

Євген Перегуда

ВЗАЄМОДІЯ ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНИХ  
ТА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ  
В КОНТЕКСТІ СТАНОВЛЕННЯ СУЧАСНОГО  
ПОЛІТИЧНОГО РЕЖИМУ

*Аналізуються політичні механізми взаємодії Президента, Кабінету Міністрів, центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій. На підставі цього дається визначення політичного режиму України згідно з класифікацією Г. Голосова.*

*Ключові слова: Президент, виконавча влада, місцеві державні адміністрації.*

*Yevgen Pereguda. Interaction between national and local authorities in the context of the formation of modern political regime. The political mechanisms of interaction between President, Cabinet, the central authorities and local administrations are researched. Based on this the political regime in Ukraine is determined according to the classification of G. Golosov.*

*Key words: President, executive power, local authorities.*

Ідентифікація сучасного політичного режиму України є актуальною проблемою, що дасть змогу підсумувати розвиток політичної системи та побудувати подальші сценарії.

Політичні режими досліджували Ж. Блондель, Г. Голосов, А. Громико, М. Дюверже, А. Колодій, Ж.-Л. Кермон, Є. Мачкув, Ф. Рудич, Т. Сичова, Г. Щедрова та ін. Серед значень поняття режим, які дає Оксфордський словник: – уряд, особливо авторитарний; система чи встановлений спосіб здійснення певних речей [1]. Енциклопедія «Філософія політики» визначає політичний режим як «сукупність характерних для певного типу держави політичних відносин, засобів і методів реалізації влади, наявних стосунків між державною владою і суспільством, домінуючих форм ідеології, стану політичної культури» [2, с. 472].

Найчастіше політичні режими поділяються на демократичні, авторитарні, тоталітарні. Водночас Г. Голосов за фрагментованістю еліт, характером політичної конкуренції, політичної участі виокремлює традиційні, авторитарно-бюрократичні, конкуруючі олігархії, егалітарно-авторитарні, авторитарно-інегалітарні, ліберально-демократичні режими [3, с. 68].

Щодо регіональних аспектів політичного режиму найчастіше акцентують на відносинах між державою та місцевим самоврядуванням. Але взаємодія державних органів різних рівнів теж є чинником розвитку режиму.

Виконавчій владі України присвячені праці В. Авер'янова, Л. Бунецького, К. Ващенко, В. Горбатенка, О. Дем'янчука, О. Іщенко, А. Коваленка, І. Коліушка, О. Кордуна, І. Кресіної, О. Кукарцева, Є. Левенець, М. Лендъел, М. Михальченка, Н. Нижник, М. Ославського, Т. Татаренко, В. Тертички, В. Тимощука, В. Цветкова, Л. Шкляра. Але проблеми політичної взаємодії центральних та місцевих органів виконавчої влади (ОВВ) лишаються малодослідженими, зокрема у контексті сучасного політичного режиму.

Мета статті – аналіз взаємодії загальнодержавних та місцевих ОВВ в контексті становлення політичного режиму в Україні. Йдеться не лише про центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ) у вузькому розумінні, а й про інші органи – Кабінет Міністрів (КМУ) та Президента, який формально не належить до виконавчої влади, але фактично очолює її [4, с. 251].

Перш за все слід зупинитися на питанні про модель ОВВ. Зміни у моделі органів державної влади були пов'язані з відновленням Конституції 1996 р. Повноваження Президента включають програмування суспільного розвитку, утворення/ліквідацію/реорганізацію ЦОВВ, призначення за згодою парламенту Прем'єра, за поданням останнього – керівників ЦОВВ, перших заступників та заступників міністрів, голів місцевих держадміністрацій (МДА). Звільняються вони Президентом або за поданням Прем'єра, або за власною ініціативою. Президент затверджує положення про ЦОВВ. Його акти обов'язкові до

виконання ОБВ. Президент може скасовувати акти ОБВ. Інститут Президента важко уявити без Адміністрації, яка взаємодіє з ЦОВВ та місцевими ОБВ [5].

КМУ – вищий ОБВ. Він спрямовує та координує діяльність ЦОВВ та МДА [6], є відповідальним перед Президентом, призначається на час його повноважень. Але, оскільки Верховна Рада (ВРУ) дає згоду на призначення Прем'єра, затверджує Програму уряду, може винести йому вотум недовіри, партійно-політичні процеси значно впливають на склад та діяльність КМУ. Важливе місце у взаємодії ОБВ посідає Прем'єр. Його повноваження дають правознавцям говорити про «подвійний центр» виконавчої влади.

ЦОВВ включають міністерства та відомства. Їх керівники призначаються Президентом за поданням Прем'єра. Ускладнення об'єкта управління зумовило зростання ролі міжвідомчої взаємодії. Її порядок визначається КМУ або спільними наказами міністерств та відомств.

У складі ЦОВВ можуть утворюватися територіальні органи, якщо це передбачено положенням про них. Їх керівники призначаються та звільняються міністром, а керівники територіальних органів інших, крім міністерств, ЦОВВ – за погодженням з міністром, якому ЦОВВ підпорядкований.

У 2010 р. Президент ініціював реформу урядового управління [7]. Статуси ЦОВВ були диференційовані залежно від розподілу функцій: міністерство – формує держполітику; державна служба – надає адмінпослуги; інспекція – контролює дотримання законодавства; агентство – управляє держмайном. Міністерствам були підпорядковані інші ЦОВВ.

Міністри та їх перші заступники були визначені політичними діячами. Їх функція – розробка галузевих стратегій. Водночас було впроваджено посади заступників міністрів – керівників апаратів. Їх створення та призначення на них (звільнення) є виключно прерогативою Президента.

Посади першого віце-прем'єра та віце-прем'єрів були суміщені з посадами міністрів, що посилювало їх вагу та

водночас плюралістичну політичну структуру уряду. Але ця концепція не була дотримана. Так, були розділені посади першого віце-прем'єра та керівника Мінекономрозвитку і торгівлі, що було зумовлено збереженням балансу угруповань у владі.

Оцінюючи реформи, слід зазначити, що ще у 1990-х рр. Президент розпочав адмінреформу для стимулювання розвитку країни. Він вважав, що ресурси розвитку має знайти суспільство, для чого потрібні бюджетна, пенсійна, медична реформи. Але бюрократія була нездатна їх здійснити. Це змусило Президента вдатися до політичної реформи. Але й парламентсько-президентська республіка не сприяла «деноменклатуризації» влади.

Криза 2008 р. не залишила шансів для відтермінування реформ. Вибори 2010 р. змінили не лише політичні сили при владі, а й відносини між її органами. Склад КМУ визначався Президентом, але норми Конституції 2004 р. були формально дотримані. Цьому сприяло те, що Президент та коаліція мали однакові політичні орієнтації. Але формування КМУ не було волюнтаристичним, адже дії Президента зумовлювалися співвідношенням фракцій коаліції та угруповань ПР. Сам Прем'єр представляв одне з них.

Відтак змінилася модель уряду. Л. Шкляр називає три можливі моделі: кабінетний уряд, члени якого є рівноправними учасниками процесу прийняття рішень; уряд з домінуванням Прем'єра; «великий уряд», в якому діє ядро виконавчої влади [8, с. 827]. Уряд М. Азарова був близьким до третьої моделі. Близьким, оскільки фактично це був «великий уряд» при Президенті, що включав КМУ та інші органи. З іншого боку, ця модель передбачає консолідацію «ядра», чим ані «великий уряд при Президенті», ані КМУ не відзначалися. Хоча лідери угруповань були членами однієї партії, між ними були суттєві протиріччя. Ця система екстраполювалася й на ОВВ. Часто міністри, їх заступники, керівники підпорядкованих ЦОВВ представляли різні угруповання. Неперетворення протиріч на конфлікти було умовою стабільності. Це обмежувало дії Президента. Але й угруповання були залежні від Президента, який був гарантом їх позицій у владі.

Отже, виконавча влада зберегла «номенклатурно-клановий плюралізм», що гальмував реформи. Не допомогло й відновлення Конституції 1996 р. Так, Президент, критикуючи у 2011 р. міністрів за невиконання плану реформ щодо скорочення дозвільних процедур, закликав їх подати у відставку [9]. І це за наявності у нього права безперешкодно їх звільняти. Тому в кадровій сфері ключовими були неформальні обмеження, а вони з відновленням Конституції-96 не змінилися.

Дійсно суттєвим щодо взаємодії ОВВ стало право Президента змінювати структуру влади. Це й прискорило реформу. Її критики звертали увагу на централізацію управління, на те, що нова система створила умови для використання ресурсів вузькою групою людей [10]. Але тут не все так просто. Посилення віце-прем'єрів та деяких міністрів мало політичний характер. Натомість позбавлення їх повноважень з управління власністю та розподілу коштів було значною мірою формальним. Звідси – можливість конфліктів між міністрами та ЦОВВ, які їм підпорядковуються.

Були ліквідовані урядові комітети, які розглядали проекти рішень до їх винесення на КМУ. На думку критиків реформи, це могло погіршити міжміністерську координацію, зменшити відкритість КМУ.

Безумовно, головним наслідком було зростання впливу Президента. Як вважає І. Коліушко, КМУ став «філіалом» його адміністрації [11, с. 3]. Водночас, на думку В. Фесенка, надання Президентові права призначати керівників ЦОВВ було пов'язане не з бажанням контролювати усю країну, а з небезпекою розширення скорочених органів [12, с. 2]. Міністр юстиції заявляв, що «чиновницька опозиція» проти стоїть реформі сильніше, ніж політична [13, с. 3]. Про який «філіал» йдеться, якщо рівень виконання розпоряджень Президента в 2011 р. не перевищував 30%? [14].

Отже, реорганізація ЦОВВ мала на меті подолання «номенклатурно-кланового плюралізму». Але рано говорити, що вона її досягла. Не усунуті усі дублювання повноважень, викликає сумнів деполітизація агентств,

служб, інспекцій. Підвищення ролі Президента не зменшило потенціал конфліктів, який перемістився з рівня Президент – уряд в середовище самого КМУ та ЦОВВ. Ця ситуація консервується у разі домінування однієї партії, але «подвійний центр» влади постійно нестиме загрозу конфліктів.

Виконавчу владу в областях і районах, Києві та Севастополі здійснюють МДА. Щодо формування їх керівництва у Конституції є суперечності. У розділі про Президента сказано, що він призначає голів МДА за поданням Прем'єра, звільнення ж їх не обмежене. А у статтях про МДА йдеться, що призначення та звільнення здійснюється Президентом за поданням КМУ [15].

Призначаються голови МДА на строк повноважень Президента. Він може доручити Прем'єру внести іншу кандидатуру. Це збільшує вагу «ненормативних» чинників, зокрема взаємин Президента та Прем'єра. У 2010 р. ВРУ встановила, що Президент може звільнити голову МДА з власної ініціативи та що подання Прем'єра про звільнення може бути відхилене [16].

*КМУ спрямовує та контролює діяльність МДА, подає кандидатури їх голів, погоджує перших заступників та заступників голів облдержадміністрацій (ОДА), затверджує рекомендаційні переліки підрозділів МДА, типові положення про них.*

Підрозділи МДА підзвітні та підконтрольні ЦОВВ. Їх керівники призначаються головами МДА, але погоджуються ЦОВВ [17]. Керівники ЦОВВ можуть визнати діяльність підрозділів незадовільною.

Голови МДА координують діяльність територіальних органів ЦОВВ, а їх керівники у здійсненні повноважень МДА підзвітні та підконтрольні головам МДА. Кандидатури керівників терорганів узгоджуються з ними. У разі відмови останніх кандидатура може бути погоджена з КМУ. МДА можуть звертатися до ЦОВВ з питанням про відповідність керівників терорганів.

ОДА спрямовують діяльність райдержадміністрацій (РДА). Голови ОДА вносять Прем'єру пропозиції щодо голів РДА, погоджують їх перших заступників та заступників, скасовують розпорядження голів РДА, а керівники підрозділів ОДА – накази керівників підрозділів РДА. Голова ОДА може звернутися до Президента щодо відповідальності голови РДА.

Політичні засади взаємодії центральних та місцевих ОВВ включають конституційні принципи, Закон «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики», послання Президента, держпрограми, галузеві стратегії, інші документи, які регламентують політику, зокрема регіональну. Остання визначається Держстратегією регіонального розвитку [18]. Її суб'єктом є й Рада регіонів при Президенті. Ускладнення структури суб'єктів та об'єкту регіональної політики зумовило зростання ролі координаційних механізмів взаємодії ОВВ. Набуває поширення практика укладання угод між ЦОВВ та МДА [19; 20].

Вплив взаємодії центральних та місцевих ОВВ на становлення політичного режиму простежується через кадрову політику. З 1996 р. характеристики корпусу голів МДА віддзеркалювали політичну базу Президента. Партизація еліт зумовила зростання серед них частки партійців. Губернаторами були представники багатьох партій (НДП, АПУ, СДПУ(о), НРУ, ЛПУ), але були й безпартійні губернатори, близькі до Л. Кучми.

З 2005 р. корпус голів ОДА стає майже повністю партійним, а точніше – багатопартійним, що відображало плюралізм «помаранчевої» коаліції. Але Президент не призначав губернаторами політиків, які своєю партналежністю могли дратувати регіон. Тому головою Одеської ОДА став соціаліст, який походив з цього регіону, як і його спадкоємець, хоча він був членом НУ. Але найяскравішим прикладом було призначення голови Донецької ОДА. Він був єдиним губернатором, що не мав відношення до «помаранчевих», а його кланова належність артикулювалася слабо. Після нього губернатором була особа, не лише пов'язана з місцевою елітою, а й близька до ПР.

Ситуація 2010–2012 рр. може здатися радикально відмінною. Серед голів ОДА членів інших партій, крім ПР, не було. Президент призначав регіоналів навіть у західних областях – Львівській, Тернопільській, Чернівецькій. Але вони походили з цих регіонів. По-друге, у низці областей було призначено осіб, які не були членами ПР, але були губернаторами за Л. Кучми та навіть В. Ющенко, зокрема у Івано-Франківській (М. Вишиванюк), Рівненській (Б. Климчук), Чернігівській (В. Хоменко). Після Я. Сухого губернатором Тернопільщини було призначено М. Цимбалюка, а невдовзі він очолив Львівську ОДА. Але дуже скоро частина цих губернаторів була інкорпорована до ПР. Те саме стосувалося й багатьох голів РДА [21].

Зростання партійної однорідності губернаторів віддзеркалило не лише специфіку політичної бази Президента. Це було наслідком соціальних процесів попередніх років. Концентрація капіталу призвела до того, що в Україні не спрацював закон Дюверже, за яким пропорційна виборча система урізноманітнює партійну систему. У нас вона призвела до централізації останньої, наслідком чого стала суцільна «регіоналізація» МДА.

Але це не вичерпує особливостей кадрової політики. Партійна однорідність не означала однорідності політичної. ПР є конгломератом угруповань, що мають суперечливі інтереси. Губернатори представляли різні угруповання, що породжувало конфлікти. Найвідомішими такі конфлікти були навколо голів Запорізької, Львівської, Донецької та інших ОДА. Опоненти губернаторів домоглися їх відсторонення.

Баланс вибудовувався на рівні не лише губернаторів, а й їх заступників. У керівництві Львівської ОДА ЗМІ нараховували представників 4 угруповань [22]. Баланс не завжди зберігався, що породжувало конфлікти між ЦОВВ та підрозділами МДА [23].

Отже, якщо раніше жорсткий конфлікт Президента та КМУ поширювався на суперечності між КМУ, ЦОВВ та місцевими ОВВ, нині конфлікт витіснений з вищого на нижчі рівні управління: між ЦОВВ та МДА, всередині



МДА тощо. Причому за «помаранчевих» конфлікти були публічними, а з 2010 р. вони функціонують у латентному вигляді. Головна причина цього не в культурі «біло-блакитного» політикуму та не в контролі Президента. Від перетворення суперечностей на відкриті конфлікти утримує політика розширення підконтрольних владі зон, в процесі якої більшість її угруповань знаходить свій зиск.

Проаналізовані особливості взаємодії ОВВ наводять на висновок, що в рамках класифікації Г. Голосова політичний режим в Україні слід охарактеризувати як авторитарно-бюрократичний або перехідний до нього від конкуруючої олігархії. Водночас цей режим не є стабільним, що викликано обмеженими його можливостями протистояти кризі в економіці. Чому за певних умов сприятиме й змішана виборча система.

---

1. Definition of regime [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oxforddictionaries.com/definition/english/regime?q=regime>.

2. Режим політичний // Філософія політики: Короткий енцикл. словник / Авт-упоряд.: Андрущенко В.П. та ін. – К.: Знання України, 2002. – С. 472–473.

3. Голосов Г.В. Сравнительная политология: Учебник / Голосов Г.В. – 3-е изд., перераб. и доп. – СПб: Изд-во Европ. ун-та в С.-Петербурге, 2001. – 368 с.

4. Коваленко А.А. Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: теорія та практика: Монографія / А.А. Коваленко. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2002. – 512 с.

5. Указ Президента України від 2 квітня 2010 р. №504/2010 «Про Положення про Адміністрацію Президента [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/504/2010>.

6. Закон України від 7 жовтня 2010 р. №2591-VI «Про Кабінет Міністрів України» // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №9. – Ст. 58.

7. 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.

8. 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. – 988 с.

9. Янукович требует разобраться с министрами, которые лоббируют увеличение количества разрешительных процедур // Интерфакс-Украина. – 2012. – 11 січня.

10. Шумило-Тапиола О. Админреформа в Украине – шаг навстречу ЕС? / О. Шумило-Тапиола. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zn.ua/newspaper/articles/61668#article>.

11. Колиушко И. Административная реформа, или Обратно в СССР / Колиушко И., Тимощук В. // 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» / Ю. Мостовая // Зеркало недели. – 2011. – №5. – С. 3.

14. Після Мальдів і Куршавелю міністрів чекає кадрова чистка? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unian.net/ukr/news/news-477086.html>.

15. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.

16. Закон України від 7 жовтня 2010 р. №2592-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із Конституцією України» // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №10. – Ст. 63.

17. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 1999 р. №1374 «Про затвердження Порядку призначення на посади та звільнення з посад керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1374-99-%D0%BF/ed20110519>.

18. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. №1001 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» // Офіційний вісник України. – 2006. – №30. – Ст. 2132; 2007. – №39. – Ст. 1545.

19. Міненерговугілля та Чернівецька область уклали угоду про співробітництво [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://mpe.kmu.gov.ua/fuel/control/uk/publish/article;jsessionid=085D5DB4BC04DC0DFC1A61CEE59BC0B8?art\\_id=192743&cat\\_id=35109](http://mpe.kmu.gov.ua/fuel/control/uk/publish/article;jsessionid=085D5DB4BC04DC0DFC1A61CEE59BC0B8?art_id=192743&cat_id=35109).

20. Міненерговугілля та Луганська область домовились про співробітництво у розвитку ПЕК та соціальної інфраструктури [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://mpe.kmu.gov.ua/fuel/control/uk/publish/article;jsessionid=260AFC65489A130AA5662AAFC33967C8?art\\_id=211460&cat\\_id=35109](http://mpe.kmu.gov.ua/fuel/control/uk/publish/article;jsessionid=260AFC65489A130AA5662AAFC33967C8?art_id=211460&cat_id=35109).

21. В Ивано-Франковске массово вступают в Партию регионов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.ukrrudprom.com/news/V\\_IvanoFrankovske\\_massovo\\_vstupayut\\_v\\_Partiyu\\_regionov.html](http://www.ukrrudprom.com/news/V_IvanoFrankovske_massovo_vstupayut_v_Partiyu_regionov.html).

22. Полицук В. Левочкину удалось зацепиться за Львов / Полицук В. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gazeta.comments.ua/?art=1323972468>.

23. Мищенко А. «Ахметовцы» и «Семья» начали междоусобную войну / Мищенко А. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gazeta.comments.ua/?art=1324545334>.