

РОЗВИТОК ПОЛІТИЧНИХ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У 1994–2004 РР.

Досліджується розвиток механізмів взаємодії Президента, Кабінету Міністрів, центральних органів виконавчої влади. Вивчаються їхні моделі та політичні механізми взаємодії. Аналізується вичерпаність централізованої моделі влади на зламі століть.

Ключові слова: виконавча влада, Президент, взаємодія, механізм.

Исследуется развитие механизмов взаимодействия Президента, Кабинета Министров, центральных органов исполнительной власти. Изучаются их модели и политические механизмы взаимодействия. Анализируется исчерпанность централизованной модели власти на рубеже столетий.

Ключевые слова: исполнительная власть, Президент, взаимодействие, механизм.

The development of mechanisms of interaction between the President, Cabinet of Ministers and central bodies of executive power is researched. Models of them and political mechanisms of interaction are investigated. The exhaustion of the centralized model of power at the turn of the century is analyzed.

Key words: executive power, President, interaction, mechanism.

Актуальність вивчення механізмів взаємодії органів виконавчої влади (ОВВ) зумовлюється її роллю у реформуванні суспільства. Ефективна їх взаємодія дає змогу реалізувати державний курс. Вона ґрунтується як на законодавчих положеннях, так і відносинах політичних сил.

Виконавча влада вивчалася В. Авер'яновим, О. Васильєвою, І. Коліушком, Н. Нижник, М. Ославським, В. Ребалом, В. Сіренком, В. Тертичкою, В. Тимощуком, В. Цветковим. Але правознавці та фахівці держуправління не досліджували політичні механізми виконавчої влади.

У політології виконавчу владу вивчали О. Батрименко, Л. Бунецький, К. Вашенко, В. Горбатенко, О. Дем'янчук, А. Коваленко, О. Кордун, І. Кресіна, Є. Левенець, Ю. Левенець, Р. Павленко, Л. Шкляр, інститут Президента — М. Кармазіна, М. Зелінська, Н. Кононенко, А. Кудряченко, О. Долженков та ін., механізми цієї гілки влади — О. Ішенко, М. Обушний, О. Федорчак. Попри значну кількість праць, існують «білі плями», зокрема щодо політичних механізмів взаємодії ОВВ.

Конституція виокремлює у виконавчій владі вищий (Кабінет Міністрів /КМУ/) та центральні органи. Президент формально до неї не належить. Але його взаємодія з іншими органами включена до об'єкта дослідження, адже він виконував функції, властиві виконавчій владі. Як зазначав В. Авер'янов, вже після 1996 р. у виконавчій владі вищий шабель посідає Президент¹.

Президент у цей період став ключовим чинником виконавчої влади. Це було зумовлено моделлю його влади². Він був главою держави та виконавчої влади, вносив до ВРУ пропозиції по затвердженню та звільненню Прем'єра, подавав кандидатури глав МЗС, Міноборони, Мінфіну, Мінюсту, МВС, Держкомкордону, Держмиткому, звільняв цих осіб, утворював, реорганізував, ліквідував ОВВ, скасовував акти ЦОВВ.

За Конституційним Договором³ Президент отримав право без згоди ВРУ призначати уряд. Водночас у законопроекті «Про державну владу та місцеве самоврядування», що був

базою Конституційного Договору, пропонувалося скасувати посаду Прем'єра. Парламент зберіг її та поховав ідею президентської республіки. Цей компроміс (посада Прем'єра в обмін на призначення Президентом уряду) закріпив «подвійний центр» виконавчої влади та вплинув на подальші політичні процеси в Україні.

Він також зумовив й еволюцію моделі Президента у Конституції. Президент зберіг лише статус глави держави. Його взаємодія з ОВВ була обумовлена: при призначенні Прем'єра — згодою ВРУ, членів КМУ — поданням Прем'єра. Конституція встановила, що акти Президента обов'язкові для виконання ОВВ. Він видавав укази з питань, не врегульованих законами, але це право було обмежене 3 роками, а водночас з виданням указів Президент мав вносити аналогічні законопроекти до ВРУ.

З 1994 р. модель президентської влади була доповнена Адміністрацією Президента. При Л. Кучмі вона стала політичним гравцем. Він унормував її політичний вплив у 1996 р. Доручення глави Адміністрації, його першого заступника та заступників, першого помічника Президента були обов'язковими для виконання ОВВ⁴. Це положення діяло до 2003 р.

КМУ у Конституції, що діяла до 1995 р., визначався як орган, підпо-рядкований Президенту, підзвітний та відповідальний перед ВРУ, у Консти-туційному Договорі — як ЦОВВ, підпорядкований та відповідальний перед Президентом, у Конституції 1996 р. — як вищий ОВВ, відповідальний перед Президентом, підконтрольний і підзвітний ВРУ. Прем'єр призначається Президентом за згодою ВРУ, члени уряду — за поданням Прем'єра. Конституція визначила, що керує КМУ та підписує його акти Прем'єр.

Центральними ОВВ Конституція визначає міністерства та відомства. Президент призначає їхніх керівників (за поданням Прем'єра) та ухвалює положення про ЦОВВ. До Конституції Президент двічі ухвалював типові положення. У 1995 р.⁵ він визначив, що міністри призначаються згідно з законом, а їхні заступники — Президентом. Це було пов'язано з тим, що ВРУ затверджувала низку міністрів. Призначення їхніх заступників мало нівелювати це обмеження. У 1996 р.⁶ було визначено, що ЦОВВ підпорядковані КМУ. Нормативні акти міністерств реструєлювалися Мініюстом.

Правознавці при аналізі взаємодії ОВВ часто обмежуються їх моделлю. Деякі вважають, що за «біцефальності» виконавчої влади Прем'єр не був «самостійною політичною фігурою»⁷. Незрозуміло, чим визначається «самостійність», з іншого боку — некоректно, що Прем'єр не був таким. Згадаємо звільнення Є. Марчука (за формування політичного іміджу), суперечності Л. Кучми та П. Лазаренка, керівництво В. Пустовойтенком НДП та його балотування до ВРУ. Ігнорування «немодельних» факторів зумовлене абсолютизацією розриву адміністративного та політичного управління. Це припустимо у політичній риторичі, але для наукового пояснення недоцільне. При зосередженні соціального контролю у політичній сфері, плюралізму еліт будь-яке управління — політичне. Тому за однієї моделі ОВВ їх відносини можуть різнитися. Це залежить від політичної культури суб'єктів — цінності, орієнтації, поведінки.

У 1994 р. Л. Кучма наразився на низку політичних перешкод — керівництво КМУ в особі В. Масола, ліву більшість у ВРУ, регіональну реформу 1994 р. Тому перетворення Президента на центр влади було зумовлене не лише законодавчими чинниками. З одного боку, громадяни покладали на нового Президента сподівання на краще в економіці, з іншого — на виборачу він декларував курс на реформи. Це корелювало з його іміджем фахівця економіки і було підтверджено діяльністю на президентській посаді. У 1994 р. Л. Кучма представив ВРУ стратегію неоліберальних реформ⁸. Надалі він опікувався й тактикою реформ. Так само наприкінці 1990-х рр. він декларує перехід до інституційних реформ. Коли урядова НДП провалилася на виборах 1998 р., а ВРУ була зайнята «спікеріадою», він бере відповідальність за економічну ситуацію та підписує укази — про спрощення оподаткування, управління держвласністю, фондовий ринок, ФПГ тощо.

Також дослідники відзначали налаштованість Л. Кучми на централізовану модель управління. Він особисто контролював діяльність виконавчої влади не лише через її стра-

тегію й тактику, а й кадрову політику. У цей період він затвердив Положення про УАДУ (пізніше — НАДУ), програму кадрового забезпечення держслужби, Стратегію реформування системи держслужби, Комплексну програму підготовки держслужбовців.

Саме заходи кадрової політики (призначення Є. Марчука Першим віце-прем'єром, а потім й інших членів уряду) нейтралізували вплив В. Масола. У грудні 1995 р. Л. Кучма заборонив урядовцям робити важливі заяви без згоди Адміністрації. Після прийняття Конституції подання Прем'єра, які вимагалися при призначенні міністрів, часто збиралися формально.

Значну увагу приділяв Л. Кучма організаційному контролю. Користуючись правом створювати/реорганізовувати ЦОВВ, він ініціював створення ДПА, Держказначейства. Також Л. Кучма створював робочі органи, групи, комісії. М. Кармазіна називає це ознакою авторитарності та причиною корупції⁹, А. Коваленко — свідченням координації органів влади¹⁰.

Л. Кучма вміло балансував серед політгруповань. Навіть якщо його представник звільнявся з посади, клан не втрачав шансів на повернення. Серед причин цього була, за виразом Л. Кучми, «коротка лава запасних».

Отже, з 1994 р. була сформована модель керівництва КМУ й ЦОВВ з боку Президента, зокрема й «через голову» Прем'єра. Ця модель збереглася й після прийняття Конституції, хоча вона визначила Прем'єра «керівником» КМУ. На нашу думку, Л. Кучма опирався розмиванню центру влади, враховуючи неусталеність політичних інститутів, атомізованість політичного класу та власні інтереси. Цим було зумовлене й 8-разове накладання вето на Закон «Про Кабінет Міністрів». Президент, як і функціонери Адміністрації, був зацікавлений у «ручному управлінні» урядом.

Але «компроміс-95» та конституційні положення залишали Прем'єрові простір для маневру. Г. Зеленько вважає, що при Л. Кучмі призначення посадовців відбувалися на основі відданості як Президенту, так і Прем'єру¹¹. Багато залежало від амбіцій Прем'єра, його соціально-політичної бази.

Є. Марчук походив зі спецслужб, які не були надійною базою, адже у 1990-х рр. були дезорганізовані. Уряд не був командою Прем'єра. Тому він шукав «запасні аеродроми», зокрема в середовищі націонал-демократії та у балотуванні до ВРУ. Він відсторонився від конституційного процесу. Врешті це призвело до його відставки. Цікаво, що напередодні її на нараді у Л. Кучми силовики не заперечували проти звільнення Прем'єра.

Інакше позиціонував себе П. Лазаренко. До нього теж були «приставлені» президентські креатури (Перший віце-прем'єр, міністр КМУ тощо), але він спирався на якісніший ресурс у вигляді одного з дніпропетровських кланів, а тому сформував «вузький» кабінет (Держміністр з питань промисловості та ПЕК, міністр фінансів тощо), що визначав економічну політику. Але в ході її реалізації він вступив у суперечності з іншими політгрупованнями, які домоглися дискредитації Прем'єра.

До В. Пустовойтенка Президент декларував довіру, що пояснювалось їхніми давніми зв'язками, відсутністю за главою КМУ потужного клану та наявністю сильних конкурентів, що не давало претендувати на підвищення статусу. Прем'єр намагався адаптуватися до ситуації за допомогою НДП, до якої були залучені керівники структури влади. Але цей інструмент був неефективним. У 1998 р. НДП ледь подолати 4%-ий бар'єр. Прем'єр не зміг консолідувати виконавчу вертикаль. Після виборів до ВРУ перейшла низка урядовців. А міністр економіки В. Сулов заявив про «тотальну систему організації номенклатури», відсутність у міністрів доступу до Прем'єра¹².

Усе це було проявом кризи держуправління. Правознавці до недоліків влади відносили невизначеність статусу ЦОВВ, відсутність важелів контролю за виконанням рішень, дублювання функцій тощо. За даними Адміністрації, виконання президентських доручень не перевищувало 30%.

Механізмом подолання кризи було обрано адмінреформу. У 1997 р. Президент створив комісію, що розробила Концепцію реформи, яку Л. Кучма доручив залкати в основу реформування¹³. Автори спробували знайти баланс між мінімізацією втручання КМУ до суспільного життя та підвищенням його впливу. Міністерства набували політичний статус, натомість апарат КМУ мав втратити політичний вплив. Планувалося створення урядових комітетів для координації діяльності міністерств, узгодження рішень. Змінювалася класифікація органів влади. До 1-ї групи ЦОВВ належали міністерства, держкомітети та ЦОВВ зі спецстатусом, до 2-ї — органи влади, підпорядковані КМУ безпосередньо та через ЦОВВ. Організації та установи при КМУ виносилися за межі органів влади.

У 1999 р. Президент видав укази на втілення Концепції¹⁴. Вводився особливий порядок формування ЦОВВ зі спецстатусом. Кількість міністерств скоротилася до 15, держкомітетів — до 20, ЦОВВ зі спецстатусом — до 11 (пізніше бюрократія «взяла своє» і у 2002 р. ці цифри складали 16, 25 та 15).

Крім того, Президент видав низку указів про вдосконалення держслужби, боротьбу з корупцією. Реформування продовжувалося й пізніше. Були створені урядові комітети. Вдосконалювалися координаційні механізми взаємодії ОВВ. Значна увага приділялася інформаційній взаємодії.

Але, на думку правознавців, адмінреформа не створила систему влади з чітким розмежуванням повноважень. Збереглися дублювання, конкуренція, значний вплив апарату. Водночас оцінки правознавців не стосуються політичних механізмів. Слід погодитися з І. Кресіною, яка до недоліків Концепції реформи віднесла відсутність аналізу глибоких причин кризи¹⁵.

Цими причинами, на наш погляд, були перші результати неоліберальних реформ, зокрема, зміни у системі власності. У Посланні 1998 р. Президент заявив про завершення перехідного періоду. Перед владою постало нове завдання — залучення інвестресурсів для розвитку суспільства. Потрібні були нові інститути. Реформи мали бути переорієнтовані з неоліберальних на інституційні. Але система влади, сформована під час «централізаційних» реформ, не була здатна «продуктивно втягнути в процеси реформ суспільні сили, опозиційні інститути тощо»¹⁶. Відтак, вона потребувала глибокого реформування. Адмінреформа мала стати складовою політичної реформи.

Ставлення Л. Кучми до цього було подвійним. Він усвідомлював потребу глибоких реформ. У його Посланні 1998 р. йшлося про зростання ролі партій, у передвиборній програмі 1999 р. — про «політично відповідальний уряд», у Посланні 2001 р. — що бюрократія не є реформатором. Але в одному з виступів він відсунув впровадження такого уряду на 15-20 років. Причини цього — загроза зменшення впливу Президента, небезпека, що протистояння кланів призведе до зриву реформ. Усе це мало наслідком низку цікавих подій на поч. 2000-х рр.

Так, хоча уряд Ющенка був оголошений «політично відповідальним», насправді він таким не був. Голосування у парламенті часто залежали від Президента. Останній санкціонував самостійне формування Прем'єром команди, але поступово все більше втручався у кадрові питання. Але й без цього уряд не був однією командою.

Президент грав ключову роль у формуванні політики уряду Кінаха. У 2002 р. він призначив главою Мінтрансу керівника «Укрзалізниці» Г. Кирпу, звільнивши В. Пустовойтенка. Цьому передувала апаратна боротьба, коли питання ставилося так: або заміна В. Пустовойтенка на Г. Кирпу, або створення поруч з Мінтрансом Міністерства шляхів сполучення¹⁸. Але «Укрзалізниця» була донором держпрограми на транспорті. Перемога Г. Кирпи означала перемогу «галузевого підходу» над «політичним».

Формувати наступний уряд Л. Кучма публічно доручив парламентській більшості. Насправді призначення Прем'єра стало справою Президента. Фракції подали на його вибір 4 кандидати, з яких він обрав В. Януковича.

Ще один цікавий момент. У 2003 р. Прем'єр негативно висловився щодо квотного розподілу посад, оскільки це знижує професійність КМУ, та висловився до повернення до професійного принципу. На нашу думку, насправді Прем'єр не мав важелів впливу на членів КМУ, призначених за квотами, оскільки фракції погрожували вийти з більшості.

Неспроможність фракцій дійти консенсусу призвели до спроб Президента підвищити вплив на уряд. Він блокував намір М. Азарова підпорядкувати Мінфіну податкову адміністрацію та через главу МВС та Генпрокурора просував ідею створення Міністерства економічної безпеки.

І звичайно, не можна оминати введення у 2001 р. інституту державних секретарів¹⁸. Указом Президента посади членів КМУ були віднесені до політичних. Водночас у КМУ та Міністерствах вводилися посади держсекретарів. На них покладалися функції, які по суті перетворювали їх на ключові фігури у міністерствах. Держсекретарів призначав (за поданням Прем'єра) та звільняв Президент на період своїх повноважень. Введення цього інституту давало Л. Кучмі змогу зберегти в умовах наближення політреформи вплив на виконавчу владу, нівелювати негативи боротьби кланів. Проте ці посади теж стали об'єктом політичної боротьби, що нівелювало саму ідею. Інститут держсекретарів був скасований у 2003 р.

Можна зробити наступні висновки. Основним механізмом взаємодії ЦОВВ у сер. 1990-х рр. була централізація вертикалі цих органів на чолі з Президентом, пряме керівництво та контроль глави держави над КМУ та ЦОВВ. Причини — необхідність проведення неоліберальних реформ.

Керівництво Президента ЦОВВ забезпечувалося не лише законодавчими положеннями, а й атомізованістю політичного класу, якостями функціонерів влади, їхніми політичними зв'язками та орієнтаціями.

Важливе значення мав компроміс, досягнутий при підготовці Конституційного Договору. Він полягав у збереженні посади Прем'єра в обмін на одноособове призначення уряду Президентом. Це сформувало «подвійний центр» виконавчої влади, окресливши майбутні політичні процеси у секторі держуправління.

Механізми взаємодії ЦОВВ, які виникли у сер. 1990-х рр., почали вичерпуватися на зламі століть, коли результати неоліберальних реформ актуалізували перехід до інституційних реформ. Наслідком була актуалізація питання про політичну реформу. Проведення адмінреформи без реформування конституційного устрою не дали бажаних результатів.

1. *Авер'янов В.* Правовий статус Кабінету Міністрів України: конституційні засади // Правова держава. — Вип. 8. — 1997. — С. 31. 2. Закон УРСР від 5.07.1991 р. №1295-ХІІ «Про Президента Української РСР» // ВВР УРСР. — 1991. — №33. — Ст. 446. 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 // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — №18. — Ст. 133. 4. *Указ Президента від 14.12.1996 р. № 1220/96 «Про Адміністрацію Президента України»* // Урядовий кур'єр. — 1996. — № 238-239. 5. *Указ Президента від 20.03.1995 р. «Про затвердження Загального положення про галузеве міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України та Загального положення про функціональне міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України»* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/241/95>. 6. *Указ Президента від 12.03.1996 р. №179/96 «Про затвердження Загального положення про міністерство, інший орган державної виконавчої влади України»* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/179/96>. 7. *Ославський М.І.* Проблеми ліквідації дуалізму виконавчої влади в Україні // Держава і право. Вип. 49. — С. 218. 8. *Кучма Л.Д.* Шляхом радикальних економічних реформ. Про Основні засади економічної та соціальної політики. Звернення Президента

України до Верховної Ради України 11 жовтня 1994 р. — К.: Поліграфкнига, 1994. — 98 с.

9. *Політична система для України: історичний досвід і виклики сучасності* / О.Г. Аркуша, С.О. Біла, В.Ф. Верстюк та ін.; Гол. ред. В.М. Литвин. — К.: Ніка-Центр, 2008. — С. 770.

10. *Коваленко А.А.* Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: теорія та практика: Монографія. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корсецького, 2002. — С. 271.

11. *Політична система для України...* — С. 861. **12.** *Громов А.* Что предусматривает концепция административной реформы // Комментарии. — 1998. — №123. **13.** *Указ* Президента від 22.07.1998 р. №810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98>. **14.** *Указ* Президента від 13.03.1999 р. №250/99 «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/250/99>; *Указ* Президента від 15.12.1999 р. №1572/99 «Про систему центральних органів виконавчої влади» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1572/99>; *Указ* Президента від 15.12.1999 р. №1573/99 «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1573/99>; *Указ* Президента від 15.12.1999 р. №1574/99 «Про склад Кабінету Міністрів України» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1574/99>. **15.** *Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти: Монографія* / В.В. Цветков, І.О. Кресіна, А.А. Коваленко. — К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. — С. 120. **16.** *Бунецький Л.Л.* Трансформування інституційної системи політичних відносин та влади в державах пострадянського простору (на прикладі України) // Вісник КНУ. — 2007. — № 84-86. — С. 164. **17.** *Волна* кадровых рокировок как последствие выборов // Комментарии. — 2002. — №321 (17 червня 2002 р.). **18.** *Указ* Президента від 29.05.2001 р. №345/2001 «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/345/2001>.