

*Дмитро Арабаджиев,  
Павло Мяло, Володимир Пашков*

## АНАЛІЗ ПРОЦЕСУ ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ЯК ОДНОГО З БАЗОВИХ ЕЛЕМЕНТІВ ПОЛІТИЧНОГО РЕЖИМУ

*У статті розглядається процес формування органів влади в Україні. Характеризується сучасний політичний режим, аналізуються недоліки української політичної системи. Досліджується характер взаємовідносин органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.*

*Ключові слова: політичний режим, політична система, органи влади, місцеве самоврядування, місцеві державні адміністрації.*

*Dmitriy Arabadzhiev, Pavel Myalo, Vladimir Pashkov. Analysis of formation process of Ukrainian authorities as one of the fundamental elements of the political regime. This article discusses the process of forming a Government in Ukraine. It also describes the political regime, discusses disadvantages of the Ukrainian political system, explores the nature of the relationship between the executive authorities and local government.*

*Key words: political regime, political system, authorities, local self-government and local State administration.*

Політичний режим є одним з головних та визначальних чинників політичної системи, який відображає характер взаємовідносин суспільства і держави. Залежно

від характеру цих взаємовідносин, його межі коливаються від тоталітарного до демократичного.

Головними індикаторами сутності політичного режиму є спосіб формування органів влади, співвідношення законодавчої, виконавчої і судової влади, розбудова інститутів громадянського суспільства тощо.

У цій статті ми розглянемо механізми формування органів влади та розподіл повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування впродовж 90-х рр. ХХ ст., дослідивши, таким чином, взаємодію суб'єктів політичного процесу у структурі політичної системи.

Об'єктом дослідження є один з базових елементів політичного режиму, а саме – органи влади.

Предметом дослідження виступає аналіз етапів формування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування та розподіл повноважень між ними. Хронологічні рамки статті охоплюють період з грудня 1990 року, коли було ухвалено Закон «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», по 1999 рік, коли з прийняттям закону про місцеві державні адміністрації було остаточно розмежовано функції та завдання органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

У сучасній політологічній літературі утвердилася думка, що політичний режим Україні досі залишається проміжним, транзитивним від тоталітаризму до демократії, поєднуючи, таким чином, риси, їм притаманні [1, 2, 3].

Це проявляється у патерналістській, опікунській функції держави, що прямо закріплено у ст.1 Конституції України, слабкості та нерозвинутості інститутів громадянського суспільства, нетерпимості влади до політичного інакомислення [4].

Органами влади також визнається відсутність сталих демократичних засад в українському суспільстві. Як відзначається у щорічному посланні Президента до Верховної Ради України, головними проблемами України у її політичному розвитку є:

- слабкість зворотного зв'язку між органами влади та громадянським суспільством;

- низька компетентність рішень влади у зв'язку з численними конфліктами інтересів та ігноруванням думки експертного середовища;

- заміщення механізму цивілізованого діалогу між владою та політичною опозицією деструктивними засобами інформаційних спецоперацій [5, с.118].

Саме тому найбільшу вагу, як для влади так і для опозиції, має питання легітимності існуючого політичного режиму. Офіційна влада перед власними громадянами, а також закордонною спільнотою доводить правовий характер власного панування та його демократичність. Опозиція, в свою чергу, намагається довести протилежне. За даними соціологічних опитувань нині державним структурам повністю або швидше довіряють близько третини громадян України – 27% [6]. У свою чергу, країни ЄС та США вважають майбутні парламентські вибори у жовтні 2012 року ключовим моментом, покликаним остаточно дати відповідь на питання, чи є Україна демократичною країною.

Система органів влади незалежної України пройшла в своєму розвитку кілька основних етапів.

У радянській Україні, незважаючи на закріплення у Конституції тези про владу народу, який, у свою чергу, реалізовував це право через Ради народних депутатів, реальна влада належала КПРС. Остання була «керівною і спрямовуючою силою радянського суспільства, ядром його політичної системи, державних і громадських організацій» [7].

Після проголошення 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет Україна почала вибудовувати власну вертикаль влади, незалежну від органів управління СРСР [8]. Упродовж декількох років шляхом проб і помилок проходив процес пошуку оптимальної моделі державного управління.

Спочатку в життя було реально втілено ленінське гасло «Вся влада Радам». У грудні 1990 року було прийнято Закон «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [9]. У зв'язку з цим скасовувалася низка Законів УРСР: «Про обласну

Раду народних депутатів Української РСР», «Про районну Раду народних депутатів Української РСР» та ін. Цей Закон визначав правовий статус місцевих рад народних депутатів, а також інших форм територіальної самоорганізації громадян. Ради народних депутатів обирали голів рад, утворювали постійні комісії, створювали, відповідно, органи державного управління, виконавчі і розпорядчі. З метою громадського контролю над владою виконавчі комітети повинні були не рідше одного разу на рік звітувати перед радами, які їх обрали, а також давати звіт на зборах трудових колективів і за місцем проживання громадян.

У Законі давалося визначення поняттю місцевого самоврядування в Україні як територіальної самоорганізації громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, Законів України та власної фінансово-економічної бази. До органів місцевого самоврядування належали сільські, селищні, міські ради народних депутатів. Також вводилося поняття регіонального самоврядування, територіальну основу якого становили район, область. Відповідно, вони утворювали районні та обласні ради. Строк повноважень Рад був п'ять років [9].

Після досягнення Україною незалежності з метою посилення відповідальності місцевих Рад народних депутатів у жовтні 1991 року цей Закон було доповнено положенням про дострокове припинення повноважень ради, зокрема у випадках:

якщо депутати новообраної ради протягом одного місяця не можуть вирішити на сесії питання визначення структури ради та утворення своїх органів, обрання, затвердження та призначення їх керівників;

якщо рада три рази підряд не збирається на сесію у встановленому цим Законом мінімальному складі;

якщо рада ухвалила рішення, спрямоване на порушення територіальної цілісності України, самочинну зміну її адміністративно-територіального устрою. Також рада народних депутатів могла прийняти не менш як

двома третинами від загальної кількості обраних депутатів рішення про саморозпуск.

Проте така система влади не влаштувала центральну владу, оскільки у такому разі роль центру зводилася нанівець. Адже голови рад обиралися народом та самостійно формували місцевий бюджет. У зв'язку з цим у березні 1992 року було прийнято Закон «Про Представника Президента України», за яким створювалися місцеві державні адміністрації [10]. Останні формувалися на базі виконавчих комітетів відповідних рад народних депутатів, їх відділів і управлінь. Після створення місцевої державної адміністрації діяльність виконавчих комітетів цих рад припинялася [11]. Структура і штати місцевої державної адміністрації визначалися Представником Президента України за погодженням з Президентом України. Представники Президента призначалися та звільнялися з посади Президентом України і безпосередньо йому підпорядковувалися. Голови виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад несли відповідальність перед відповідним Представником Президента України за виконання делегованих їм повноважень з питань здійснення державних функцій.

Глава місцевої державної адміністрації у разі систематичного порушення виконавчим комітетом Ради Конституції і законів України мав право порушити перед відповідною радою питання про його розпуск.

Водночас в окремих регіонах виникли серйозні суперечності між призначеними Представниками Президента і головами обласних рад. Це було пов'язано з невизначеністю їхнього статусу. У березні 1993 р. Верховна Рада визнала, що вищою посадовою особою в регіоні є голова обласної чи районної ради. Також було зазначено, що Представники Президента України призначаються після погодження їх кандидатур з відповідними радами народних депутатів: «пропозиції щодо кандидатур Представника Президента України розглядаються на пленарних засіданнях Ради. За результатами розгляду Радою приймається рішення. В разі відхилення Радою запропонованої кандидатури

для погодження вноситься інша або повторно та сама кандидатура. Якщо у двотижневий строк після надходження пропозиції щодо кандидатури засідання Ради не відбулося або Радою не прийнято будь-якого рішення з цього питання, Президент України має право призначити свого Представника на власний вибір» [12].

Рада отримувала право заслуховування звітів Представника Президента України та ініціювати питання про його звільнення.

Ще через рік місцеві державні адміністрації взагалі ліквідувалися. Згідно зі ст.8 Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» після виборів депутатів, голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних рад та формування виконавчих комітетів рад втрачав чинність Закон України «Про Представника Президента України», а повноваження місцевих державних адміністрацій, передбачені цим Законом, передавалися головам і виконавчим комітетам відповідних рад [13]. Виконкомами та радами відповідних рівнів керували їхні голови, котрих обирали всенародним прямим голосуванням.

Після обрання у 1994 році нового складу Верховної Ради та зі вступом на посаду Президента України Леоніда Кучми розпочався новий етап боротьби за владу у регіонах. Президент не мав своєї вертикалі на місцях та ризикував перетворитися у «весільного генерала». Л. Кучма вніс до парламенту проект «Конституційного закону про державну владу і місцеве самоврядування в Україні». Проте за нього проголосувала проста, а не конституційна більшість парламенту. Результатом тривалої боротьби стало підписання 8 червня 1995 р. Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України. Високі сторони домовилися, що на період до прийняття нової Конституції України організація та функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування здійснюються на засадах, визначених Законом «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні», який Верховна Рада України схвалила

18 травня 1995 року більшістю голосів народних депутатів України [14]. Внаслідок досягнутого компромісу державні адміністрації відновлювали свою роботу. Проте їх головами Президент України призначав осіб, обраних головами, відповідно, обласних, Київської та Севастопольської міських і районних рад.

У 1996 після тривалих дебатів було прийнято Конституцію України, яка остаточно закріпила поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову, зазначивши, що виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій [4].

У Запорізькій області першим головою обласної державної адміністрації став В. Похвальський. За результатами місцевих виборів 1994 року його було обрано головою Запорізької обласної ради, а у липні 1995 указом Л. Кучми призначено головою Запорізької обласної державної адміністрації. Три роки В. Похвальський залишався губернатором. Це був непоганий шанс для запорізької регіональної еліти посилити свої позиції. Адже всенародно обраний голова облдержадміністрації відчував підтримку населення області та почував себе щодо центру досить незалежно. Поступово, з укріпленням виконавчої вертикалі та посиленням впливу Президента, голова облдержадміністрації перетворився у слухняного виконавця, який залежав від волі «гаранта Конституції». Переважна більшість очільників Запорізької області перебувала на своїх посадах трохи менше року, а деяких з них запорожці іронічно називали «варягами». Так, протягом 1991–1998 року в Запорізькій області було лише два голови облради (Дем'янов і Похвальський), на відміну від голів облдержадміністрації, яких за цей час було втричі більше.

У 1997 році було ухвалено Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», а у 1999 р., – «Про місцеві державні адміністрації». Вони детально закріплювали повноваження та компетенцію рад і держадміністрацій. Зокрема, місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечували:

1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;

2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;

3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;

4) підготовку та виконання відповідних бюджетів;

5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;

6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;

7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень [15].

Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень [16].

Таким чином, до прийняття Конституції у 1996 році, в якій закріплювався поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову, а також проголошувалося право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів, Україна фактично не мала сформованого апарату державного управління. Недотримання принципу поділу функцій влади в перші роки незалежності Української держави зумовило затяжну політичну кризу. Ухвалення законів про місцеві державні адміністрації та місцеве самоврядування дало змогу чітко визначити поле діяльності та сферу компетенції кожного з них. Проте системі, яка склалася, притаманний ряд недоліків, що зумовило, у свою чергу, низку подальших конфліктів по лінії центр – регіони та голови місцевих державних адміністрацій – голови місцевих рад.

Для стабільного функціонування політичної системи, на нашу думку, необхідно мати взаємну відповідальність



держави та громадян, контроль суспільства за діяльністю органів влади та послаблення диктату центру над регіонами.

1. Колодій А. До питання про політичний режим в Україні (спроба транзитивного підходу) // Сучасність. – 1999. – № 7-8. – С. 84–96.

2. Мацієвський Ю. Між авторитаризмом і демократією: політичний режим після «помаранчевої революції» // Політичний менеджмент. – 2006. – № 5. – С.18–32.

3. Романюк О., Поліщук І. Еволюція влади в Україні: проблеми та здобутки // Актуальні проблеми внутрішньої політики. – 2004. – № 3. – С.90–98.

4. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.

5. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – 256 с.

6. Дослідження Київського міжнародного інституту соціології (КМІС) на тему: «Довіра до державних структур» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rbc.ua/ukr/vyboru/show/sotsopros-v-ukraine-gosudarstvennym-strukturam-doveryaet-28082012150900>.

7. Конституція Української РСР від 1978 року [Електронні данні]. – Режим доступу: <http://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978.html>.

8. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/55-12>.

9. Закон «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування. Від 7 грудня 1990 року 533-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/533-12>.

10. Закон «Про Представника Президента України» від 5 березня 1992 року № 2167-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2167-12>.

11. Постанова Верховної Ради України «Про порядок введення в дію Закону України «Про Представника Президента України» від 5 березня 1992 року 2167-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2168-12>.

12. Закон «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про Представника Президента України» від 16 березня 1993 року

№ 3066-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3066-12>.

13. Закон «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» від 3 лютого 1994 року 3917-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3917-12>.

14. КОНСТИТУЦІЙНИЙ ДОГОВІР між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1к/95-вр>.

15. Закон про місцеві державні адміністрації від 9 квітня 1999 року 586-ХІV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14/page>.

16. Закон про місцеве самоврядування від 21 травня 1997 року 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/page>.