

© ПЕРЕГУДА ЄВГЕН ВІКТОРОВИЧ – КАНДИДАТ ПОЛІТИЧНИХ НАУК, ДОЦЕНТ, ЗАВІДУВАЧ КАФЕДРИ ПОЛІТИЧНИХ НАУК КИЇВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ БУДІВНИЦТВА І АРХІТЕКТУРИ

Є. В. ПЕРЕГУДА

ДО ПИТАННЯ ПРО ПОЛІТИЧНІ МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ У ПРОЦЕСІ РЕОРГАНІЗАЦІЇ ВИКОНАВЧОЇ ГІЛКИ ВЛАДИ

Досліджуються політичні механізми взаємодії органів влади в процесі реорганізації центральних органів виконавчої влади України в 2010-2011 рр. Аналізуються мета, законодавче регулювання та політичні наслідки реформи. Зроблено висновок про збереження потенціалу конфліктів у середовищі виконавчої влади попри усунення «подвійного центру».

Ключові слова: центральні органи виконавчої влади, політичні угруповання.

Исследуются политические механизмы взаимодействия органов власти в процессе реорганизации центральных органов исполнительной власти Украины в 2010-2011 гг. Анализируются цель, законодательное регулирование и политические последствия реформы. Сделан вывод о сохранении потенциала конфликтов в среде исполнительной власти, несмотря на устранение «двойного центра».

Ключевые слова: центральные органы исполнительной власти, политические группировки.

The political mechanisms of government in the process of reorganization of the central authorities of Ukraine in 2010-2011 are researched. The objective, legislative regulation and political consequences of reform are analyzed. The thesis about the potential conflicts among executive despite the elimination of «dual center» was concluded.

Key words: central executive bodies, political groups.

Перспективи реформ в Україні значною мірою залежать від діяльності органів виконавчої влади. Одним з механізмів збільшення її ефективності є адміністративна реформа. Черговий її етап припав на 2010–2011 рр.

Реформи виконавчої влади аналізувалися правознавцями, фахівцями держуправління, політологами, зокрема В. Горбатенком, А. Коваленком, І. Кресіною, Л. Шклярюм, К. Ващенко, Р. Павленком та ін. Але реформи 2010–2011 рр. ще не стали об'єктом ґрунтовного дослідження. Нинішня їх хвиля не закінчилася, тому рано робити висновки щодо їхньої ефективності. Але вже зараз можна аналізувати причини, обставини проведення, механізми.

За словами Т. Дая, аналіз політики передбачає «інтерес передовсім до пояснення, а не до припису. Політичні рекомендації ... відіграють другорядну роль по відношенню до описання й пояснення»¹. Методологічним підґрунтям аналізу є теорія неінституціоналізму. Вітчизняні вчені наголошують, що ця теорія розглядає інститути як сукупність норм, що регулюють поведінку. Але аналіз праць неінституціоналістів і політичних процесів наводить на висновок, що норми слід розуміти не як зразки, відхилення від яких є їх недотриманням, а як рамки, які встановлюють діапазон дій суб'єктів.

На зламі 2009-2010 рр. в суспільстві існувала недовіра до влади. Причиною

була, зокрема, «війна» між Президентом та урядом. Але не слід у всьому звинувачувати «помаранчевих». Ще в 1997–1998 рр. Л. Кучма зрозумів необхідність адмінреформи для розвитку країни у зв'язку з обмеженістю ресурсів влади. Президент вважав, що ресурси мало знайти суспільство, для чого ініціював бюджетну, пенсійну, медичну реформи. Але бюрократія була нездатна їх здійснити. Її недоліками були розширене самовідтворення, нехтування інтересами громадян, дублювання повноважень органів влади. Президенту не вдалося цю систему реформувати, що змусило його шукати вихід у політреформі, яка сприяла б зближенню влади з громадянами, озброїти її розумінням потрібних реформ і волею до їх здійснення. Але парламентсько-президентська республіка не сприяла «денонклатуризації» влади та проведенню реформ, а суспільство після 2004 р. повернулося до стану апатії. Певний час з цим можна було миритися завдяки іноземним кредитам, які проїдалися, але відтермінували катастрофу. І лише криза 2008 р. поставила країну на межу. Тому реформа влади, як і десятиліття тому, стала умовою (не гарантією) виживання.

Президентські вибори 2010 р. змінили не лише політичні сили при владі, а й відносини між її органами. Попри дію Конституції 2004 р. склад нового уряду визначався Президентом. Це не було порушенням норм (кандидатури міністрів до ВРУ формально вносив М. Азаров) або волюнтаризмом Президента. Його рішення зумовлювалися співвідношенням фракцій ВРУ та угруповань Партії регіонів. Сам Прем'єр представляв одне з них.

Відтак змінилася модель уряду. Л. Шкляр називає три можливі моделі: кабінетного уряду, члени якого є «рівними учасниками» прийняття рішень; уряду з домінуванням прем'єра; «великого уряду», в межах якого формується ядро виконавчої влади². Уряд М. Азарова нагадував третю модель. «Нагадував», оскільки ця класифікація не враховує ролі Президента. Фактично це був «великий уряд» при Президенті, що включав КМУ й інші органи, напр., Комітет економічних реформ (автор програми реформ). По-друге, модель «великого уряду» передбачає консолідацію «ядра». Ані коаліція, ані «великий уряд при Президенті», ані Кабінет Міністрів України не відзначалися цим. Хоча лідери угруповань були членами однієї партії, між ними були протиріччя з кадрових, фінансових питань. Сам Президент, за даними аналітиків, очолював одне з угруповань, що мало свої ресурси, відтак виступаючи водночас як керівник влади та керівник одного з її суб'єктів.

Неперетворення протиріч між угрупованнями на конфлікти було умовою стабільності влади. Це обмежувало дії Президента й при формуванні КМУ, й у подальшій взаємодії. Так, Президент висловлював незадоволення діями міністрів, проте кадрових рішень не приймав. Але й самі угруповання були залежні від Президента, який був гарантом їхньої позицій у владі.

Отже, система виконавчої влади зберегла «номенклатурно-клановий плюралізм», що гальмував реформи. Просто конфлікти перемістилися в іншу площину – з рівня Президент-уряд на рівень внутрішніх відносин в уряді, партії, на місцевий рівень. З іншого боку, до певного часу конфлікти публічно не артикулювалися. Не вирішило проблем й відновлення Конституції 1996 р. Те, що Президент міг визначати кандидата в Прем'єри, призначати/звільняти членів Кабінету Міністрів України скоригувало його відносини з урядом, але несуттєво. Так, у 2011 р. В. Янукович, розкритикувавши деяких міністрів за лобювання збільшення дозвільних процедур, закликав їх самих написати заяви про відставку³. І це за

наявності у нього права безперешкодно звільняти міністрів. Тому в кадровому контексті ключовими були неформальні обмеження, а вони з відновленням Конституції 1996 р. не змінилися.

Дійсно суттєвим в контексті взаємодії органів влади стало право Президента вносити зміни до структури влади. Саме це прискорило реформи.

За словами В. Януковича, мета реформ – «зробити владу відкритою, прозорою, ефективною та підконтрольною громадянам». До конкретних її кроків (після Указу про реорганізацію ЦОВВ) він відніс: чітке окреслення ідеології реформи, насамперед, у взаємовідносинах людини та держави; прийняття Концепції адмінреформи; прийняття законів «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», «Про державну службу», «Про адміністративні послуги», «Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів», Адміністративно-процедурного кодексу; завершення формування правової бази електронного урядування; створення раціональної, стабільної системи виконавчої влади на центральному та місцевому рівнях, децентралізацію адмінпослуг і підвищення їхньої якості; удосконалення інституту державної служби⁴.

Слід сказати, що наявність кількох центрів у владі зумовила зростання ролі координації. Хоча нова влада ліквідувала органи, створені «помаранчевими», але створила нові. Не кажучи про Комітет економічних реформ, Раду з питань гуманітарного розвитку тощо при Президенті, діяли міжвідомчі комісії з протидії рейдерству, з контролю за цінами на соціально значущі товари, ради з питань охорони здоров'я, інноваційної моделі будівельного комплексу, якості та безпеки життя, Координаційний центр з питань транспорту тощо. Часто існуючим структурам та особам доручалося координувати діяльність органів влади у певних сферах.

Координаційний механізм був засобом структурування та проектування взаємодії політичних угруповань. Він ефективний на етапі реалізації рішень, але їх розробку він може гальмувати. Тому розробка адмінреформи була покладена одноосібно на Мінюст. Він створив робочу групу, але входили до неї науковці, а не функціонери органів влади. Результатом її роботи став грудневий 2010 р. Указ Президента⁵.

Серед основних інструментів реорганізації міністр виділив розмежування повноважень між органами влади, чітке визначення їхнього статусу, розмежування політичної та адміністративної складової діяльності.

Були визначені переліки ЦОВВ, їхні статуси, які залежали й від розмежування політичних та адміністративних функцій: міністерство – формує політику, контролює діяльність інших ЦОВВ; служба – надає адміністративні послуги; інспекція – контролює дотримання та виконання законодавства; агентства – управляють держмайном і надають юридичним особам послуги, пов'язані з об'єктами держвласності⁶. Сенсаційним стало положення про те, що віцепрем'єри очолюють міністерства.

Тоді ж вийшли й кадрові укази, що дало змогу аналізувати політичну складову реформи. Але надати такий аналіз доцільно після аналізу ще кількох актів, ухвалених у 2011 р. – Закону «Про центральні органи виконавчої влади»⁷ та змін до Закону «Про Кабінет Міністрів України»⁸. В цілому вони повторювали положення Указу. Але містили й новації:

– міністри та їхні перші заступники визначалися як політичні діячі. Головною

їхньою функцією була розробка стратегії галузевого розвитку;

– керівники ЦОВВ, перші заступники міністрів призначаються Президентом за поданням Прем'єра, звільняються – Президентом;

– впроваджується посада заступника міністра – керівника апарату. Він є не політичним діячем, а держслужбовцем. Створення посади, призначення на неї (звільнення) стали виключними прерогативами Президента;

– ЦОВВ керуються указами, розпорядженнями, дорученнями Президента;

– ліквідовувалися урядові комітети, які розглядали проекти урядових рішень до їх винесення на засідання КМУ;

– ліквідовувалися органи урядового управління у складі міністерств.

Коментуючи новації, аналітики звернули увагу не лише на скорочення ЦОВВ (за даними Мінюсту, їхня кількість скоротилась зі 111 до 74, контрольних органів – з 69 до 11), а й на централізацію управління, на посилення ключових політичних угруповань. На думку експертів, нова система створила умови для вільнішого використання держресурсів вузькою групою людей⁹. Але тут не все так просто. Посилення віце-прем'єрів і деяких міністрів мало політичний характер. Але вони були позбавлені повноважень з управління власністю та розподілу коштів. Хоча, на думку деяких аналітиків, це було певною мірою формально. В. Карасьов прогнозував, що обмеження функцій міністрів активізує конфлікти між ними та ЦОВВ, які спрямовуються та координуються КМУ, а отже між кланами¹⁰.

Непереконливими є й гарантії деполітизації керівників цих ЦОВВ та апаратів міністерств. Вони розпоряджаються ресурсами (економічними, фінансовими, кадровими) і будуть об'єктом політичної боротьби.

Компенсацією для віце-прем'єрів і підставою закидів архітекторам реформи стала ліквідація урядових комітетів. Опоненти реформи вбачали її причину в тому, що віце-прем'єри відтепер «мали міністерства» і втратили зацікавленість у комітетах. Така ліквідація, на думку дослідників, погіршить міжміністерську координацію, а також зменшить відкритість КМ України.

Безумовно, головним наслідком реформи було зростання впливу Президента. На думку І. Коліушка, уряд втратив статус вищого органу виконавчої влади та став «філіалом» адміністрації Президента¹¹. Але посилення Президента не є апіорі негативним. Адже був ліквідований «подвійний центр виконавчої влади». Право призначати керівників ЦОВВ, на думку В. Фесенка, було пов'язане не з бажанням контролювати всю країну, а з небезпекою розширення скорочених органів¹². Адже чинити опір реформі, якою керує Президент, важче (хоча й можливо). А такий опір існував. Міністр юстиції заявляв, що «чиновницька опозиція» протистоїть реформі сильніше, ніж політична, адже виступає проти неї в принципі¹³.

Це відбувалось і тоді, коли чиновництво пристосовувалося до реформи, але викривлювало її траєкторію. Так, розробники реформ прогнозували скорочення службовців. Згідно з пост. КМУ від 7.09.2011 р. скорочення по ЦОВВ склало в середньому 30% – від 1% у Мінсоцполітики до 50% у Держінспекції з безпеки на наземному транспорті¹⁴. Наразі немає зведених даних, які категорії посад були скорочені більше. Але аналітики звертають увагу на пост. КМ від 17.01.2011 р.¹⁵, що регламентувала підрозділи ЦОВВ. Зріс штат заступників глав департаментів, були підвищені оклади. Це означало розбухання середньої ланки ЦОВВ, що змусило експертів робити висновок, що в першу чергу скорочуватиметься нижня ланка¹⁶.

Про який «філіал адміністрації» йдеться, якщо рішення Президента гальмуються не лише середньою ланкою, а й міністрами? Думка Президента про необхідність мораторію на закриття шкіл не була реалізована, а МОНМСУ заявляло, що мораторій є неефективним¹⁷.

Наприкінці 2011 р. адміністрація підготувала звіт про виконання річного плану реформ. Найвищий рівень було продемонстровано в сфері реформи органів влади (41,2%). У сфері пенсійного страхування він становив 38,5%, електроенергетики – 25,7%, реалізації національних проектів – 23,3% плану, а реформи соціальної підтримки – 0%. В цілому, за даними адміністрації, рівень виконання ЦОВВ розпоряджень Президента був не більше 30%¹⁸.

Аналітики критикували пункт про те, що уряд керується дорученнями Президента, оскільки вони унеможлилювали стратегічне планування, їхній зміст був непідконтрольним суспільству¹⁹. Мініюст пояснював цей інститут тим, що, на відміну від Конституції 2004 р., де було чітко вказано, що КМУ керується указами та розпорядженнями Президента, редакція 1996 р. вказувала, що уряд керується актами Президента, не конкретизуючи їх. Детальне дослідження цього є прерогативою правознавства, держуправління, але згадаємо січневий 2011 р. Указ Президента, яким встановлено, що проекти актів, доручень Президента, які внесені КМУ та зазнали в адміністрації концептуальних змін, можуть бути надіслані уряду для погодження²⁰. Отже, акти та доручення перераховуються через кому – тобто Указ не відносив доручення до актів Президента.

Посилення впливу Президента не означало, що він не буде піддаватися лобістському тиску. У січні 2012 р. Президент відновив Держінспекцію з контролю за цінами²¹. Цей орган не був передбачений грудневим 2010 р. Указом. Цьому передував корупційний скандал. Проте її відсутність в Указі пояснювалась й тим, що повноваження інспекції не мали сенсу за ринку. Адже контроль за позаринковими чинниками зростання цін є функцією Антимонопольного комітету. Тому аналітики оцінили відновлення інспекції як намір адміністративно стримувати ціни²². Й корупційний скандал, й відновлення інспекції свідчать про лобістський тиск як щодо ліквідації її, так і збереження. Обидва аспекти зумовлені корупціогенністю цієї структури.

Та й Президент мав корпоративні інтереси в питанні функціонування ЦОВВ. У квітні 2011 р. він ліквідував Держслужбу у зв'язку з передачею її функцій Мінінфраструктури, а пізніше вони були передані Держслужбі спецзв'язку та захисту інформації. Остання з 2006 р. підпорядковувалася Президенту. Враховуючи липневий 2011 р. закон, за яким національні комісії (зокрема, зв'язку та інформатизації) підпорядковувалися Президенту²³, останній сконцентрував управління усією галуззю. Квітнєве рішення Президента викликало незадоволення низки депутатів, зокрема й ПР, які вважали, що телекомунікаціями має керувати профільне міністерство²⁴.

Отже, реорганізація у 2010-2011 рр. центральних органів виконавчої влади, законодавче її закріплення були спрямовані на розв'язання проблем, вирішити які не змогла політреформа, на подолання негативних наслідків домінування «номенклатурно-кланового плюралізму» в системі уряду. Здійснювалися централізація управління, розмежування політичних та адміністративних його функцій, усунення дублювання повноважень органів влади. Проведенню реформи сприяло відновлення редакції Конституції 1996 р., повернення Президенту права вносити зміни до структури ЦОВВ. Хоча законодавчо було досить чітко прописані статуси

в системі ЦОВВ, зарано стверджувати, що реформа досягла повною мірою своєї мети. Не були усунуті всі дублювання повноважень, викликає сумнів досягнення цілей розмежування політичних та адміністративних функцій і деполітизації діяльності агентств, служб, інспекцій. Усунення «подвійного центру виконавчої влади» не зменшило потенціал політичних конфліктів, який перемиється з рівня Президент-уряд у середовище самого уряду та окремих ЦОВВ. Така ситуація може консервуватися при належності політичної еліти до однієї партії, але при загостренні суперечностей між політичними угрупованнями це сприятиме новим конфліктам між органами влади.

1. Дай Т.Р. Основи державної політики / Пер. з англ. Г.С. Краснокутського; Наук. ред. З.В. Балабаєва. – Одеса: Бахва, 2005. – С. 26. 2. *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. 827. 3. Янукович потребує розробитися з міністрами, которые лоббируют увеличение количества разрешительных процедур // Интерфакс-Украина. – 2012. – 11 січня. 4. *Модернізація України – наш стратегічний вибір: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України.* – К., 2011. – С. 20-21. 5. *Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. №1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів державної влади»* // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – №32. – Ст. 1026. 6. «Царь велит своим боярам...»: Інтерв'ю міністра юстиції О. Лавриновича газеті «Дзеркало тижня» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zn.ua/newspaper/articles/61671#article>. 7. *Закон України від 17 березня 2011 р. №3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади»* // ВВР України. – 2011. – №38. – Ст.385. 8. *Закон України від 17 березня 2011 р. №3165-VI «Про внесення змін до Закону України «Про Кабінет Міністрів України»* // ВВР України. – 2011. – №38. – Ст.384. 9. *Шумило-Татиола О.* Админреформа в Украине – шаг навстречу ЕС? / О. Шумило-Татиола. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zn.ua/newspaper/articles/61668#article>. 10. Янукович укорачивает поводок для Кабмина [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://state.eizvestia.com/full/yanukovich-ukorachivaet-povodok-dlya-kabmina>. 11. *Колушко И., Тимошук В.* Административная реформа, или Обратное в СССР // Зеркало недели. – 2011. – №5. – С. 3. 12. *Гада Е.* Опять власть меняется: У Кабмина отобрали еще часть полномочий / Е. Гада. // Коммерсантъ-Украина. – 2011. – №15. – С. 2. 13. *Мостовая Ю.* Министр юстиции Александр Лавринович: «Персональная политическая ответственность лежит на президенте» // Зеркало недели. – 2011. – №5. – С. 3. 14. *Дворская Л.* Админреформа скрипит, но движется [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://state.eizvestia.com/full/adminreforma-skrigit-no-dvizhetsya>. 15. *Постанова Кабінету Міністрів України від 17 січня 2011 р. №20 «Деякі питання упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади»* // Офіційний вісник України. – 2011. – №4 (частина 2). – Ст. 204. 16. *Марков А.* Департація / А. Марков. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.business.ua/articles/news/Departaciya-11338/>. 17. Табачник не намерен соблюдать президентский мораторий на закрытие школ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.profinews.com.ua/get.php/19737/tabachnik-ne-nameren-soblyudat-prezidentskiy-moratoriy-na-zakryitie-shkol>. 18. Після Мальдів і Куршавелю міністрів чекає кадрова чистка? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unian.net/ukr/news/news-477086.html>. 19. *Колушко И.* Цит. праця. 20. *Указ Президента України від 11 січня 2011 р. № 14/2011 «Питання організації взаємодії з Кабінетом Міністрів України під час підготовки проектів актів, доручень Президента України»* // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – №2. Ст. 180. 21. *Указ Президента України від 19 січня 2012 р. №19/2012 «Про Державну інспекцію України з контролю за цінами»* // Офіційний вісник Президента України. – 2012. – №3. – Ст. 103. 22. *Панченко Ю.* Ценное ведомство: Президент восстановил работу Госценинспекции / Ю. Панченко. // Коммерсантъ-Украина. – 2012. – №5. – С. 1. 23. *Закон України*

від 7 липня 2011 р. №3610-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо національних комісій, які здійснюють державне регулювання природних монополій, у сфері зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів та фінансових послуг» // Офіційний вісник України. – 2011. – №60. – Ст. 2404. **24.** Бурдыга И. Телеком и полностью: Президент сконцентрировал полномочия в сфере регулирования отрасли // Коммерсантъ-Украина. – 2011. – №58. – С. 7.