

УЧАСТЬ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ УКРАЇНИ В РЕФОРМУВАННІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА САМОВРЯДУВАННЯ (історичний аспект)

Стаття присвячена розгляду участі політичних партій України, які діяли наприкінці 80-х – у першій половині 90-х років минулого століття, у вирішенні ключових завдань перетворення місцевих органів державної влади та самоврядування. Зроблено висновок про значний внесок політичних партій в реформування місцевих органів державної влади та самоврядування, в утворення вертикалі виконавчої влади у вигляді обласних і районних державних адміністрацій та конституційне закріплення статусу України як унітарної республіки.

У 90-і роки минулого століття відчувалися значні перетворення в сфері організації державної влади України. Незважаючи на свою молодість, політичні партії республіки відігравали значну роль в перебудові усіх поверхів і частин державної влади. Керуючись своїми програмами, вони в окремих випадках співробітничали з керівництвом країни, а в інших – протиборствували одна з одною. В досліджуваній період особливо багато проблем виникало на місцях. Їх треба було вирішувати якомога швидше, тому що ефективність функціонування вищих органів державної влади безпосередньо залежить від стану її низових ланок.

Політичні партії взяли найактивнішу участь у вирішенні цих завдань, тому що для багатьох з них питання про збереження або зміцнення, а в окремих випадках і повної заміни статусу місцевих органів державної влади та самоврядування становило одну з головних програмних цілей.

Питання участі політичних партій України наприкінці 80-х – першій половині 90-х років ХХ століття у реформуванні місцевих органів державної влади та самоврядування безпосередньо в науковій літературі не розглядаються. Окремі автори підіймають проблеми статусу, повноважень, функціонування органів в самоврядуванні за сучасних умов. Серед них П.В. Ворона [1], О.Ю. Лялюк [2] та деякі інші [3]. У працях деяких науковців висвітлюються аспекти необхідності реформування системи місцевого самоврядування [4-6] за сучасних умов.

Метою даної статті є аналіз участі політичних партій в реформуванні місцевих органів державної влади та самоврядування наприкінці 80-х – у першій половині 90-х років минулого століття.

Наукова новизна дослідження виявляється у висновку про те, що політичні партії зробили істотний внесок у вирішення ключових завдань під час реформування місцевих органів державної влади та самоврядування в досліджуваній період. Важливішими з них були: перерозподіл функцій Рад та парткомів на користь перших, перетворення місцевих Рад в органи самоврядування, формування окремої вертикалі виконавчої влади на місцях.

Труднощами формування місцевих органів державної влади та самоврядування в Україні було те, що структура радянської влади на місцях, яка поєднувала в собі як функції державної влади, так і самоврядування, не мала аналогів в країнах західної демократії. Як правило, в таких розвинутих державах і більш-менш близьких за формою територіального устрою до України, як Франція та Італія, виборчі органи на місцях функціонують виключно як органи виконавчої влади, а формуються вони зверху

шляхом призначення. Тому не дивно, що українські парламентарі та керівництво країни, зокрема, на українському ґрунті намагались максимально використовувати цей досвід.

Внесок політичних партій в реформування місцевих органів державної влади та самоврядування сконцентрувався навколо вирішення ключових завдань. Найважливіші з них такі: 1) перетворення місцевих Рад в органи самоврядування; 2) формування місцевих органів державної виконавчої влади.

Сутність процесу перетворення Рад в органи місцевого самоврядування полягала протягом всього самостійного існування України у відокремленні від місцевих Рад функцій державної влади.

Після проголошення України незалежною державою думки більшої частини політичних партій, які діяли в той час, щодо існування радянської форми організації державної влади на місцях змінилися. Такі національно-демократичні партії та організації, як Народний Рух України, Українська республіканська партія, Демократична партія України, а також Ліберально-демократична партія України почали виступати проти радянської форми організації державної влади. Наприклад, на початку 1992 року, під час одного з виступів на засіданні Верховної Ради України, член фракції Народного Руху України Л. Скорик відзначила: «...Ради, які на сьогодні є у нас паралітичними і паралізують всю виконавчу владу на Україні, мають можливість бути замінені» [7]. В січні 1995 року, під час Другого з'їзду Ліберальної партії України, О. Соскін, який очолював цю партію в той час, зазначив: «...радянська влада не спроможна вивести країну з глухого куту...» [8]. Незважаючи на гостру критику з боку цих партій, радянська влада на місцях існувала без змін. Навіть вибори Президента України в грудні 1991 року не мали впливу на їх статус.

На початку 1992 року Л. Кравчуком була висунута теза про необхідність реформування радянської вертикалі на місцях. Він відзначив: «...доцільно було б тимчасово, до закінчення строку повноважень нинішнього складу Рад, стати на шлях припинення дії виконавчих комітетів і передачі виконавчої влади на місцях одноосібному органу – повноважному представникові Президента» [9], який би, в свою чергу, позбавив Ради таких повноважень, як «забезпечення реалізації Законів України, Указів Президента України, Постанов Верховної Ради України, Ради Міністрів України, інших актів законодавчої влади, координація діяльності інших центральних органів державної влади» [10].

5 березня 1992 року був прийнятий Закон України «Про Представників Президента України» [11], але через створене після цього двовладдя на місцях 3 лютого 1994 року був прийнятий Закон України «Про формування місцевих органів влади та самоврядування», де в ст. 8 відзначалося, що після виборів депутатів голів сільських, селищних, міських, районних і обласних Рад та формування виконавчих органів Рад втрачає чинність Закон України «Про Представників Президента України». Це положення набрало чинності з 26 червня 1994 року, коли відбулися вибори голів відповідних Рад. Причому важливо відзначити, що вперше вони обиралися загальнопрямим і таємним голосуванням, що було важливим кроком на шляху демократизації місцевої влади. Внаслідок усіх цих подій Ради знову стали єдиними органами влади на місцях, поєднуючи функції як державної місцевої влади, так і місцевого самоврядування.

Але в запропонованому в грудні 1994 року Президентом Л. Кучмою проекті Конституційного закону «Про державну владу та місцеве самоврядування» передбачалося існування Рад виключно як органів самоврядування і тільки на рівні міста, села. Комуністи та соціалісти виступали проти цього. Голова фракції Соціалістичної партії України у Верховній Раді України І. Чиж відзначив: «Перетворити Ради у щось на зразок вуличних комітетів не можна. Це призведе до перегибів, згубних для самої виконавчої влади, розбалансиє владні механізми» [12]. А член Комуністичної фракції П. Цибенко

заявив: «Я не можу погодитися з ліквідацією Рад як органів народовладдя. На рівні областей та районів органи представницької влади ліквідуються взагалі, а в місті й міських районах вони перетворюються в органи місцевого самоврядування» [12]. На той час члени фракції Народного Руху України, депутатської групи «Державність» мали зовсім іншу точку зору. Зокрема член фракції Народного Руху України О. Лавринович заявив, що документ необхідно прийняти в першому читанні, при цьому погодитись з тими структурними змінами, які передбачені в системі місцевих органів влади та самоврядування [12]. Таку ж саму позицію займали депутати ліберально-демократичного спрямування, які представлені у депутатських групах «Єдність», «Реформи», «Міжрегіональна депутатська група». У своїх виступах вони зазначали той факт, що запропонований проект Конституційного закону має недоліки, які треба ліквідувати, але щодо реформування Рад на обласному та державному рівні, а також передачі їх державних функцій органам виконавчої влади, то з даного питання їх думки були єдиними: Ради повинні перестати бути органами державної влади на місцях [12].

В кінцевому підсумку в Конституційному договорі, який набрав чинності 8 червня 1995 року, місцеві Ради визначені виключно як органи місцевого самоврядування. На той час під натиском лівих було зафіксовано, що «представницькими органами в областях, районах є обласні, районні Ради народних депутатів». Серед найбільш важливих повноважень цих органів можна виділити: розробку, затвердження та виконання бюджетів, встановлення місцевих податків, розпорядження комунальною власністю.

Під час заключного етапу конституційного процесу в Україні дискусія між прихильниками та противниками радянської форми влади розгорнулася ще гостріше. У висунутих комуністами та соціалістами проектах Основного Закону нашої республіки передбачалось збереження Рад народних депутатів як органів не тільки самоврядування, але й органів державної влади. Одним з питань референдуму, проведення якого вони домогались, було: «Чи підтверджуєте ви збереження системи Рад народних депутатів як органів народовладдя?» [13]. В проекті Конституції України від 11 березня 1996 року був закріплений статус місцевих Рад виключно як органів місцевого самоврядування. Підтримуючи цей документ, партії національно-демократичного напрямку відзначали: «Проект нової Конституції повертає істинний зміст Радам – органам місцевого самоврядування, народного представництва, ст. 138 закріплює сільські, селищні, районні та обласні Ради як первинний і основний елемент державного механізму». Ліві ж партії знову відстоювали статус місцевих Рад як органів державної влади та самоврядування. Кінцевий підсумок залежав від позицій центристів, які виступали щодо цих питань за варіант Конституції від 1 березня 1996 року.

В новій Конституції України визначився статус Рад народних депутатів виключно як органів місцевого самоврядування, причому на рівні районів і областей вони функціонують поруч з окремими органами виконавчої влади [14]. Але на відміну від ситуації, яка склалася в Україні після введення інституту Представників Президента, їх повноваження були розмежовані більш чітко. Ради перестали бути органами державної влади на місцях, і за ними залишились функції місцевого самоврядування. Найбільш важливі з них, крім розглянутих раніше: забезпечення проведення місцевих референдумів, ліквідація комунальних підприємств, затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку тощо [14].

Таким чином, за допомогою активної участі політичних партій Ради на місцях були перетворені в органи місцевого самоврядування за західним зразком, була ліквідована радянська влада.

Формування місцевих органів державної влади в нашій країні також проходило за найактивнішої участі політичних партій. Система функціонування органів виконавчої влади на місцях зветься місцевим управлінням. Це – управлінська діяльність на тери-

торії місцевої одиниці, яка зветься центральною владою, або адміністрацією вищого територіального рівня управління. Здійснюється місцеве управління насамперед шляхом призначення вищою владою адміністративних органів.

Складність вирішення цієї проблеми полягала й полягає на теперішній час в тому, що, незважаючи на широке розповсюдження даної структури в західних країнах, в Україні немає практичного досвіду формування вертикалі виконавчої влади на місцях. Не дивно, що українські парламентарі, розробляючи нормативні акти, які спрямовані на формування в Україні даного інституту, використовували досвід розвинутих в правовому плані держав. На думку авторів, найбільш оптимальним варіантом у цьому випадку може бути практика державного будівництва Французької республіки. В цій країні регіональним органом управління є Префект республіки, який призначається урядовим декретом і представляє Уряд і його членів у відносинах з населенням. До його компетенції входять питання фінансів, безпеки, освіти, культури, соціальної допомоги, економічного розвитку, котрими займаються підпорядковані йому відомчі структури.

Питання про зміцнення в Україні виконавчої влади за допомогою відповідних органів було вперше порушене Президентом України Л. Кравчуком в січні 1992 року в Доповіді про поточний момент та невідкладні заходи щодо посилення виконавчої влади в Україні, де він відзначив: «...сьогодні слід вирішити остаточно питання зміцнення виконавчої влади на місцях... Система органів державної виконавчої влади на республіканському рівні повинна мати відповідні структури на місцях, які б не були внесені в місцеві Ради, в органи самоврядування населення» [15].

Ставлення політичних партій було різним. Проти подібних новостворених структур виступили депутати соціалістичного й націонал-радикального напрямків, тому що вони вважали, що такий підхід може призвести до встановлення авторитарної диктатури. Представники ліберально-демократичного напрямку висловлювали сумнів щодо майбутніх взаємовідносин між Радами народних депутатів й органами виконавчої влади, пропонуючи чітко розмежувати сферу їх діяльності, якщо запропоновані Президентом структури будуть створені [16].

Найбільш позитивна оцінка була дана у виступах депутатів фракції Народного Руху України, які вважали, що автономна вертикаль виконавчої влади на місцях допоможе позбавитися від влади Рад, які, на їх думку, гальмують розвиток незалежної Української держави [15]. Ця точка зору знайшла відображення в розглянутому раніше Законі. В ст. 1 цього документа зазначалось: «Представник Президента України є найвищою посадовою особою державної виконавчої влади, главою місцевої державної адміністрації, який призначається та усувається з посади Президента України і лише йому підпорядковується» [17]. В червні того ж року набрало чинності Положення про місцеву державну адміністрацію [18], яке визначало правові основи функціонування державної виконавчої влади на місцях. Але вже навесні 1993 року представники політичного об'єднання «Нова Україна» зазначили: «Існуюча адміністративна система, якій заважає інститут так званих Представників Президента, практично усувала від влади, політичного та економічного впливу на органи територіального та місцевого самоврядування, і, таким чином, вивела всю систему реальної влади з-під суспільного контролю й впливу суспільних інтересів» [19]. Внаслідок цього, як вже було зазначено раніше, спроба створити органи державної виконавчої влади на місцях у вигляді інституту Представників Президента не вдалася.

Новий крок на шляху формування автономної вертикалі виконавчої влади на місцях був вжитий Л. Кучмою. В жовтні 1994 року в своєму Зверненні до Верховної Ради він заявив: «...щодо вертикалі виконавчої влади, то вона має прощупувати всі структурні поверхи держави: від Президента – до міста і села. Має бути чітка підпорядкованість та підзвітність знизу до верху з правом звільнення органом вищого рівня посадових осіб нижчого рівня, які не справляються з виконанням покладених на них завдань, а

також за порушення ними закону...» [19]. Як наслідок таких прагнень, в грудні того ж року в Конституційному законопроекті «Про державну владу та місцеве самоврядування» Президент Л. Кучма запропонував: «Органами державної виконавчої влади в областях, районах (крім районів в містах) є обласні, районні, державні адміністрації, які очолюють глави цих адміністрацій, яких, в свою чергу, призначає безпосередньо Президент України» [20]. На відміну від запропонованих Президентом Л. Кравчуком в 1992 році заходів в новому законопроекті передбачався чіткий розподіл функцій між Радами й органами виконавчої влади на рівні області та району, всі повноваження місцевої державної влади концентрувались в руках обласних і районних адміністрацій, ця влада також розповсюджувалася й на інші територіальні одиниці, які входили до складу області та району.

Природно, що позиції політичних партій, які були представлені в українському парламенті, були різноманітними. Практично всі політичні партії, включаючи як ліві, так і праві, вважали, що в цей час необхідно зміцнювати виконавчу владу на місцях, але тільки партії соціалістичного напрямку наполягали на тому, щоб ці заходи проводились шляхом підвищення фактичного та юридичного статусу Рад народних депутатів, у той час як партії національно-демократичного та ліберально-демократичного спрямування виступали за ліквідацію радянської форми влади. Що ж до партій націонал-радикального напрямку, то вони не мали нічого проти формування місцевих державних адміністрацій, але знову мали сумніви відносно встановлення в Україні Президентської диктатури [21].

В Конституційному договорі були закріплені положення розглянутого раніше Конституційного законопроекту, які активно відстоювали українські демократи і ліберали. Причому з метою запобігання двовладдя главами обласних та районних адміністрацій Президент призначив осіб, які були обрані головами відповідних обласних і районних Рад. Як вже відзначалося раніше, Ради все ж таки функціонували на рівні області до рівня села, але тепер, на відміну від ситуації, яка склалася в березні 1992 року, одна особа поєднувала в собі функції як глави державної адміністрації, так і голови відповідної Ради.

Проти функціонування місцевих державних адміністрацій як органів виконавчої влади на місцях виступали комуністи та соціалісти, тому що це надавало Президенту можливість втручатися безпосередньо у функціонування місцевих територіальних одиниць. Їх політичні опоненти (Народний Рух України, Демократична партія України, Ліберальна партія України, Українська республіканська партія, навпаки, підтримали Президента в його прагненнях ще більш, на відміну від Конституційного Договору, зміцнити виконавчу владу на місцях за рахунок державних адміністрацій.

В кінцевому підсумку в Конституції України в розділі 6 говориться: «...виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Глави місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів» [14]. Фактично ситуація нічим не відрізнялася від положень Конституційного договору, за винятком норми про призначення главами обласних та районних адміністрацій голів відповідних Рад народних депутатів. Серед найважливіших повноважень цих структур слід визначити такі, як: «виконання Конституції та Законів України, Указів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, додержання прав і свобод громадян, підготовка та виконання відповідних обласних і районних бюджетів тощо» [14].

Таким чином, внаслідок протидій та компромісів між політичними партіями була оформлена автономна вертикаль виконавчої влади, статус якої був закріплений в Конституції України та відповідному законодавстві.

Підводячи підсумки, можна констатувати, що попри ідейні розбіжності партії всіх напрямків зробили істотний внесок у перетворення місцевих органів державної влади та самоврядування. Були вирішені такі завдання: під час перебудови місцеві Ради перестали бути додатком парткомів, в подальшому вони були перетворені з органів

державної влади та самоврядування, була сформована автономна вертикаль виконавчої влади на місцях у вигляді обласних та районних державних адміністрацій. Увесь процес проходив занадто складно, тому що питання про існування радянської влади на місцях було одним з головних в програмних документах партій. Крім того, Україна не мала практичного досвіду в організації місцевої влади за західним зразком. Наслідок – статус місцевих органів влади та самоврядування змінювався 5 разів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ворона П.В. Місцеве самоврядування і політичні партії в Україні : [монографія] / Ворона П.В. – Х. : Магістр, 2008. – 184 с.
2. Лялюк О.Ю. Основи організації і діяльності місцевих рад в Україні : [монографія] / Лялюк О.Ю. – Х. : Право, 2008. – 288 с.
3. Сталий розвиток територіальної громади: управлінський аспект : [монографія] / за заг. ред. Ю.О. Куца, В.В. Мамонової. – Х. : Магістр, 2008. – 236 с.
4. Пухтинський М. Реформа місцевого самоврядування – це концепція плюс політична воля / Пухтинський М. // «Віче» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.viche.info/journal/1027/.
5. Журавський В. Реформа місцевого самоврядування в Україні: плюси та мінуси / В. Журавський // Юридичний вісник України. – 2005. – № 39 (535). – С. 1, 6-7.
6. Тихонов В. Розбудова місцевого самоврядування – один із пріоритетів державної регіональної політики в Україні / В. Тихонов // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2007. – № 1 (7). – С. 20-25.
7. Архів Верховної Ради України. 5 сесія Верховної Ради України 12 скликання. – Бюлетень № 2. – С. 48.
8. Другий з'їзд Ліберальної партії України, 28 січня 1995 року. – К., 1995. – С. 5.
9. Архів Верховної Ради України. 5 сесія Верховної Ради України 12 скликання. – Бюлетень № 1. – С. 87.
10. Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 23. – Ст. 6. – С. 191-193.
11. Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 22. – С. 639.
12. Архів Верховної Ради України. – 2 сесія Верховної Ради України. – Бюлетень № 52 (2). – С. 9.
13. Підписний лист референдуму // Комуніст. – 1996. – № 5.
14. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К. : Право, 1996. – 56 с.
15. Архів Верховної Ради України. 5 сесія Верховної Ради України 12 скликання. – Бюлетень № 17. – С. 81.
16. Архів Верховної Ради України. 5 сесія Верховної Ради України 12 скликання. – Бюлетень № 23. – С. 45.
17. Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 23. – С. 691-694.
18. Голос України. 1992. – 8 червня.
19. Архів Верховної Ради України. 2 сесія Верховної Ради України. – Бюлетень № 13. – С. 25.
20. Життя. – 1994. – 9 грудня.
21. Архів Верховної Ради України. 3 сесія Верховної Ради України. – Бюлетень № 39. – С. 32.

Е.С. Терзі, М.В. Ковалева

Участие политических партий Украины в реформировании местных органов государственной власти и самоуправления (исторический аспект)

В статье анализируется участие политических партий Украины, действующих в конце 80-х – первой половине 90-х годов прошлого столетия, в разрешении ключевых заданий преобразования местных органов государственной власти и самоуправления. Сделан вывод о значительном вкладе политических партий в реформирование местных органов государственной власти и самоуправления, создание вертикали исполнительной власти в виде областных и районных государственных администраций и конституционное закрепление статуса Украины как унитарной республики.

O.S. Terzi, M.V. Kovalyova

The Participation of Political Parties of Ukraine in the Reforming of the Local State Authorities and Self-governing Bodies (Historical Aspect)

The article analyses the participation of political parties of Ukraine in the end of 1980-s – the first half of 1990-s of the last century in the solving of key tasks of reforming of local state authorities and self-governing bodies. The authors came to the conclusion that political parties made a valuable contribution in the process of local authorities and self-governing bodies reforming, the formation of the executive power vertical consisting of regional and district state administrations and constitutional consolidation of the status of Ukraine as the unitarian republic.

Стаття надійшла до редакції 24.02.2010.