

Є. В. ПЕРЕГУДА

**ВЗАЄМОДІЯ ЦЕНТРАЛЬНИХ ТА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ
ВЛАДИ В УМОВАХ ПАРТІЙНО-ПОЛІТИЧНОГО ПЛЮРАЛІЗМУ**

Досліджуються модель та механізми взаємодії Президента, Кабінету Міністрів, центральних та місцевих органів виконавчої влади в умовах домінування партійного плюралізму. За незмінності моделі нові механізми не забезпечили становлення динамічної та ефективної системи взаємодії.

Ключові слова: Президент, Кабінет Міністрів, місцеві державні адміністрації.

Исследуются модель и механизмы взаимодействия Президента, Кабинета Министров, центральных и местных органов исполнительной власти в условиях доминирования партийного плюрализма. При неизменности модели новые механизмы не обеспечили становление динамической и эффективной системы взаимодействия.

Ключевые слова: Президент, Кабинет Министров, местные государственные администрации.

The model and the mechanisms of interaction of the President, Cabinet Ministers, central and local executive bodies are researched in the dominance of party pluralism. In the invariability of the model new mechanisms did not provide the formation of a dynamic and effective system of interaction.

Key words: President, Cabinet Ministers, local state administrations.

Взаємодія органів виконавчої влади (надалі – ОВВ) є актуальною проблемою. На сучасному етапі роль цієї гілки влади зростає. З точки зору її ефективності важливе місце посідає взаємодія між її органами, зокрема центральними та місцевими. Головною проблемою нового етапу конституційної реформи нинішнє керівництво України називає функціонування місцевої влади.

Взаємодія ОВВ була предметом вивчення, але у політології таких досліджень мало. До цієї теми звертались Л. Бунецький, А. Коваленко, О. Кордун, Є. Левенець, Т. Татаренко та ін. Але їх праці не вичерпують усіх проблем. Недостатня увага приділяється й динаміці цієї взаємодії.

Важливим етапом розвитку України стало перше десятиліття ХХІ ст. Воно було відзначене суттєвою еволюцією форм ведення політичної діяльності. Зріс вплив політичних партій на діяльність ОВВ.

Внаслідок реформ 1990-х рр. постали інститути влади, система приватної власності. Налагоджувалось співробітництво регіонів між собою (угоди між обл-адміністраціями (надалі – ОДА) та з іншими країнами. Елементом нової соціальної структури були політгруповання, що захопили активи в економіці. Динамізація суспільного життя ставила нові завдання перед владою. Ускладнення об'єкта управління вимагало нових інститутів. Країна переходила від неоліберальних до інституційних реформ. Політгруповання прагнули розширити вплив на державну політику через партії.

Взаємодія ОВВ регламентувалась Конституцією. Президент визначався як глава держави, що призначав та звільняв членів Кабінету Міністрів України (надалі – КМУ), інших керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади (надалі – ЦОВВ та МОВВ), звертався з посланнями до Верховної Ради України (надалі – ВРУ), де визначав цілі державної політики, утворював, ліквідував, реорганізовував ЦОВВ, підписував закони. Його акти обов'язкові до виконання ОВВ.

КМУ є вищим ОБВ, що спрямовує і координує інші ОБВ. Його повноваження включають здійснення внутрішньої та зовнішньої, фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, політики у сфері праці й зайнятості, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування, розробку і здійснення державних програм, управління об'єктами державної власності тощо.

ЦОВВ – це міністерства та відомства. Положення про них до 2006 р. затверджувались Президентом, пізніше – КМУ. Акти ЦОВВ обов'язкові до виконання МОВВ. Деякі ЦОВВ мають територіальні підрозділи.

Виконавчу владу в областях і районах, Києві та Севастополі здійснюють місцеві держадміністрації (надалі – МДА). Вони забезпечують виконання Конституції, законів, актів Президента, КМУ, ЦОВВ, виконання державних і регіональних програм, підготовку та виконання обласних і районних бюджетів. Голови МДА відповідальні перед Президентом і КМУ, підзвітні та підконтрольні ОБВ вищого рівня. Вони формують склад МДА.

Щодо формування МДА у Конституції є суперечності. У розділі про Президента сказано, що він призначає голів МДА за поданням Прем'єра, звільнення ж їх не обмежено. А у статтях про МДА йдеться, що призначення та звільнення їх голів здійснюється Президентом за поданням КМУ. Рішення голів МДА скасовуються Президентом чи головою МДА вищого рівня.

Закон про МДА¹ встановив, що Президент може доручити Прем'єру внести іншу кандидатуру на посаду голови МДА. Було визначено, що КМУ погоджує призначення перших заступників та заступників голів ОДА, затверджує рекомендаційні переліки підрозділів МДА, положення про них.

Закон регламентував відносини МДА з ЦОВВ. МДА взаємодіють з ЦОВВ, а їх підрозділи підзвітні та підконтрольні ЦОВВ. Останні погоджують призначення керівників цих підрозділів, а також можуть визнати їх діяльність незадовільною і звернутись до голови МДА з поданням. Голови МДА координують територіальні підрозділи ЦОВВ. Їх керівники при здійсненні повноважень МДА підзвітні й підконтрольні головам МДА. Останні можуть звертатись до ЦОВВ щодо відповідності цих керівників.

Було регламентовано відносини ОДА з районними держадміністраціями (надалі – РДА). ОДА спрямовують та контролюють їх діяльність. Голови ОДА вносять до Прем'єра пропозиції щодо голів РДА. Вони скасовують розпорядження голів РДА, керівники підрозділів ОДА – накази керівників підрозділів РДА. Голови ОДА ініціюють перед Президентом питання про відповідальність голів РДА, а також погоджують перших заступників та заступників останніх.

Взаємодія між ОБВ різного рівня регламентується й іншими законами – щодо держслужби, окремих галузей суспільного життя тощо.

У 2000-х роках були дискусії щодо створення уповноваженого ЦОВВ у сфері регіональної політики. Спочатку ці повноваження належали Мінекономіки (Мінекономіки та євроінтеграції). У 2007 р. КМУ створив Міністерство регіонального розвитку та будівництва.

У 2000-х роках були спроби змінити описану модель. Вони зумовлювались вичерпанням ієрархічної моделі в умовах ускладнення об'єкта управління. Проте ці спроби не було реалізовано. Але те, що редакція Конституції 2004 р. не змінила відповідних положень, не означає, що політреформа не вплинула на взаємодію ОБВ. Адже її модель значною мірою визначалася так званим «подвійним центром виконавчої влади». Змінивши засади взаємодії Президента та КМУ, Конституція вплинула й на їх взаємодію з МОВВ.

Ще при підготовці реформи, у 2001–2003 роках, діяв інститут держсекретарів

міністерств, які готували плани роботи, контролювали їх виконання, узгоджували кадрові рішення щодо структурних підрозділів МДА, розпоряджалися бюджетними коштами. Суперечності «подвійного центру» актуалізувалися під час реформи, а саме в умовах різних політичних орієнтацій Президента та КМУ. Якщо до реформи подання Прем'єра на голів МДА часто робилися формально, то за конфліктів Президента та КМУ вага цього чинника зростає. У таких умовах Президент пішов на введення інституту виконуючих обов'язки голів МДА². Це знижувало вплив КМУ та ЦОВВ на голів МДА і, навпаки, зміцнювало вплив Президента та його Секретаріату.

Зміни до моделі взаємодії КМУ, ЦОВВ та МОВВ вносились і законами про КМУ у 2006 та 2008 роках³. КМУ був уповноважений погоджувати призначення заступників голів МДА. Було регламентовано інформаційну взаємодію між КМУ та МДА тощо. Закон 2008 р. передбачав можливість уряду надавати згоду на призначення керівників територіальних органів ЦОВВ, установ, призначення яких голови МДА відмовлялися погоджувати.

Дія партійних механізмів в умовах України мала специфіку. Партії були «корпоративним інструментом», віддзеркалюючи інтереси угруповань (регіональних, галузевих, відомчих), які не збігалися, а інколи й суперечили. Модель взаємодії ОВВ зумовлювала, що керівництво МДА прямо не залежало від виборів до місцевих рад, на яких партії змагалися. Крім того, участь у виборах брали не лише партії, а й блоки, зокрема регіонального походження. Ці та інші особливості зумовили, що партійні механізми взаємодії ОВВ не стільки стосувалися програм партій, що мали незначне відношення до інтересів населення, скільки виявлялися у кадровій сфері.

Серед голів ОДА представники партій з'являються у другій половині 1990-х років. У 1998 р. Президент заявив, що «не буде терпіти безпартійних губернаторів». Але у Посланні до ВРУ 2000 р. він виступив проти «штучного стимулювання формування партійних структур». У 2000 р. голови ОДА опублікували лист про недоцільність перебування в партіях керівників місцевої влади⁴. Але департизацію не було завершено. Адже вона була викликана інтересами боротьби одних сил проти інших.

Новий сплеск «партизації» припадає на 2002–2004 роки. Представник однієї з партій очолив Адміністрацію Президента та сприяв призначенню її членів головами трьох ОДА, багатьох РДА, керівниками структурних підрозділів МДА.

Наступний етап розпочався у 2005 р. Головами майже усіх ОДА стали представники партій, що входили до «Нашої України» чи підтримали В. Ющенка. Але їх партійність, як і раніше, здебільшого віддзеркалювала не орієнтації населення, а скоріше зв'язки з главою держави.

Надалі на ситуацію, що склалася, вплинули такі чинники. По-перше, розпад «помаранчевої команди». Керівництво ОДА «бюрократизується». Призначаються особи, які не були публічними політиками, але орієнтувались на Президента. Деякі до того працювали у президентських структурах. Тож «нашоукраїнці» продовжували доминувати. По-друге, після виборів 2006 р. призначаються представники місцевої еліти (де опозиція домінувала), а також ті, хто обіймав ці посади за Л. Кучми. По-третє, глава Секретаріату Президента просував представників партії «Єдиний центр» на посади в МДА.

Аналізуючи партійні механізми, не можна оминати роль громадських структур. На зламі століть постають організації, що об'єднують глав МОВВ та місцевих рад – Спілка лідерів місцевих та регіональних влад (надалі – СЛМРВУ), Асоціація міст, Асоціація сільських, селищних та міських рад, Конгрес місцевих та регіональних влад. Спочатку вони відігравали певну роль, наприклад при гальмуванні реформи міжбюджетних відносин у 2000 р. Пізніше їх вплив змен-

шується, що було закономірним в умовах різкої партійної поляризації.

Реалізація правових засад взаємодії неможлива без організаційних форм. Щодо Президента та МОВВ «майданчиками» для розробки рішень були Адміністрація та Секретаріат, їх підрозділи (Головна служба регіональної політики). Вони, зокрема, перевіряли кандидатів на посади, яких призначали Президент, КМУ, Секретаріат, Держуправління справами. У 2006 р. Президент увів перевірки відомостей і щодо кандидатів, призначення яких здійснювали голови МДА⁵.

Роль «майданчиків» взаємодії відігравали координаційні та інші комісії, ради, групи, створювані Президентом, – з питань адмінреформи, адміністративно-територіального устрою (надалі – АТУ), кадрового резерву, Нацрада з узгодження діяльності загальнодержавних та регіональних органів та місцевого самоврядування, Нацрада з питань держбудівництва та місцевого самоврядування тощо. Взаємодія Президента з МДА відбувалась у рамках двосторонніх зустрічей з губернаторами, нарад, поїздок Президента до регіонів, після яких Президент видавав укази та доручення.

За президентства В. Ющенка в умовах політреформи зростає роль РНБОУ. Цей механізм давав змогу видавати укази щодо проблем управління на регіональному рівні. Не всі ці рішення мали ефект. Так, доручення 2008 р. щодо скорочення на 20% чисельності ОБВ не було виконане.

Щодо взаємодії КМУ та ЦОВВ з МОВВ, то тут рішення теж готувалися на рівні міжвідомчих комісій, рад, груп. Виникають регіональні представництва міжвідомчих комісій. Так, у 2007 р. «антирейдерська» комісія КМУ створила міжвідомчі групи в ОДА двадцяти областей та в АР Крим.

Особливим механізмом було кураторство регіонів членами КМУ. Спочатку кураторами були й «пересічні» міністри, але, починаючи з уряду В. Януковича, ними призначались Перший та «звичайні» віце-прем'єри.

На початку 2000-х років набуває поширення укладення угод між ЦОВВ та ОДА. Особливою активністю тут відзначалось Мінтрансв'язку.

Політичні засади взаємодії Президента, КМУ, ЦОВВ та МОВВ включали програмування різних видів державної політики – внутрішньої, зовнішньої, економічної, фінансової, соціальної, гуманітарної тощо. Важливе місце посідала регіональна політика. У 2001 р. Президент схвалив її Концепцію⁶. Серед її принципів були поєднання централізації та децентралізації влади. Передбачались участь МДА в управлінні підприємствами, розширення їх повноважень та функцій тощо. У 2006 р. КМУ затвердив Держстратегію регіонального розвитку⁷. Серед причин проблем були названі відсутність системи стратегічного планування, механізму узгодження пріоритетів держави та регіонів. Декларувались створення децентралізованої моделі влади, перетворення МДА на контрольно-наглядові органи. У 2008 р. КМУ доручив розробити нову концепцію. Її проект, підготовлений Мінрегіонбудом, повторював положення попередніх документів. Водночас було приділено увагу таким інструментам, як електронне урядування та публічно-приватне партнерство.

Важливе місце посідали проблеми адміністративно-територіальної реформи (надалі – АТР). У 2000 р. Президент створив комісію з питань АТР. У 2002 р. КМУ розглянув проект Концепції удосконалення АТУ, який був підданий критиці за неконкретність. Знову питання постало після виборів 2004 р. Але й за президентства В. Ющенка спроби реалізувати реформу закінчилися невдало, серед причин чого були суперечності не лише між держкерівництвом та місцевими владами, а й усередині правлячої команди⁸.

Тема реформування міжбюджетних відносин проходить через документи 2000-х років. Хоча у 2000 р. проти проекту Мінфіну, що передбачав прями відносини держбюджету з бюджетами районів і міст та, відповідно, зменшення ролі

обласних органів, виступили СІМРВУ та Президент. У 2001 р. ВРУ ухвалила Бюджетний кодекс, який реалізував ці ідеї. У 2007 р. КМУ схвалив Концепцію реформування місцевих бюджетів, яка передбачала збільшення їх частки у зведеному бюджеті, середньострокове планування, програмно-цільовий метод, фонди регіонального розвитку. У 2009 р. ВРУ, за ініціативою уряду, ухвалила новий Бюджетний кодекс, що встановлював прямі зв'язки держбюджету з 12 тис. місцевих бюджетів. Річ у тому, що Прем'єр напередодні виборів 2010 р. і в умовах контролю над ОДА з боку Президента, завдяки новому кодексу, встановлювала відносини з місцевими елітами. Але Президент та вибори зашкодили набуттю кодексом чинності.

Однією з проблем у взаємодії ОБВ різних рівнів був контроль центральних органів влади над місцевими бюджетами. На початку 2000-х років важливим заходом цього було переведення місцевих бюджетів на казначейське обслуговування. У 2007 р. КМУ затвердив порядок фінаудиту місцевих бюджетів. Ще одним засобом контролю над МДА був статус розпорядників коштами держбюджету. У 2000-х роках уряд АРК, ОДА, КМДА та Севастопольська держадміністрація були позбавлені статусу головних розпорядників, але у 2006 р. КМУ повернув МОБВ цей статус.

В умовах кризи виконавча влада реалізувала ідею створення стабілізаційного фонду. КМУ затвердив порядок його використання для реалізації регіональних інвестпроектів. Головним розпорядником визначався Мінрегіонбуд, переліки об'єктів затверджував уряд.

Ключове місце у взаємодії ОБВ посідала економічна, фінансова, соціальна тощо політика. Спочатку важливу роль тут відіграли послання Президента до ВРУ. Так, Послання 2001 р. визначало економічний курс як поєднання системних реформ та економічного зростання з активною соціальною політикою, містило завдання концентрації національного капіталу. Дуже важливим було Звернення Президента з нагоди 11-ї річниці незалежності, де він визначив найважливіші інституційні реформи – бюджетну, медичну, пенсійну.

З впровадженням політреформи роль послань Президента зменшується. Але пов'язане це було не з реформою, а з конфліктами між Президентом та урядом. Хоча й у таких умовах у Президента залишались важелі. Так, у 2008 р. він став ініціатором програми будівництва доступного житла.

Уряди теж займалися «програмуванням» розвитку. У 2006–2007 роках було затверджено концепції розвитку легкої промисловості, реформування податкової системи тощо. З 2008 р. КМУ в умовах кризи затвердив та провів через ВРУ програми та стратегії розвитку будівництва, авіапромисловості, хімічної, гірничо-металургійної галузей, залізничного транспорту тощо. Але його підходам часто бракувало реалістичності, узгодження заходів та ресурсів. Один з прикладів – підготовка до Євро-2012. Спроби, зокрема МДА, залучити приватний капітал до більшості об'єктів провалилися.

Про якість державної політики реформ свідчив і фактичний провал, крім бюджетної, також медичної та пенсійної реформ, які Л. Кучма вважав ключовими, що було пов'язано з їх роллю як акумуляторів інвестресурсів.

Важливою проблемою у взаємодії ОБВ було управління державними підприємствами та корпоративними правами. Регіони вимагали передавати їм права управління. Але як це узгодити з концентрацією капіталу? Політика у цій сфері була підпорядкована корпоративним інтересам. Передача в управління практикувалась, коли місцеві влади були політично близькими силам, що очолювали органи, від яких залежала передача в управління. В інших випадках практикувалась централізація повноважень з управління.

Окремий напрям взаємодії становила проблема вільних економічних зон та території пріоритетного розвитку. Політика урядів у цьому питанні теж залежала від сил, які їх очолювали, та, відповідно, не була послідовною.

Окремий напрям взаємодії – інформаційна політика. Ще у 1990-х роках було затверджено Нацпрограму інформатизації. У травні 2003 р. КМУ схвалив Концепцію формування системи національних інформресурсів. Було передбачено формування Національного реєстру електронних ресурсів. У лютому 2004 р. КМУ ввів правило обов'язкового опублікування у місцевій пресі регуляторних актів РМ АРК та МДА. На сайтах мали розміщуватися, зокрема, плани підготовки проєктів, звіти про результативність актів тощо.

Окремим майданчиком взаємодії ОБВ різних рівнів були програми регіонального розвитку, що ухвалювалися за ініціативи ОДА. Вони включали фінансування як з місцевих, так і з держбюджету. Найважливіші програми або заходи регіонального розвитку затверджувались Президентом чи КМУ.

Отже, зміни у взаємодії Президента, загальнодержавних та місцевих ОБВ були викликані переходом країни від неоліберальних до інституційних реформ, новими завданнями влади в умовах пошуку ресурсного забезпечення економічного зростання. Централізована модель влади себе вичерпала. Але домінантні у 2000-х роках партійно-політичні механізми за незмінності моделі регіональної влади не забезпечили набуття виконавчою владою нової якості та становлення органічної та динамічної системи взаємодії її органів. Партійна структуризація ОБВ суперечила структуризації громадських інтересів на рівні регіонів. Усунення президентської моделі програмування діяльності МОБВ не було адекватно замінено іншою, що пов'язувалося з відсутністю цілісних програм партій, які складали коаліції, та конфліктами в останніх. Водночас зростання ролі КМУ та ЦОВВ у програмуванні діяльності місцевої влади не усунило надцентралізації системи влади.

1. Закон України від 9 квітня 1999 р. №586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» // ВВР України. – 1999. – №20-21. – Ст. 190. 2. *Виктор Ющенко* издал Указ, вводящий институт временно исполняющих обязанности председателей местных госадминистраций // Окно в Украину. – 2007. – № 1. – С. 1. 3. Закон України від 21 грудня 2006 р. №514-V «Про Кабінет Міністрів України» // ВВР України. – 2007. – № 11. – Ст. 94.; Закон України від 16 травня 2008 р. №279-VI «Про Кабінет Міністрів України» // ВВР України. – 2008. – № 25. – Ст. 241. 4. *Про деякі аспекти нової ініціативи «департизації влади»* // Інформаційно-аналітичний огляд «Співдружність». – 2000. – №30. – С. 5. 5. *Президент* Виктор Ющенко ввел проверки сведений // Окно в Украину. – 2006. – № 189. – С. 1. 6. *Указ* Президента України від 25 травня 2001 р. №341/2001 «Про Концепцію державної регіональної політики» // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – Ст. 983. 7. *Постанова* Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 30. – Ст. 2132. 8. *Ехануров*: Внедрение админреформы преждевременно [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.korrespondent.net/main/148241>.