

смаatrивает деятельность по выявлению, предупреждению и устранению транснациональных угроз государственной безопасности, среди которых наиболее опасными являются терроризм, незаконный оборот наркотиков и киберпреступность. Характеризуются актуальные проблемы, связанные с методами борьбы с транснациональными угрозами, характерными для Аргентины и стран Латинской Америки.

Ключевые слова: Аргентина, Латинская Америка, национальная безопасность, политика безопасности, угрозы, терроризм, незаконный оборот наркотиков, киберпреступность.

Mural Anastasia. Transnational Threats to the Interests of Argentina. The article deals with the features of transnational threats to the interests of Argentina, the reasons for their occurrence and development, and outlines prospective directions for struggling with them. It determines that the national interests of Argentina provide activities for detecting, preventing and eliminating transnational threats to national security, the most dangerous among which are terrorism, drug trafficking and cybercrimes. It characterizes actual problems associated with methods of combating with transnational threats, typical for Argentina and Latin America states.

Key words: Argentina, Latin America, national security, security policies, threats, terrorism, drug trafficking, cyber crime.

Стаття надійшла до редколегії
19.09.2014 р.

УДК 323 (477,82)

Віра Мельник

Становлення інституційної моделі владних структур Волині

Досліджено процеси розвитку владних структур Волинської області від здобуття незалежності України до прийняття Конституції. Проаналізовано основні кроки місцевої влади, спрямовані на переорієнтацію від радянських традицій до потреб суверенної держави; нормативно-правові акти, що визначали засадничі принципи інституційної моделі влади; деякі аспекти кадрової політики.

Ключові слова: суб'єкт політичного процесу, представник президента, диференціація, указ, розпорядження, конституційний договір, виконавчий комітет.

Постановка наукової проблеми та її значення. Політичний процес – складне та багатогранне суспільне явище. Міру його складності часто визначає ступінь завершеності інституційної моделі. Відсутність моделі як такої зумовлює перманентні пошуки оптимальної конфігурації владних структур. При цьому будь-який позитивний досвід не встигає утвердитися, зазнаючи наступних змін. Становлення інституційної моделі на регіональному рівні деякою мірою спрощується, оскільки ці процеси відбуваються в контексті загальнодержавної стратегії. Однак ускладнюються регіональною специфікою, кадровим ресурсом і неможливістю практичної реалізації деяких теоретичних положень.

Аналіз досліджень цієї проблеми. Окремі аспекти цього напрямку досліджень, зокрема еволюцію політичного процесу на Волині та становлення самоврядних структур області, висвітлено в роботах В. І. Бортнікова, В. Я. Малиновського та інших учених.

Мета й завдання статті – дослідити процеси становлення управлінських структур Волинської області та виявити специфіку, зумовлену регіональним фактором.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. Інституційне становлення державно-владних структур у Волинській області розпочалось одразу після проголошення незалежності.

Державна влада в області на той час була представлена виконавчими комітетами рад народних депутатів, які виконували функції державного управління на місцях. Оскільки система рад формувалася знизу, то й похідні від неї – виконкоми – опосередковано походили від територіальних громад як суб'єктів політичного процесу. Поєднання місцевого самоврядування і державного управління в руках місцевих рад було шкідливим і для розвитку інституту самоврядування, і для державних структур, що особливо гостро відчували потребу реформування в реаліях, які склалися.

Гнучкості системи перешкоджала й компартія. Після скасування статті 6 Конституції роль партійних функціонерів у владних структурах лише дещо послабилась. Це засвідчує хоча б такий факт – маючи третину депутатських мандатів в обласній раді, демократам дісталось всього одне місце в її президії та одне місце в облвиконкомі [5, с. 21].

Одним із перших, логічних, кроків до оновлення владних структур області стало рішення облвиконкому від 25.08.1991 р. «Про департизацію органів державного управління області, обласного управління внутрішніх справ і управління КДБ по Волинській області», прийняте на виконання Постанови Верховної Ради України «Про департизацію державних органів, установ та організацій» [8]. Цей документ не передбачав люстрації з подальшим обмеженням займати керівні посади.

Посадовців, які не вийшли з КПРС, було відсторонено від обов'язків. Було відсторонено вісім із п'ятнадцяти голів райвиконкомів області [6]. Уже наприкінці серпня – на початку вересня їх було поновлено на своїх посадах у зв'язку з увільненням від обов'язків секретарів Комуністичної партії. Очевидь бажання зберегти посади на той час перемогло ідейні переконання.

Обрання президента прискорило роботу Верховної Ради щодо чіткого розмежування сфер державного управління та місцевого самоврядування. Одним із перших, послідовних, кроків, у цьому аспекті було прийняття 5 березня 1992 р. Закону України «Про Представника Президента України».

Закон установлював механізми взаємодії Представника Президента та самоврядних структур. Сфера повноважень Представника Президента визначена дуже широко. З-поміж інших він може звертатися до суду з позовом про визнання недійсними актів органів місцевого й регіонального самоврядування, які суперечать законодавству; порушувати перед Президентом України питання про внесення на розгляд Верховної Ради подання щодо дострокового припинення повноважень органів місцевого й регіонального самоврядування у випадках, які передбачило законодавство. Розпорядження Представника Президента України обов'язкові для виконання органами місцевого й регіонального самоврядування.

Ради, своєю чергою, могли лише звертатися до Президента України з пропозицією звільнення свого Представника.

Звичайно, цей закон був неспроможним повністю врегулювати політико-управлінські процеси на місцях, а тому вже 26 березня 1992 р. прийнято нову редакцію Закону «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». Попередня редакція, від 7 грудня 1990 р., втратила актуальність.

Так було закладено фундаментальні основи інституційного розмежування державного управління та місцевого самоврядування, причому «повноцінне» самоврядування поширювалося лише на базовий рівень.

Вертикаль державної влади завершувалася на районному рівні. Виконавчі органи обласних і районних рад було ліквідовано.

Указом Президента України на посаду Представника Президента у Волинській області було призначено В. І. Блаженчука, який очолював Волинську обласну раду народних депутатів, причому його кандидатуру рекомендувала на цю посаду Волинська обласна рада за підтримки опозиційного Демократичного блоку ради [15, с. 42]. Кандидатура В. Блаженчука була своєрідним компромісом, як і на момент його обрання головою обласної ради, коли на цю посаду претендували перший секретар Волинського обкому, перший секретар міському Луцька та другий секретар обкому В. Блаженчук. Певною мірою такому виборі сприяла не лише здатність іти на компроміс, а й той факт, що він народився, навчався та професійно зростав на Волині [2], а отже, мав ще й позитивний «земляцький» імідж.

Стаття 3 Закону «Про Представника Президента України» забороняла Представникам Президента бути депутатами місцевих рад, займати керівні посади в інших органах. А тому в червні на вакантну посаду було обрано Б. П. Клімчука, який мав досвід роботи в обкомі партії.

Призначені представники Президента районного рівня раніше були здебільшого партійними функціонерами. Однак серед них було декілька осіб, яких запропонували національно-демократичні сили, зокрема в Ківерцівському, Горохівському, Локачинському, Рожищенському, Ковельському, Камінь-Каширському районах.

У зв'язку з утворенням з березня 1993 р. у Волинській області ще одного, Шацького, району [10] Президент України через місяць призначив у ньому своїм представником В. Найду. Так завершилося

формування первинного складу представників Президента у Волинській області, утвердився сучасний адміністративний поділ області.

Абсолютна більшість Представників Президента у районах пропрацювала на своїх посадах до березня 1995 р. Звільнені Президентом до цього терміну зазвичай належали до висуванців національно-демократичних сил. На нашу думку, такі звільнення можна пояснити не стільки професійними недоліками цих осіб, скільки політичними мотивами.

Деяким підсумком політичної кризи, що виникла, і водночас передумовою динаміки політичного процесу стало прийняття Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» та призначення виборів до місцевих рад.

Згідно з цим законом повноваження обласних і районних місцевих державних адміністрацій передали головам і виконавчим комітетам відповідних рад.

Щоб запобігти сваволі з боку місцевих рад і проявів сепаратизму, стаття 5 Закону передбачала випадки, у яких повноваження місцевих рад можуть бути достроково припинені рішенням Верховної Ради України.

Волинська обласна рада сприйняла цей закон із помітним оптимізмом. Так, керівник секретаріату С. Ющик зазначив, що Верховна Рада виправила свою помилку щодо введення інституту Представників Президента, який себе не виправдав [5, с. 66].

Вибори депутатів до місцевих рад проходили в одномандатних округах. Кількість округів, відповідно, й депутатів, визначала сама рада, у межах, визначених законом, зокрема статтею 11 [7]. Це положення Закону суттєво скорочувало чисельність депутатського корпусу місцевих рад. Наприклад, міська рада обласного центру зменшилася до 30 депутатів, при тому, що чинна нараховувала 120. Волинська обласна рада зменшилася зі 130 до 60 осіб.

За результатами виборів до обласної та районних рад ці органи можна було сформувати. Дещо іншою була ситуація з обранням керівників міст і районів. Так, установити переможця на посаду голови Луцької, Володимир-Волинської міських рад і Ратнівської районної ради вдалося після повторного голосування.

Восьмеро з новообраних голів районних рад займали посади голів державних адміністрацій причому із цих восьми до свого призначення головами районних адміністрацій, четверо вже побували в кріслах голів районних рад. Двоє з обраних районних голів переобирались удруге поспіль.

Стосовно голови обласної ради, то, попри те, що на цю посаду претендували голова обласної адміністрації та один із його заступників, було продовжено кредит довіри чинному голові обласної ради Б. Клімчуку [11].

Восьмеро новообраних голів міст і районів одночасно отримали мандат депутата обласної ради. Оскільки закон не передбачав обмеження щодо можливості балотуватися на голову ради однієї адміністративної одиниці й водночас депутата іншої. Дехто скористався такою можливістю.

Така концентрація влади в одних руках, коли особа очолює на рівні району державну та муніципальну владу, а, крім того, є депутатом обласної ради, на думку В. Малиновського, суперечила засадничому принципу демократії.

Після обрання обласної, районних рад і їх голів сформовано таку модель управління, за якої вся влада на місцях належала головам цих рад та їм підпорядкованим виконкомом. Самоврядування, по суті, наповнилося реальним змістом. Роль Президента як глави виконавчої влади на місцях стала суто номінальною.

Першим кроком Президента на зміцнення власного впливу був указ, спрямований на посилення свого впливу в регіонах, який передбачав підзвітність та підконтрольність Президентів України голів обласних рад із питань здійснення делегованих повноважень державної виконавчої влади; голови сільських, селищних, районних, міських рад та їх виконавчі комітети підзвітні й підконтрольні, відповідно, головам обласних рад і через них – Президентів України [9].

Черговим кроком Президента до інституційних змін влади на місцях була ініціатива термінового прийняття Закону «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні». Цей проект передбачав систему обернено пропорційну до тодішньої. Уся влада в областях і районах переходила до місцевих державних адміністрацій, голови яких вибираються на місцевих виборах, а місцеві ради відповідного рівня ліквідовуються. Після тривалих парламентських дискусій Верховна Рада України відхилила даний законопроект.

Політичний конфлікт на цьому не вичерпався. Такі обставини не відображали інтересів жодного з учасників політичного процесу, в тому числі регіонального рівня. Стало очевидним, що нормативно-правова база потребує радикальних легітимних змін. Результатом тривалих перемовин, дискусій і копіткої праці стало укладення Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади й місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України. Цей документ, по суті, став тимчасовою Конституцією. Хоча формально дія радянської конституції не зупинялась, заключні положення цього договору містили такі пункти: до прийняття нової Конституції України положення чинної Конституції України діють лише в частині, що узгоджується з цим Конституційним Договором; сторони суворо дотримуватимуться положень цього Конституційного Договору й діятимуть у повній відповідності до нього [3].

Після набрання чинності цього документа в управлінських структурах області відбулися докорінні зміни. Виконавча влада на місцях знову поверталася місцевим державним адміністраціям. Головами місцевих адміністрацій, згідно зі статтею 46, було призначено голів відповідних місцевих рад.

Президент отримав право дострокового звільнення даних посадових осіб у разі порушення Конституції та інших нормативних актів України. Крім того, згідно зі статтею 58, звільнення з посад голів обласних, районних державних адміністрацій припиняє їх повноваження як голів обласних, Київської та Севастопольської міських і районних рад.

Право призначення голів адміністрацій мало, швидше, номінальний характер, оскільки кандидатуру визначав не Президент, право ж їх звільнення одночасно з обох посад надавало реальних важелів впливу на політичні процеси в регіонах. Варто зазначити, що на теренах Волинської області випадків такого дострокового припинення повноважень голів адміністрацій не було.

7 липня 1995 р. Президент України Л. Кучма призначив головою Волинської обласної державної адміністрації Б. Клімчука, голову обласної ради [1, с. 140].

31 липня було призначено голів Горохівської, Локачинської, Луцької, Ратнівської районних державних адміністрацій. Голів інших дванадцяти районів області – Володимир-Волинського, Іваничівського, Камінь-Каширського, Ківерцівського, Ковельського, Любешівського, Любомльського, Маневицького, Рожищенського, Старовижівського, Турійського, Шацького Президент своїм Розпорядженням призначив 18 серпня 1995 р.

Така інституційна модель владної системи на місцях проіснувала до прийняття Конституції України в червні 1996 р.

Основний закон закріпив модель, згідно з якою районні та обласні ради не утворюють власних виконавчих органів, а відповідні повноваження передають місцевим державним адміністраціям, які, по суті, зосередили у своїх руках всю повноту і державної, і самоврядної виконавчої влади на місцях. Голову місцевої державної адміністрації призначає на посаду і звільняє з неї Президент України за поданням Кабінету Міністрів. Громади районів та областей утратили будь-який стосунок до призначення голів державних адміністрацій і право прямого обрання голів районних та обласної Рад, у чому, власне, і не було потреби, оскільки обсяг їх повноважень не потребує кредиту довіри з боку жителів цих адміністративних одиниць. Більше того, стаття 140 Конституції надає право здійснювати місцеве самоврядування територіальним громадам, а оскільки поняття «територіальна громада району, області» не визначена жодним правовим актом, то і їх право на самоврядування відносне.

Обласна й районні ради наділені Конституцією правом висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь. У разі підтримки недовіри двома третинами депутатів від складу відповідної ради, Президент приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації [4, с. 55].

В області й районах неодноразово наростали політичні протистояння між головами місцевих державних адміністрацій та відповідними радами, однак жодне з таких протистоянь не завершилося відставкою голови через висловлену недовіру.

Відповідно до Конституції постала процедурна потреба призначення голів місцевих адміністрацій, причому чинних голів зі своїх посад не звільнив Президент, крім голови Шацької районної державної адміністрації, який подав відповідну заяву.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, процес інституційного становлення управлінських структур Волинської області розпочався одразу після здобуття незалежності, він був

еволюційним, хоча інколи суперечливим. Найбільший вплив на його перебіг, крім регіонального фактору, мав Президент України. Оскільки це був новий інститут у політичній системі держави, який намагався сформувати власну вертикаль. Крапку в цих процесах було поставлено із прийняттям Конституції України.

Джерела та література

1. Бортніков В. І. Волинь в умовах демократичної трансформації (кінець ХХ – початок ХХІ століття) : кол. моногр. / В. І. Бортніков, Н. Н. Коцан, Н. В. Павліха та ін. ; за заг. ред. В. І. Бортнікова. – Луцьк : Східноєвроп. нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2012. – 656 с.
2. Володимир Блаженчук – перший губернатор вільної Волині // Вісник+к. – 2010. – 9 верес.
3. 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 // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 18. – С. 133.
4. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
5. Малиновський В. Я. Становлення і розвиток місцевого самоврядування у Волинській області (1990–2010 рр.) : монографія / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Ініціал, 2013. – 352 с.
6. Мовою документів // Рад. Волинь. – 1991. – 27 серп. – С. 3.
7. Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних рад : Закон України від 24 лютого 1994 р. № 3996-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 8. – С. 38.
8. Про департизацію державних органів, установ та організацій : Постанова Верховної Ради України від 24 серпня 1991 р. № 1429-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 38. – С. 504.
9. Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях : Указ Президента України від 6 серпня 1994 року № 430/94 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/430/94>
10. Про утворення Шацького району Волинської області : Постанова Верховної Ради України від 3 лютого 1993 р. № 2981-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 15. – Ст. 137.
11. Результати голосування по виборах голови обласної ради // Народ. трибуна. – 1994. – 29 черв.

Мельник Вера. Становлення інституціональної моделі властних структур Волини. Исследованы процессы развития властных структур Волинской области от обретения независимости Украины до принятия Конституции. Проанализированы основные шаги местной власти, направленные на переориентацию от советских традиций к потребностям суверенного государства, начиная с департизации органов управления в области. Реальные шаги в учреждении новой модели управления было сделано с введением должности Представителя Президента. Кандидатуры на эти должности определялись областными и районными Советами соответственно. С принятием Закона «О формировании местных органов власти и самоуправления» вся полнота исполнительной власти на местах перешла к исполнительным комитетам Советов. Механизмом усиления влияния президента на региональный уровень стал указ, который подчинял Президенту глав областных Советов. Борьба за полномочия завершилась с принятием Конституционного Договора между Верховной Радой Украины и Президентом Украины, который институционально закреплял полноту исполнительной власти в областях и районах за Президентом. Такая модель оставалась в силе до принятия Конституции Украины.

Ключевые слова: субъект политического процесса, представитель президента, дифференциация, указ, распоряжение, конституционный договор, исполнительный комитет.

Melnik Vira. The Formation of Institutional Model of Authority Structures in Volyn Region. The development processes of authority structures in Volyn region since the independence of Ukraine to the adoption of Constitution were examined in this article. The basic steps of local authorities turned to re-orientation from Soviet traditions to the needs of a sovereign state, beginning with de-partisation of local government in the region, were analyzed in this article. Real steps regarding to the setting up a new management model was made by establishing a new position – Representative of the President. Officer candidates for these positions were determined by regional and district councils accordingly. With adoption of the “Formation of local government and local self-government” law, full executive authority in regions had passed to Executive Committees. The decree which subordinated the chairs of regional councils to President was a mechanism of President’s growing influence at regional level. A struggle for power came to the end when the Constitutional Treaty between Verkhovna Rada of Ukraine and President of Ukraine was adopted. Under this treaty full executive power in regions and districts belongs to President. Such model remained in force until the Constitution of Ukraine was adopted.

Key words: subject of political process, Representative of the President, differentiation, decree, Constitutional Treaty, executive committee.

Стаття надійшла до редколегії
26.09.2014 р.