.

Регіональна влада в Україні репрезентована представницькими і виконавчими органами. Представницька влада уособлює собою Верховну Раду Автономної Республіки Крим, обласні ради в області, міські ради у містах Києві і Севастополі. У науковій літературі не існує єдиної точки зору щодо питань, чи є ці інституції органами місцевого самоврядування. Деякі автори називають органами місцевого самоврядування тільки сільські, селищні і міські ради², інші до них відносять усі ради, а самоврядування на обласному рівні називають регіональним самоврядуванням. До недавнього часу домінувала інша точка зору, але з прийняттям нового Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від дефініції «регіональне самоврядування» у законодавчій лексиці відмовились, що, на нашу думку, не зовсім доречно. Так чи інакше на всі ці органи поширюється принцип виборності на основі загального голосування; при цьому, звичайно, встановлюється прямий характер голосування, який пов'язується з визнанням статусу територіальної громади.

Виконавчу регіональну владу уособлюють Уряд Автономної Республіки Крим, обласні державні адміністрації, мерії міст спеціального статусу (Київ, Севастополь). Ці інституції протягом існування незалежної України були то складовими «пре-

¹ Див.: *Зілдер Жак*. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / Пер. з фр. В. Ховхуна. — К., 1996. — С. 128.

² Див.: *Корієнко М.* Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні проблеми // Місцеве самоврядування в Україні. — К., 1994. — С. 61.

зидентської вертикалі», то виконавчими органами Верховної Ради АРК, обласних і міських рад міста Києва і Севастополя. Це визначало, з одного боку, обсяг їх компетенції, а з іншого — рівень політичної впливовості регіональних виборних органів.

Протягом усієї новітньої історії української держави проблема взаємовідносин центральних і місцевих органів влади знаходилась у центрі політичної боротьби. Кожна гілка влади прагнула отримати більше влади. Якщо мотивація представницьких органів полягала в забезпеченні необхідної самостійності і незалежності, то мотиви виконавчих владних структур змінювались залежно від об'єкта підпорядкування.

Ще незадовго до проголошення незалежності України, у грудні 1990 року, Верховна Рада України прийняла Закон «Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве самоврядування». Підґрунтям цього Закону були такі загальноновизнані демократичні принципи самоврядування, як самостійність і незалежність Рад, децентралізація органів влади. Уперше за всю історію свого існування Ради отримали можливість діяти на засадах самофінансування і самозабезпечення, мати комунальну власність, самостійно формувати місцеві бюджети, розпоряджатися фінансовими і природними ресурсами. Дія цього Закону поширювалася на депутатський корпус міських, обласних та районних Рад, що прийшли до влади в результаті березневих виборів 1990 року. Саме їм вперше довелося відстоювати свою владу в полі публічної, а не номенклатурної політики, часто в жорсткому протистоянні з уже утвореною до того часу політичною опозицією. Крім того, саме в цей час у науковий і політичний лексикон увійшла категорія «децентралізації влади», поширились ідеї федеративно-земельного устрою України. Але вони не отримали відповідного розвитку на місцях, а надані новим Законом повноваження випереджали реальні можливості Рад. У результаті Закон «Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве самоврядування» 1990 року в багатьох випадках так і залишився декларацією про наміри.

Проголошення незалежності України, впровадження інституту президентства зумовили посилення централізації у відносинах між центром і регіонами. У березні 1992 року бу-

ло прийнято нову редакцію Закону «Про місцеві ради і регіональне самоврядування», а також Закон «Про представника Президента України». Передусім, йшлося про посилення ролі виконавчих органів на місцях і підпорядкування їх Президенту через упровадження інституту Представників Президента на обласному і районному рівнях. Введення інституту Представників Президента мало остаточно ліквідувати радянську модель влади і створити таку систему, що поєднає принцип забезпечення державного управління в регіонах через місцеві державні адміністрації з участю громадян, у населених пунктах через органи самоврядування з досить широкими повноваженнями. Фактично, виконавчі органи на місцях було виведено з підпорядкування Рад, перетворено на місцеві державні адміністрації і підпорядковані Представникам Президента.

Вже в 1994 році Верховною Радою України було прийнято новий Закон «Про формування місцевих органів влади в Україні», згідно з яким інститут Представників Президента було ліквідовано. Було запроваджено єдину систему рад, вищою ланкою якої стала Верховна Рада, виконавчі органи знову перепідпорядковувались радам. До того ж Закон було прийнято напередодні президентських виборів, і нова система була покликана стати одним із найбільш важливих знарядь передвиборної боротьби.

Протягом президентської передвиборчої кампанії 1994 року Л. Д. Кучмою та його командою активно використовувалась теза про затвердження нової регіональної політики, що мала будуватися на широкій самостійності регіонів у соціально-економічному і культурному розвитку, з чітким розподілом повноважень і економічної бази між загальнодержавним і регіональним рівнями влади і управління. Ця теза отримала розвиток у проекті «Концепції нової регіональної політики в Україні»¹, який було складено в лютому 1995 року тогочасним радником Президента В. Гриньовим.

Суть проекту полягала в утвердженні трирівневої структури організації влади, ключовою ланкою якої повинен був стати середній регіональний рівень. При цьому місцевий

¹ Див.: Гринев В. Проект концепции новой региональной политики (февраль 1995) // Восток. — 1998. — № 4. — С. 6-42.

рівень організації влади мав формуватися або у вигляді суб'єктів місцевого самоврядування — міст і муніципальних округів, або у вигляді об'єктів адміністративного управління — невеликих населених пунктів і округів, що адміністративно управляються. Але цей документ так і залишився проектом. Одержавши надієву систему влади, Президент спробував спочатку неконституційними методами створити вертикаль державної виконавчої влади. Указом від 6 серпня 1994 року «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях» Президент оголосив про підпорядкування собі голів районних і обласних рад. Але голови обласних і районних рад обирались на посади всім населенням, тобто Президент не мав можливостей ні звільнити їх у разі незадовільної роботи чи порушення ними законодавства, ні керувати ними, тому Указ не міг суттєво змінити ситуацію. Натомість у грудні 1994 року Президент вніс на розгляд Верховної Ради України проект конституційного Закону «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні». Дебати навколо проекту цього Закону точилися півроку і закінчилися досягненням компромісу між Президентом України та Верховною Радою у вигляді Конституційного договору.

Відповідно до цього договору відновився інститут місцевих державних адміністрацій, керівниками яких ставали Голови відповідних рад, що були обрані у 1994 році. Знову ж, як у 1992-1994 роках, обласні та районні ради позбавилися своїх виконавчих органів, а самоврядування формально залишилось лише на рівні населених пунктів. Але на відміну від попередніх керівників державних адміністрацій нові обирались усім населенням і займали посаду голови ради. Договір також закликав закласти основи розмежування повноважень центральних і місцевих органів влади, розділити компетенцію місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Внаслідок підписання договору була практично відновлена вертикаль державної виконавчої влади та посилилась керованість територіями з боку центрального уряду.

Ці обставини на деякий час призвели до стабілізації відносин між центральними і регіональними органами влади. Багато хто вважав, що саме з прийняттям Конституції проблема

відносин центр — регіони повинна вирішитися.

У проектах Конституції активно проводився пошук вирішення проблеми в напрямку найбільш раціонального розподілу повноважень між центром і регіонами з наданням їм широких повноважень. Найбільшою мірою децентралізованість — надання широких повноважень адміністративно-територіальним одиницям і можливість подальшого «плину» владних повноважень з центру в регіони — виявилась у проектах Конституції від 1 липня 1992 року, 27 червня і 26 жовтня 1993 року, 23 листопада 1995 року. Але варіант, що було прийнято, виявився самим централізованим із запропонованих. Конституція затвердила Україну як «унітарну державу з характерними рисами централізованої моделі, з автономним регіоном — Кримом у складі...», а наявність механізму призначення Президентом голів місцевих адміністрацій, що входять в систему виконавчої влади держави, ще більше посилює пріоритет центральної влади¹. З такою характеристикою не можна не погодитись, але однозначна думка щодо оцінки цієї ситуації відсутня. Часто відповідна модель розглядається як цілком виправдана і закономірна, як така, що має сприяти творенню єдиного етнополітичного організму — української політичної нації і реформуванню політичної системи. До речі, такі ж самі аргументи іноді наводяться на захист децентралізованої моделі політичної організації. Прихильники відповідної моделі, коли говорять про формування єдиної політичної нації, посилаються на принцип «єдності у багатоманітності».

З прийняттям Основного Закону України знову постало питання про чергове реформування системи місцевого самоврядування, адже залишилось багато відкритих питань щодо цих органів (зокрема, не було визначено способу формування обласних рад), а головне — норми Європейської хартії місцевого самоврядування так і не знайшли відбиття в тексті Конституції, що фактично поставило під сумнів членство України в Раді Європи. Отже, на розгляд Верховної Ради України було внесено два, концептуально відмінних один від одного проекти Закону «Про місцеве самоврядування»: перший проект розроблено робочою групою комісії з питань державного будів-

¹ Див.: Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку / За ред. Ф. М. Рудич та ін. — К., 1998. — С. 128.

ництва, діяльності рад і самоврядування 18 вересня 1996 року, другий — робочою групою, що складалась з представників Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України, Міністерства юстиції, науковців різних навчальних закладів України на замовлення Асоціації міст України (АМУ). Перший проект фактично передбачав консервацію системи місцевої влади в такому вигляді, в якому вона була до тепер, а другий проект — спроба перевести місцеве самоврядування України в русло, властиве сучасним моделям самоврядування більшості європейських країн та США. Ключова відмінність цих проектів, яка є важливою для нашого аналізу, полягає в обсязі повноважень рад районного та обласного рівня у порівнянні з повноваженнями рад міст, селищ. Верховна Рада України після обговорення цих двох проектів Закону «Про місцеве самоврядування» ухвалила взяти за основу проект, розроблений комісією Верховної Ради, та утворила спеціальну узгоджувальну комісію.

Новий Закон «Про місцеве самоврядування» (далі — Закон) було прийнято 21 травня 1997 року. З великими труднощами було досягнуто компромісу з таких питань: спосіб формування районних і обласних рад; обсяг повноважень цих рад і тих, що вони повинні делегувати місцевим адміністраціям. Стаття 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає обласні і районні ради як органи місцевого самоврядування, що представляють загальні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих ним сільськими, селищними і міськими радами¹. У статтях 43 і 44 цього Закону перелічені повноваження обласних рад: власні повноваження (питання, які вирішуються на пленарних засіданнях — 36 пунктів) і повноваження, які вони делегують відповідним місцевим адміністраціям у зв'язку з відсутністю в радах своїх виконавчих органів (23 пункти). У таблиці представлені власні повноваження обласних і районних рад у порівнянні з відповідними повноваженнями рад села, селища, міста.

Отже, обласні і районні ради вирішують питання щодо регламенту, планування роботи і кадрового складу, затверджують

¹ Див.: Законодавство України о местном самоуправлении (сборник нормативных актов). — Харьков, 2002. — С. 21.

Повноваження органів місцевого самоврядування

Сфери повноважень	Регіональний рівень	Локальний рівень
Організація роботи	Регламент, планування; утворення комісій, президії; затвердження виконавчого апарату, обрання голови ради; запровадження ЗМІ ради; рішення про дострокове припинення повноважень депутатів; заслуховування звітів, передусім, голів місцевих державних адміністрацій, повідомлень, розгляд запитів; рішення про передачу повноважень державним адміністраціям	Регламент, планування; утворення комісії; утворення виконавчого комітету та інших органів; обрання секретаря ради; запровадження ЗМІ ради; рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові та дострокове припинення повноважень; заслуховування звітів, повідомлень, розгляд запитів
Вибори, референдум	Організація Всеукраїнського референдуму і місцевих виборів	Рішення про місцевий референдум, вибори
Соціально-економічна сфера, культура	Затвердження програм соціально-економічного і культурного розвитку	Затвердження програм соціально-економічного і культурного розвитку; вирішення питання про мову, яку використовує в роботі рада
Бюджет	Затвердження, внесення змін, затвердження звіту про виконання; розподіл коштів держбюджету; встановлення місцевого збору за проїзд по території прикордонних областей	Затвердження, внесення змін, затвердження звіту про виконання; встановлення місцевих податків і зборів; утворення позабюджетних коштів, звітність про використання; рішення про місцеві позики, про отримання позик з інших місцевих бюджетів та передачі власних
Комунальна власність	Питання щодо продажу, передачі в оренду об'єктів за дорученням відповідних рад; питання управління об'єктами спільної власності територіальних громад; надання згоди щодо передачі об'єктів з державної до комунальної власності і навпаки	Встановлення підприємств комунальної власності і розміру прибутку до місцевого бюджету; затвердження програм приватизації; рішення про передачу повноважень щодо управління майном; утворення органів для забезпечення спільних проектів або фінансування; утворення спільних підприємств; надання згоди щодо передачі об'єктів з державної до комунальної власності і навпаки
Земля, природні ресурси	Регулювання земельних відносин; надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів; встановлення правил користування водозабірними спорудами; віднесення лісів до категорії захищеності (лише область)	Регулювання земельних відносин; ставки земельного податку; надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів, розташування нових об'єктів;
Охорона суспільного порядку		Утворення місцевої міліції, контроль за діяльністю органів внутрішніх справ
Інш	Адміністративно-територіальний устрій; правила забудови і благоустрою території (лише область);	Адміністративно-територіальний устрій; затвердження програм з градобудівництва;
	правила забудови і благоустрою території (лише область); надзвичайні ситуації (лише область); вільні економічні зони; символіка області, району	правила благоустрою території; надзвичайні ситуації; вільні економічні зони; статут і символіка територіальної громади

програми соціально-економічного і культурного розвитку обласних та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети, розподіляють кошти тощо. Натомість територіальні громади села, селища та міста мають значно ширші повноваження, особливо в галузі управління майном, що знаходиться у комунальній власності, і питань комунальних підприємств; встановлення місцевих податків і зборів та наповнення місцевих бюджетів за рахунок позабюджетних коштів. Навіть до повноважень базового рівня самоврядування належить вирішення питання про мову, яку використовує у своїй роботі рада. На нашу думку, такий розподіл повноважень між регіональним і локальним рівнем самоврядування на користь останнього суттєво обмежує значущість і впливовість регіону як суб'єкту політичного процесу.

У статті 62 Закону йдеться про те, що держава «гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб»¹, а ст. 66 вказує, що у випадках, коли вичерпано можливість збалансування місцевих бюджетів «держава забезпечує збалансування місцевих бюджетів у вигляді дотацій, субвенцій, субсидій відповідно до закону»². Таким чином, у Законі знайшов своє відображення викладений у п. 1 ст. 9 Європейської хартії про місцеве самоврядування³ принцип достатності коштів на виконання органами місцевого самоврядування всього об'єму повноважень.

Натомість положення Хартії про право вільно розпоряджатися коштами частково реалізовано лише для органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районів у містах. У статті 61 Закону йдеться про те, що зазначені органи самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети, тоді як складання і виконання районних і обласних бюджетів здійснюють відповідні державні адміністрації. Причому у свої діях і перші, і другі керуються не

¹ Див.: Законодавство України о местном самоуправлении (сборник нормативных актов). – С. 85.

² Див.: Там само. – С. 87.

³ Див.: Європейська хартія про місцеве самоврядування від 15.10.1985 р. // Перспективи розвитку місцевого самоврядування: досвід України та Швеції. Аналітичний бюллетень. – К., 1998. – 124с.

лише даним нормативним актом, але й законом про бюджетну систему, а з 2001 року Бюджетним кодексом України.

Ключовим механізмом децентралізації владних відносин в Україні, ми вважаємо впровадження інституту регіонального самоврядування, що передбачає надання обласним радам повноважень у галузі управління майном, що знаходиться на балансі області, і питань підприємств, важливих для економіки регіону; встановлення місцевих податків і зборів та наповнення обласних бюджетів за рахунок позабюджетних коштів. До ведення виконавчих органів обласних рад мають бути віднесені питання управління майном, приватизації і підприємництва; промисловості і сільського господарства, будівництва, транспорту, зв'язку; науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури, спорту, сім'ї, жінок, молоді і неповнолітніх; використання землі, природних ресурсів, охорони навколишнього середовища; зовнішньоекономічної діяльності.