

Управління територіями в умовах розбудови демократичної правової держави

Доповідь на науково-практичній конференції "Актуальні проблеми управління територіями в Україні" (26-27 листопада 1992 р.)

Л. Кравчук

Президент України

В умовах швидких змін у суспільстві, економічної нестабільності, бурхливого кипіння політичних пристрастей минул рік напруженої і досить складної роботи.

Ми знаходимося в кризовому стані. Але треба бачити і нові позитивні реалії. Сформовані майже всі інститути незалежної української державності. Ведуться пошуки структур виконавчої влади та місцевих органів.

Проте сьогоднішня система органів державної влади через її очевидну слабкість потребує в умовах кризи вжиття невідкладних заходів щодо її зміцнення і вдосконалення. Це пов'язано з розв'язанням комплексу правових, соціально-економічних і організаційних проблем, зокрема, розробкою нової концепції управління територіями в Україні.

I. Політичні і правові проблеми управління територіями в процесі розбудови Української держави. Основи регіональної політики України. Хотів би поділитися з учасниками конференції своїм баченням політичних і правових проблем управління територіями.

Першою з таких проблем я б назвав визначення компетенції двох рівнів публічної влади - держави і самоврядування, - тобто межі їхньої дії. Одразу хочу зазначити: треба поступово відходити від практики опіки з боку держави стосовно органів самоврядування.

Друга проблема, не менш важлива і об'ємна - суб'єкти управління територіями на регіональному і місцевому рівнях, порядок їх формування, розмежування повноважень і взаємовідносин. Тут нам необхідно виробити концептуальні основи регіональної політики України.

Третя проблема - адміністративно-територіальний устрій. Яким йому бути, з яких засад виходити при проведенні реформи, якими можуть бути оптимальні строки її проведення?

Четверта проблема, або комплекс проблем - економічні. Це проблеми і комунальної власності, і матеріально-фінансової бази самоврядування, і економічного районування.

Тепер - про окремі питання управління територіями. Успіх розбудови держави залежить від того, наскільки ми зможемо, враховуючи позиції усіх політичних сил суспільства, обрати оптимальну модель державного устрою.

Кожна територія України має свою специфіку - значні соціально-економічні та політичні відмінності. Візьмемо ті ж Донбас або Закарпаття, Кримську автономію. Розмаїття поглядів настільки велике, що іноді досягає діаметральної протилежності. В кожній території - своє бачення, якою має бути Українська держава. Для цього є об'єктивні причини: тут і ментальність, і етнічна самобутність, і географія. Окремо слід зазначити, що в багатьох територіях - складна історична доля, втім, це стосується нашої країни в цілому.

Ми прагнемо бути державою демократичною. Тому держава мусить поважати право міст, сіл, селищ на врегулювання всіх місцевих питань за їхнім власним розсудом - отже, враховувати інтереси окремих територій в процесі державного будівництва.

Україна повинна мати свою концепцію регіональної політики, де передбачатиметься розв'язання найскладніших проблем територій. Хочу наголосити: саме концепцію, яка б уможливила здійснення єдиної державної регіональної політики, дала б змогу визначати основні її засади і напрямки, а не пропозиції щодо розвитку окремих регіонів.

Мета цієї конференції, на мою думку, - сформувані рекомендації до розвитку основних принципів регіональної політики України, знайти оптимальну модель організаційних структур законодавчої, виконавчої і судової влади на територіальному рівні, їх взаємодії з органами місцевого самоврядування.

На особливу увагу тут заслуговує розробка механізмів практичної взаємодії і вирішення суперечливих ситуацій, які виникають у їх діяльності.

II. Проблеми територіального устрою України. Нинішній територіальний устрій України склався під впливом багатьох історичних чинників. Серед таких чинників найперше слід згадати про перебування впродовж багатьох століть різних частин нинішньої України в складі різних держав.

Це і Польща, і Росія, і Австро-Угорщина, і Румунія. Саме ця обставина й зумовила соціально-економічні, ментальні, культурні відмінності різних регіонів сучасної України.

Не одразу втілювалися й прагнення українського народу про відновлення територіальної цілісності, соборності України.

На момент здобуття своєї незалежності Україна була унітарною централізованою державою, що мала у своєму складі Кримську автономну республіку.

Зараз постало питання, яким повинен бути територіальний устрій України як самостійної держави.

Для відповіді на це запитання треба мати теоретичну концепцію.

По суті, сьогодні обговорюються три варіанти територіального устрою: унітарно-централізований, унітарно-децентралізований і федеративний. При виборі того чи іншого варіанта територіального устрою країни враховуються історичні та національні традиції, географічні умови та етнічні фактори функціонування суспільства, рівень розвитку самоврядування.

Виходячи із світового досвіду, а також з умов становлення української державності, мабуть, найоптимальнішим для України є унітарно-децентралізований тип територіальної організації. Я наголошую, що це моя особиста думка, а не директивна вказівка, тим більше, що ми на конференції. Він забезпечує розумний рівень централізації влади і належну самостійність територій. Над конкретним критерієм такої "розумності", звичайно, необхідно ще попрацювати, зокрема, пошукати механізми врахування і реалізації інтересів областей, які повинні стати основними осередками здійснення регіональної політики держави.

Зарубіжний досвід свідчить, що підготовка адміністративно-територіальної реформи потребує багато часу. Без належної підготовки проводити якісь зміни в територіальному устрої було б просто небезпечно. Це тільки дестабілізувало б ситуацію. Стан економічної кризи, несформованість державних структур, відсутність авторитетних політичних сил, слабка соціальна і правова захищеність людини створюють в Україні умови, за яких широкомасштабне реформування територіального устрою могло б бути небезпечним, а тому є несвоєчасним.

Тому переконаний: на нинішньому етапі доцільно зберегти той територіальний устрій, який усталився.

Щодо цього хотів би поділитися з вами деякими міркуваннями про управління територіями на рівні регіонів.

Нині набула поширення, особливо в місцевій, обласній пресі, ідея про надання областям статусу державно-територіальних одиниць і запровадження таким чином адміністративної (обласної) автономії або підступів до неї. Пропонується перетворити обласні Ради на органи державної влади, наділити їх так званою законодавчою автономією і відновити виконкоми Рад у вигляді органів влади виконавчої. В умовах, коли ідею державної незалежності пробують довести аж до сільради, ці пропозиції можуть, звичайно, знайти певну підтримку.

Що можна з цього приводу зауважити? Не буду прогнозувати наслідки втілення в життя цієї ідеї і безпеки відцентрових тенденцій. Спробуємо розібратись у цьому питанні.

Який статус має сьогодні обласна Рада? Це - представницький орган, обраний населенням відповідного регіону. Воля населення регіону і є джерелом владних повноважень обласної Ради. Що стосується обсягу цих повноважень, то він мусить визначатися державою в законі.

Зовсім інше джерело владних повноважень у державних органів. Вони наділяються владою волею всього народу. Якщо ж стати на цей шлях, то фактично відбудеться поєднання двох різних видів влади. Одержавлення Рад можна було виправдати в умовах командно-адміністративної системи, але чи можна і, головне, чи потрібно це виправдовувати і робити в контексті розбудови правової демократичної держави?

Слід думати над тим, як гарантувати реальну незалежність Рад в нових умовах, а не робити їх знову ланкою державного механізму. Тут треба дуже серйозно поміркувати.

Сьогодні маємо зосередитись на розробці концепції територіального устрою України як держави. Деякі пропозиції, наскільки мені відомо, вже є. Певний внесок має зробити і наша конференція, інтелектуальний і науковий рівень її учасників дає підстави на це розраховувати.

Майбутня концепція могла б передбачити вирішення таких проблем, як побудова української унітарної децентралізованої держави, розв'язання таких питань, як статус столиці, міста Севастополя, міст, які є великими індустріальними центрами.

Можливо, варто було б запозичити досвід як власний, так і інших країн щодо статусу цих населених пунктів і прилеглих до них територій, зокрема - визначити статус великих міст: Києва - статус столиці або столичного округу, Севастополя - спеціальний статус, міст-"мільйонників" - статус міст республіканського підпорядкування.

Треба продумати можливість раціональної ув'язки адміністративно-територіального поділу з соціально-економічними особливостями окремих регіонів, необхідністю створення умов для розвитку місцевого самоврядування, особливо на селі. Сільська громада, схід - це, на мою думку, незаслужено забуті приклади нашої вітчизняної місцевої демократії.

III. Концепція державної влади і місцевого самоврядування в Україні. Сьогодні Україна стоїть перед вибором

моделі своєї державності. Йде дискусія - бути Україні президентсько-парламентською чи президентською республікою.

Зразу ж зазначу, що президентських республік в класичному вигляді, фактично, не існує. Та і в парламентських є елементи президентської. Крайнощів маємо уникати і крутих поворотів не робити.

Треба шукати свій підхід.

Моя думка: має бути оптимальне поєднання президентської і парламентської форм влади.

Від того, як ми визначимося у верхніх ешелонах, багато в чому залежить і вибір концепції розбудови територіальних інститутів влади в нашій державі.

Час вимагає прискорити вирішення всіх суперечливих питань, пов'язаних з організацією і діяльністю місцевих органів влади. Місцева влада - це коренева система держави. Ми повинні визначитись, якими будуть місцеві органи державної виконавчої влади. Мабуть, не помилюсь, якщо скажу - всі зацікавлені, щоб на нинішньому перехідному етапі це були сильні органи.

Всім нам спокійно і розсудливо, думаючи про можливі наслідки, потрібно шукати шляхи вдосконалення місцевих органів влади. Всіх, не виділяючи якусь одну ланку. Слід повніше задіяти потенціал регіональних представницьких органів для розв'язання територіальних проблем. Треба розробити також і нову концепцію формування цих органів, створити надійний механізм їх взаємодії з виконавчою владою.

Деякі пропозиції щодо моделі регіональної виконавчої влади і представницьких органів мені вже доводилось викладати у засобах масової інформації. Але це, мабуть, не кінцева формула організації місцевої влади. Практика життя висуває нові ідеї, нові пропозиції.

Роздуми про майбутні системи місцевих і регіональних органів приводять до висновку: нова модель повинна враховувати сувору дійсність сьогодення і працювати на перспективу, поєднувати широкий місцевий демократизм з стабільною, відповідальною і міцною політикою держави на місцях.

Слід було б відмовитись від поняття "регіональне самоврядування", як юридично некоректного, і запровадити інститут регіонального представництва. Ради як органи регіонального представництва обираються на рівні районів і областей всім населенням.

Обласні і районні Ради як органи, що представляють місцеве самоврядування відповідної території, формують свої виконавчі органи.

Голова виконавчої влади обирається або населенням, або депутатами Ради на сесії.

Якщо населенням, то більше демократії, але і більше ризику для появи суперечливих ситуацій.

Всім нам потрібно сформулювати такий закон, такі його положення, які б з одного боку гарантували виконання і місцевих завдань, і проведення державної політики, а з іншого боку - давали б можливості на підставі закону змістити з посади голову виконавчої влади, якщо він не виконує Конституції і законів. Це важливий елемент, і над ним треба думати. Законом мають бути обумовлені випадки, коли голова місцевої Ради може бути звільнений. Думаю: найліпше, коли в унітарно-децентралізованій державі всім населенням обирається лише Президент, щоб не було стільки президентів - скільки територій.

Запропонований варіант формування місцевих структур певною мірою враховує традиції радянської доби, водночас він забезпечує кінце потрібну вертикальну підпорядкованість місцевих органів виконавчої влади.

Якщо навколо цих проблем поміркувати, я думаю, що ми могли б знайти оптимальний варіант. Коли брати перспективу, прогнозувати життя справді демократичної, правової держави, то, звичайно, треба думати саме про оптимальну формулу організації місцевої влади. Але сьогодні, коли йде боротьба за владу, то необхідно зважити на те, як управляти, які мають бути підстави, норми, що гарантували б населенню регіону можливість виправити помилку, допущену на виборах. Ось і зараз ми зустрічаємося з такими випадками.

Є закони, але ми знаємо, що вони недосконалі. Та й хіба можна розраховувати на досконалість, якщо вони приймалися так швидко і в таких складних умовах. Однак правова база нашої держави все ж таки закладається. Це заслуга всіх і Верховної Ради насамперед.

Від особистих якостей керівників надто багато залежить. Дехто вишукує в законі не шляхи співпраці, а можливості для конфронтації. Тому я пропоную таку "джентльменську угоду". Сьогодні не треба знову перерозділяти владу, не треба перетягувати канат, а слід вдосконалювати те, що вкрай потрібно за формами влади і власності. Стосовно ж керівників, які не змогли знайти норми співпраці і це йде на шкоду як населенню регіону, так і державі в цілому, я пропоную вчинити так. Не шукати, хто винен. В той же день, коли обласна або районна Рада вранці звільнить свого голову, то я увечері підпишу указ про звільнення представника Президента. І на цьому поставлю крапку. Бо в нас немає вже часу умовляти керівників.

Коротко про статус органів регіонального представництва.

Обласні і районні Ради доцільно наділити визначеними у законі нормативними повноваженнями, що стосуються так званих "місцевих справ".

Виконавчі органи цих Рад матимуть подвійний статус.

По - перше, представлятимуть державу на регіональному рівні, стануть провідниками політики центральної виконавчої влади - Президента і Уряду стосовно питань управління об'єктами державної власності, контролю за проведенням роздержавлення, приватизації, податкової, антимонопольної політики, забезпечення виконання Конституції, законодавчих актів, правопорядку, безпеки тощо.

По-друге, виконавчі структури забезпечуватимуть реалізацію рішень відповідно обласних і районних Рад, прийнятих в межах їх компетенції.

Реформа системи Рад, яка проводиться в Україні, поставила суспільство перед усвідомленням ролі інституту місцевого самоврядування. Цей інститут виконує функції влади територіальної громади, влади за своєю природою не державної, а суспільної.

Україна стоїть перед вибором: яка з діючих у світі моделей самоврядування може бути взятою за зразок. Таких моделей з урахуванням національної специфіки є чимало. Але всі вони ґрунтуються на трьох основних концепціях місцевого самоврядування.

Теорія "природних прав общини" - це перше. Є також "державна теорія місцевого самоврядування".

І є третя, яка синтезує перші, по суті, полярні підходи до визначення природи місцевого самоврядування. Це теорія "громадського, або господарського самоврядування".

Враховуючи історичні традиції, досвід застосування в українських містах Магдебурзького права, діяльності земських установ, створених після реформи 1864 року, в Україні доцільно схилитись до побудови системи місцевого самоврядування на засадах його громадсько-господарської концепції. Її суть полягає в тому, що органи місцевого самоврядування мають власну суверенну компетенцію і права тільки в сфері неполітичних відносин, у місцевих господарствах і громадських справах. До цих місцевих справ держава не втручається і вони вирішуються органами самоврядування самостійно. В питаннях політичних, загальнодержавних ці органи діють як представники держави.

Це дасть можливість, по-перше, зберегти єдність державної влади згори донизу і забезпечити її стабільність. По-друге, відкриваються можливості для самодіяльності населення при вирішенні місцевих питань. По-третє, додається двовладдя на місцях і боротьба за лідерство між Радами і виконавчими органами.

Конкретна модель органів місцевого самоврядування могла б бути відповідно до цього такою.

На рівні міст, сіл, селищ обираються прямим голосуванням відповідні Ради, як органи місцевого самоврядування. Ради обирають своїх голів, які є одночасно і головами відповідних Виконавчих комітетів. На органи місцевого самоврядування покладається забезпечення ряду делегованих державою функцій. Голова Ради і її виконавчого комітету представляє на місцевому рівні інтереси центральної виконавчої влади і підзвітний перед нею за реалізацію цих функцій.

Запроваджуючи нову систему органів місцевого самоврядування, так само як і органів регіонального представництва, слід піти на значне скорочення їх депутатського корпусу. Сьогодні треба створити необхідну законодавчу базу для реорганізації системи місцевої влади, а формування її органів доцільно провести тільки після прийняття відповідних законів про вибори.

До цього ніяких суттєвих змін в перерозподілі влади не вносити, щоб не загострити ще більше ситуацію.

Повинні бути лише усунені ті суперечливі норми в законах, які заважають працювати президентським адміністраціям і Радам.

Слід і надалі удосконалювати законодавче регулювання, організаційно-правові форми діяльності органів місцевого самоврядування. Маємо прийняти закони про державну та муніципальну служби. Особливу увагу слід приділяти добору і підготовці кадрів, питанням розподілу функцій між державою і місцевим самоврядуванням, повноважень між центральними і місцевими органами державної виконавчої влади.

Потрібні серйозні наукові дослідження. Особливо це стосується правової і економічної сфер.

IV. Соціально-економічні проблеми управління територіями і правові шляхи їх розв'язання. Вирішення значної частини нинішніх складних соціально-економічних проблем лягає на плечі органів місцевої влади. Вони найбільш наближені до повсякденних клопотів людей. Але більшість місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування опинились у дуже скрутному фінансовому становищі, не мають потрібних матеріальних ресурсів для ефективного виконання своїх функцій. Обсяг позики бюджетам областей з державного бюджету України за 9 місяців досяг 174 мільярдів карбованців. У багатьох регіонах не вдалося подолати інерції минулого, коли місцеві органи все ще очікують вказівок згори, тоді як складна соціально-економічна ситуація вимагає рішучих ініціативних дій, пошуку і мобілізації територіальних резервів.

Сьогодні слід зміцнити потенціал місцевої влади, розширити її можливості у розв'язанні територіальних проблем. Це - завдання, яке стоїть перед центральним Урядом і керівництвом місцевих владних структур.

Функції місцевої влади значно розширюються. В регіонах здебільшого мають розв'язуватись проблеми забезпечення людей продовольством, послугами соціального захисту, скорочення безробіття. Регіони і окремі

території мають стати центрами структурної перебудови економіки, розвитку ринкової інфраструктури. Це не означає, що держава, центральний Уряд перекладає ці турботи на когось. Навпаки, в багатьох регіонах України нагромадились гострі проблеми, які вимагають втручання і допомоги із центру.

Беручи курс на підвищення ролі територій, держава має створити для цього і відповідні економічні передумови. Кожна територія, їїні владні структури повинні мати свої економічні підвалини. Тобто бути власником. Відомо, що без власності нема й ефективної влади.

Процес розмежування об'єктів власності між суб'єктами управління в Україні розпочався. До комунальної власності всіх адміністративно-територіальних одиниць передане майно вартістю 860 мільярдів карбованців.

Однак процес формування комунальної власності розпочався без необхідних обґрунтувань. Це призвело до непорозумінь, а то й конфліктів між центральними і місцевими органами, Радами різних рівнів.

В окремих регіонах розпочалися з цього приводу навіть судові процеси. Значна кількість Рад у містах, які є обласними центрами, і обласних Рад вступили у затяжну боротьбу, що триває і досі.

Боротьба за те, кому управляти власністю, йде і між Радами та місцевими державними адміністраціями. Все це мало чи має місце в Одесі, Херсоні, Харкові, Києві та інших регіонах. Така нікому не потрібна боротьба відвертає від справ, інколи переходить в особисту ворожнечу посадових осіб.

Нам треба виправити ці помилки. Маємо провести муніципалізацію частини майна, що перебуває у державній власності. Без цього марно розраховувати на те, що інститут місцевого самоврядування працюватиме ефективно. Муніципальна власність - це власність територіальної громади, тобто колективна власність жителів міст, сіл, селищ інших населених пунктів. Вона має не державний, а корпоративний характер.

Щодо цього, гадаю, треба переглянути деякі положення чинного законодавства, а також вивести муніципальну власність зі складу державної.

Вельми принципове питання - склад об'єктів муніципальної власності. Серед них повинна бути і земля, і ми маємо піти на визнання муніципальної форми власності на землю. Земельне питання постає дуже гостро. Однією з причин нинішньої тяганини і конфліктів при проведенні земельної реформи є нерозмежованість земельних ділянок по власниках.

Інший підхід маємо застосовувати до регіонального рівня - районів та областей. Доцільно, щоб владні структури цих територій здійснювали управління об'єктами державної власності, які передаються в їхнє підпорядкування центральними органами держави.

На регіональному рівні комунальна власність, таким чином, залишається як різновид державної.

Нам потрібно в законодавчому плані регламентувати механізм використання муніципальної власності та тієї частини державного майна, що передається в управління регіональним адміністраціям. Відсутність чітких правових норм призводить до зловживань і корупції.

Одне з найгостріших питань - шляхи формування місцевих бюджетів і методи державного бюджетного регулювання. Відродження інституту місцевого самоврядування поставило на чергу денну проблему доцільності відокремлення бюджету самоврядних територій від бюджету державного.

Законодавчо такі передумови створено. Розширено перелік закріплених за бюджетами місцевого самоврядування податків. Міські, сільські, селищні Ради отримали певні права на встановлення місцевих платежів і зборів. Це зміцнило їх фінансову самостійність.

Якщо в 1990 році у бюджетах Рад базового рівня зосереджувалось близько 39 відсотків сумарних коштів усіх бюджетів областей України, то в 1991 році - вже понад 59. У поточному році цей показник прогнозується на рівні 54-55 відсотків.

Проте органи місцевого самоврядування не виявляють належної ініціативи, аби заробляти кошти самостійно. Це можна також адресувати й Радам регіонального рівня, всім структурам виконавчої влади.

Дається взнаки стара споживацька психологія. Але головна причина - досить недосконалі податкова система і механізм державного бюджетного регулювання. Уряд, як відомо, займається цими проблемами і буде приймати відповідні нормативні акти, враховуючи інтереси територій. Щодо бюджетного регулювання, то воно базується, як правило, на простому перерозподілі коштів.

На цій проблемі слід зупинитись докладніше. Довкола неї виникає багато дискусій. Деякі місцеві Ради взагалі виступають проти будь-якого вилучення коштів з їх територій.

Територіальний перерозподіл коштів між бюджетами має об'єктивний характер і здійснюється в усіх країнах без винятку. Тут головне - механізм забезпечення справедливого розподілу в інтересах розвитку регіонів. Пов'язано це з тим, що є бідні й багаті щодо фінансів території.

В Україні у 1992 році понад 5,5 тисячі бюджетів місцевих Рад (майже половина від загальної кількості) перебувають на дотації. Водночас такий перерозподіл не повинен зводити нанівець ініціативу територій, що мають надлишок коштів. Розробка такого механізму - актуальне питання як для української економічної науки, так і

для центральних органів державної влади, передусім - Кабінету Міністрів України. Тут криються інколи і політичні проблеми. Зокрема, висувуються гасла про "відокремлення" або щось подібне.

Останнім часом знову порушено проблему - якому рівню Рад бути базовим. Упродовж століть в Україні не раз і не два змінювався адміністративно-територіальний поділ. Але завжди статус самоврядних мали місто, містечко, селище, сільська громада. Вони ж мали і свою власність, яка була матеріальною основою їх незалежного статусу.

Повернемося хоча б до Магдебурзького права.

Тільки в населених пунктах є територіальна спільність людей, яка являє собою соціальну основу місцевого самоврядування. Так вирішується це питання в усіх цивілізованих країнах. Не відповідає дійсності і теза про те, що сільський район має кращі фінансові можливості бути базовим рівнем. Близько 65 відсотків районних бюджетів знаходяться на дотації. Скажіть, що то може бути за самоврядування, якщо воно майже цілковито утримується за державний кошт. Не казати ж про те, що позбавлення статусу базового рівня знову поверне нас до тих часів, коли держава фактично сприяла занепаду сіл, селищ, містечок, ба й навіть міст. Коли сільська чи селищна Рада мала тільки прапора та печатку.

В окремих регіонах одним з найактуальніших є питання про те, хто повинен управляти власністю, регулювати земельні відносини, розробляти і виконувати бюджет, здійснювати приватизацію: обласна, районна Рада чи місцева державна адміністрація?

Проблема ця, на мою думку, створена штучно. Хтось хоче протиставити виконавчу владу представницькій. Це якоюсь мірою є відображенням відсутності добре осмисленого механізму взаємовідносин представницьких структур і органів виконавчої влади на регіональному рівні. Подекуди ці протиріччя виникли через суб'єктивні причини. Тут просто не хочуть чи не можуть порозумітися голова Ради і глава місцевої державної адміністрації.

Деякі голови обласних Рад не бажають делегувати, відповідно до законодавства, функцію управління комунальною власністю державним адміністраціям, одноособово приймають розпорядження по управлінню майном, блокують розгляд питань, поданих на затвердження в Ради місцевими державними адміністраціями. Зі свого боку державні адміністрації у багатьох випадках порушують чинне законодавство.

У законодавчому порядку нам потрібно створити надійну правову основу для господарської діяльності органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій в усій сфері їх компетенції.

V. Конституційні засади управління територіями в Україні. Політичні, економічні, організаційно-правові питання управління територіями знаходять відображення в конституційних засадах державного ладу, потребують розв'язання в поточному законодавстві. Їх можна розглядати:

- з погляду діючої Конституції: співвідношення її положень з поточним законодавством, практикою діяльності владних структур;

- з погляду на проект нової Конституції України, доцільності розробки і прийняття комплексу нових законодавчих актів;

- у руслі меж конституційного регулювання засад управління територіями.

Всі ці аспекти характеризують вельми суттєву річ, на яку при нагоді так охоче посилаємось і про яку на практиці так часто забуваємо. Йдеться про принцип верховенства права. Конституції, закону, про розбудову правової держави. Справді, стало, мабуть, модним присягатись на вірність ідеям правової держави і одночасно проявляти правовий нігілізм. Шкода, що захоплення політичною кон'юктурою частенько зводить нанівець високі ідеали.

Як наслідок, у житті маємо одне, в законодавстві - дещо інше, а в діючій Конституції - майже нічого або ще інше. Подивіться, які відповіді на питання, що постали в сфері управління територіями, дає нам нинішня Конституція. В ній зазначено, що наприкінці 1992 року ми й надалі перебуваємо у старій системі координат, де Ради складають основу політичної системи, єдину систему органів державної влади, яким підзвітна і підконтрольна решта усіх державних органів.

Багатьох влаштовує саме такий конституційний статус-кво. Тому не випадкова гостронегативна реакція з боку окремих Рад на проект нової Конституції, яка заснована на ідеях розподілу влади і відкидає чітко не було монополію на неї.

Загалом правовий простір формується в нас часто дивним чином, від зворотного, і це є сама реальність, що відповідає перехідному часу, в який ми живемо. Ми мусимо іноді спочатку приймати закони, постанови, вносити до них численні зміни, а вже потім, і то не завжди, добираємось до Конституції. Зрозуміло, що напружений ритм життя не дає змоги працювати помірковано, виважено, примушує видавати законодавчу продукцію швидко. Проте слід визнати, що прорахунки в законотворчості пов'язані і з відсутністю науково обгрунтованої законодавчої політики, визначення законодавчих пріоритетів, процедури вироблення законів. Через це страждають, зокрема, і місцеві органи, яким важко розбиратися в такій ситуації.

Ми чекаємо від конференції обгрунтованих пропозицій щодо вироблення конституційних засад управління територіями. Передусім - стосовно проекту нової Конституції України. Доцільно з'ясувати межі конституційного регулювання цих питань.

Щодо конституційних актів то їх бажано готувати в комплексі, в єдиному пакеті. Серед них: законопроекти про

державний, територіальний устрій України, про вибори і про статус місцевих органів самоврядування і регіонального представництва, про столицю, а також статус міст республіканського підпорядкування та інші.

Розв'язання всього комплексу територіальних проблем - це один з шляхів прискорення державотворення.

Зробити це можливо лише на основі принципів побудови правової держави.

Формуючи систему органів місцевої влади, маємо створити ефективну і дійову виконавчу владу, зміцнити засади місцевого самоврядування, чітко визначити компетенцію кожного рівня державного управління на основі децентралізації і делегування центром своїх функцій місцевим органам влади тільки законом та розмежувати повноваження держави і місцевого самоврядування.

Видатний письменник, політичний діяч і патріот України В. Винниченко колись писав: "Оголосити творіння державності легко, але ж треба серйозно вдуматись, що то значить, яка то велетенська робота, яких зусиль вона вимагає, яких сил, якої кількості людей, знання, досвіду, матеріальних засобів".

І сьогодні, усвідомлюючи свою відповідальність перед народом, ми повинні підпорядкувати свої власні інтереси, своє місце в державі інтересам України, забезпечити мир і злагоду в нашому домі, йти наміченим курсом. Ми переживаємо важкі часи і треба мати мужність не падати духом перед труднощами, крок за кроком будувати демократичну, правову і цивілізовану Українську державу.

Право України. - 1993. - № 5-6. - С. 3-8.