

УДК 321.015; 328.182; 342.51; 342.25

**Про розвиток політичних механізмів  
взаємодії загальнодержавних та місцевих  
органів виконавчої влади  
(середина 1990-х – початок 2000-х рр.)**

**Євген Перегуда,**  
кандидат політичних наук, доцент,  
завідувач кафедри політичних наук  
Київського національного університету  
будівництва і архітектури

*Досліджується розвиток політичних механізмів взаємодії уряду, центральних та місцевих органів виконавчої влади. Централізація була ефективною на етапі консолідації державної влади та проведення неоліберальних реформ. В умовах становлення нової соціальної структури, переходу до інституційних реформ та партизації еліт зросли суперечності взаємодії центральних та місцевих органів влади, які не могли бути подолані лише адміністративними методами.*

**Ключові слова:** виконавча влада, централізація, партизація.

*The development of political mechanisms of interaction of the government, national and local authorities is researched in the article. The centralization has been effective during consolidation of the state power and implementation of neoliberal reforms. During the formation of a new social structure, the transition to institutional reforms and partization of elites the contradictions of interaction between central*

*and local authorities, which could be overcome only by administrative methods, have been increased.*

**Keywords:** *executive power, centralization, partization.*

*Исследуется развитие политических механизмов взаимодействия правительства, центральных и местных органов исполнительной власти. Централизация была эффективна на этапе консолидации государственной власти и проведения неолиберальных реформ. В условиях становления новой социальной структуры, перехода к институциональным реформ и партизации плит возросли противоречия центральных и местных органов власти, которые не могли быть преодолены лишь административными методами.*

**Ключевые слова:** *исполнительная власть, централизация, партизация.*

Дослідження взаємодії органів виконавчої влади є актуальною науковою та політичною проблемою. Виконавча влада – ключовий суб'єкт розробки та реалізації політики держави. Їх ефективність значною мірою залежить від взаємодії її органів, зокрема центральних та місцевих.

Взаємодія органів виконавчої влади України, зокрема різних рівнів, досліджувалась В. Авер'яновим, А. Березою, О. Бойко-Бойчуком, З. Варналієм, М. Долішнім, В. Керецманом, А. Коваленком, О. Кукарцевим, В. Кучабським, Є. Левенець, М. Лендьял, К. Линьовим, В. Лісовським, М. Михальченком, М. Пухтинським, О. Старішем, Т. Татаренко, В. Цветковим та ін. Але багато авторів обмежуються аналізом нормативно-правових актів. Бракує досліджень інших політичних механізмів взаємодії органів влади.

Мета статті – дослідження розвитку політичних механізмів взаємодії загальнодержавних та місцевих органів виконавчої влади. До кола суб'єктів, взаємодія яких з місцевими органами влади вивчається, включені центральні органи виконавчої влади, Кабінет Міністрів, який до 1996 р. відносився до центральних органів влади, а Конституцією був визначений як вищий орган виконавчої влади, а також Президент, який з 1996 р. формально не був органом виконавчої влади, але за своїми функціями, на думку В. Авер'янова і А. Коваленка, належав до цієї гілки.

Нижня хронологічна межа дослідження – 1994 р., коли було проведено реформу регіонального управління та змінилося керівництво держави, верхня – початок 2000-х рр., коли постало питання про зміну конституційної моделі влади. В цей період були проведені неолиберальні реформи (лібералізація, приватизація), формувалась нова соціальна структура. Суспільство почало розвиватися на новій основі. На зламі століть постала необхідність переходу до неолиберальних до інституційних

**Євген Перегуда**

реформ. Це вимагало створення інститутів державного управління, адекватних новим його завданням.

У 1994 р. були ліквідовані місцеві держадміністрації (МДА) на чолі з представниками Президента, а функції виконавчої влади були передані виконкомам рад. Президент впливав на виконання органами самоврядування повноважень виконавчої влади опосередковано. Реальних важелів не було й в уряді. Л. Кучма для відновлення вертикалі влади регламентував виконання органами самоврядування повноважень виконавчої влади та визначив відповідальними голів рад [1, с. 2]. Голови обласних, Київської та Севастопольської рад, їх виконкоми були підзвітні та підконтрольні Президентові, голови райрад, їх виконкоми – головам обласних, Київської та Севастопольської рад та виконкомам, голови міських, сільських та селищних рад та їх виконкоми – головам райрад та виконкомів.

Але дієвих важелів впливу на голів рад Президент не мав, адже вони обиралися населенням. Конституційний Договір [2] змінив цю модель. Був реанімований інститут МДА. Президент створював, реорганізував, ліквідував їх, скасовував їх акти, призначав/звільняв голів адміністрацій. З питань виконання повноважень виконавчої влади голови міських, сільських, селищних, районних у містах рад та їх виконкоми підпорядковувались Президентові, Кабінету Міністрів та МДА вищого рівня. Влітку 1995 р. Президент утворив місцеві держадміністрації [3, с. 9] та затвердив положення про них [4, с. 9-12], у грудні – делегував головам та виконкомам міських, сільських, селищних рад повноваження з реєстрації прав власності на землю, договорів оренди та приватизації земель, забезпечення енергоносіями, контролю за платежами до бюджету, погодження керівників держпідприємств, організацій тощо [5, с. 11].

Але й ця модель не гарантувала ефективної реалізації політики виконавчої влади. Вона посилювала роль політичних вподобань керівників МДА [6, с. 3-4], якими Президент міг призначити лише тих осіб, які були у 1994 р. обрані головами рад. Ця суперечність надалі мала бути розв'язана.

Крім того, Верховна Рада не задовольнила пропозицію Президента скасувати посаду Прем'єра. Виникло явище, яке конституціоналісти називають „подвійним центром” виконавчої влади. Керівництво МДА здійснював Президент, але водночас було визначено, що Кабінет Міністрів координує й спрямовує діяльність місцевих органів виконавчої влади.

Модель „подвійного центру” лишилась й у Конституції [7]. За нею Президент є главою держави, звертається з посланнями до Верховної Ради, призначає Прем'єр-міністра (за згодою парламенту), інших членів уряду, голів місцевих держадміністрацій, видає укази і розпорядження. Кабінет Міністрів Конституція визначає вищим органом виконавчої влади. Він спрямовує і координує діяльність інших органів виконавчої влади.

Виконавчу владу в областях і районах, Києві та Севастополі здійснюють МДА. Їх голови відповідальні перед Президентом і Кабінетом Міністрів, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Щодо формування керівництва держадміністрацій у Конституції є суперечності. У розділі про Президента сказано, що він призначає їх голів за поданням Прем'єр-міністра, звільнення ж їх не обмежене. А у статтях про місцеві держадміністрації говориться, що призначення та звільнення їх голів здійснюється Президентом за поданням Кабінету Міністрів. Цікаво й те, що рішення голів МДА скасовуються Президентом чи головою адміністрації вищого рівня. Про можливість скасування їх Кабміном не йдеться.

Усі ці положення були конкретизовані у законі про місцеві держадміністрації [8], який до їх відання відніс питання: забезпечення законності, охорони прав і інтересів громадян; економічного розвитку територій; бюджету, фінансів та обліку; промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; науки, освіти, культури, охорони здоров'я, спорту, сім'ї, жінок, молоді, неповнолітніх; використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи; соцзахисту, зайнятості, праці та зарплати тощо. Були визначені контрольні та галузеві повноваження МДА.

МДА відповідальні перед Президентом та Кабінетом Міністрів, підзвітні і підконтрольні останньому. Голови адміністрацій призначаються Президентом за поданням Прем'єра на строк повноважень Президента, який може доручити внести іншу кандидатуру. Це збільшило вагу „ненормативних” чинників, зокрема особистих взаємин між Президентом та Прем'єром. Зросла й роль Адміністрації Президента, яка вивчала запропоновані кандидатури.

Ці тенденції простежуються й щодо звільнення голів адміністрацій. За законом, звільняє їх Президент. Цікаво, що у 2010 р. парламент встановив, що Президент може звільнити голову адміністрації з власної ініціативи, а також що подання Прем'єра про звільнення може бути не задовільнене Президентом [9].

В частині відносин Кабінету Міністрів та місцевих органів виконавчої влади, крім вищезазначеного, було встановлено, що уряд погоджує призначення перших заступників та заступників голів обласних держадміністрацій (ОДА), затверджує рекомендаційні переліки структурних підрозділів адміністрацій, типові положення про них.

Закон регламентував відносини місцевих держадміністрацій з центральними органами виконавчої влади (ЦОВВ). Адміністрації взаємодіють з ними, а їх підрозділи підзвітні та підконтрольні відповідним центральним органам. Останні погоджують призначення керівників підрозділів ОДА. Порядок погодження був регламентований урядом у 1999 р. [10]. Керівники ЦОВВ можуть визнати діяльність підрозділів МДА

**Євген Перегуда**

незадовільною і звернутись до голови адміністрації з поданням. Останній має дати обґрунтовану відповідь.

Щодо територіальних органів ЦОВВ, то голови держадміністрацій координують їх діяльність, а їх керівники при здійсненні повноважень місцевих держадміністрацій підзвітні та підконтрольні головам адміністрацій. Останні можуть звертатись до центрального органу влади з питанням про відповідність керівників територіальних органів. Центральні органи повинні давати на таке звернення обґрунтовану відповідь.

Були регламентовані й відносини ОДА з районними державними адміністраціями (РДА). Обладміністрації спрямовують діяльність РДА та контролюють їх діяльність. Голови обладміністрацій вносять до Прем'єра пропозиції щодо кандидатур голів райадміністрацій. Вони можуть скасовувати розпорядження голів РДА, а керівники підрозділів ОДА – накази керівників підрозділів райадміністрацій. Голови обладміністрацій можуть ініціювати перед Президентом питання про відповідальність голів РДА. Також вони погоджують перших заступників та заступників голів райадміністрацій.

Значною мірою ситуацію у відносинах між органами виконавчої влади у досліджуваній період визначав Президент, який у 1994 р. представив стратегію реформ та опікувався її реалізацією. Наприкінці 1990-х рр. Президент ініціював перехід до інституційних реформ. Це зумовлювало завдання й перед місцевими органами влади.

Хід реформ впливав на відносини між органами виконавчої влади й через взаємини між політичними силами, що очолювали ці органи.

Всередині 1990-х рр. значну частку серед голів МДА складали колишні партійні та радянські керівники. Це було зумовлено тим, що головами МДА, за Конституційним Договором, призначались особи, обрані головами рад. Обрання багатьох колишніх партійних та радянських керівників було викликано кризою початку 1990-х рр. та недовірою населення до політиків, з якими асоціювали здобуття незалежності, демократизацію тощо. Тому не всі голови МДА були прихильниками курсу Президента. Деякі ОДА неефективно виконували завдання зі здійснення реформ, перекладали відповідальність на центральну владу [6, с. 3-4].

По мірі реформ та в контексті прийняття Конституції ситуація змінювалась. Хоча частка колишніх керівників була високою, частина голів МДА пристосувалась до реформ. Впливало на це й висунення еліт „другого ешелону”. Це дозволяло Президенту проводити ротацію серед голів МДА. Він вдавався й до тасування голів МДА між регіонами, призначення ними функціонерів ЦОВВ, Адміністрації Президента, народних депутатів.

Ще одна тенденція була пов'язана з партизацією центральних еліт. У 1997 р. Прем'єром став В. Пустовойтенко, один з лідерів Народно-демократичної партії (НДП). Він просував на посади голів МДА функціонерів партії, чому сприяло те, що адміністрацію Президента очолив інший член НДП – Є. Кушнар'єв. Л. Кучма спочатку підтримував

цей процес та заявив, що через деякий час не буде терпіти безпартійних „губернаторів”. Але повністю „ендепізувати” вертикаль влади Прем’єру не вдалося. „Губернатори” не поспішали вступати до партії, яка асоціювалася з владою, рівень довіри населення до якої був незначний. Обґрунтованість цієї тактики виявилася на парламентських виборах 1998 р., коли НДП ледве перетнула бар’єр проходження до Верховної Ради. В цих умовах непогані шанси для розвитку мали інші центристські партії, які були елементами політичних холдингів, що брали активну участь у приватизації та обрали партії інструментом збільшення свого впливу на регіональну політику. Відтак, наприкінці 1990-х рр. в середовищі глав ОДА були представлені члени не лише НДП, а й Аграрної партії, СДПУ(о), Ліберальної партії, Народного руху.

Також в цей період на політичній арені виходять й організації, що об’єднували місцеві влади: Спілка лідерів місцевих та регіональних влад (СЛМРВУ), Асоціація міст України, Асоціація сільських, селищних та міських влад тощо. Але інтереси еліт, що входили до них, були різними. До них входили діячі, зацікавлені у збільшенні ваги обласного рівня управління, та водночас представники органів, зацікавлені у незалежності від обласних еліт.

Отже, ключовим чинником розвитку взаємин ОБВ стає суперечність між політичною структуризацією суспільства та, з іншого боку, переходом до інституційних реформ, що зумовлював посилення управлінського впливу. Це спричинило кризові явища в адміністративному управлінні. Суперечливі тенденції часто уособлювалися в діяльності одних і тих саме інститутів.

У 1998 р. Президент затвердив Концепцію адмінреформи, яка передбачала наділення голів ОДА політичним статусом [11, с. 9]. Перед виборами 1999 р. він підписав декларацію з СЛМРВУ, зокрема, щодо розширення прав регіонів, введення виборності їх вищих посадових осіб, а у 2001 р. схвалив Концепцію регіональної політики [12], де йшлося про елементи бюджетної децентралізації, поступовий перехід до взаємин держбюджету безпосередньо з районними бюджетами та бюджетами територіальних громад [13, с. 370-371].

Але Президент здійснював й дії іншого змісту. Так, Концепція адміністративної реформи передбачала збереження за заступниками голів ОДА статусу держслужбовців, розподіл повноважень між ними залежно від розподілу повноважень між віце-прем’єрами та створення посади секретаря ОДА, який керував апаратом тощо. У 2000 р. Президент, попри декларації про бюджетну децентралізацію, виступив проти ідеї Мінфіну ввести прямі взаємини держбюджету з бюджетами районів та громад.

Як уособлення суперечливих тенденцій слід розглядати створення Президентом у 2001 р. Національної ради з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування. Очоловав її Президент, а її секретаріат діяв в рамках Адміністрації

**Євген Перегуда**

Президента. На неї покладалися розгляд питань загальнодержавного та регіонального значення, внесення пропозицій щодо стратегії розвитку та вдосконалення держбудівництва, взаємодії органів державної влади та ОМС, кадрової політики, пріоритетів соціально-економічного розвитку держави та регіонів, дотримання законодавства органами влади і місцевого самоврядування тощо [14].

У 2000 р. у Посланні до Верховної Ради Президент застеріг керівників усіх рівнів від „штучного стимулювання формування партійних структур”, що розходилося з його попередніми заявами. Наслідки не забарилися. Голови ОДА та 8 РДА Закарпатської обл. заявили про вихід чи призупинення членства в СДПУ(о). Пізніше керівники органів виконавчої влади усіх областей оприлюднили колективний лист до Президента, де йшлося про „недоцільність перебування в політичних партіях керівників усіх ланок місцевої влади та самоврядування” [15, с. 5].

З врахуванням своїх інтересів на ці процеси реагував Кабінет Міністрів. Як вказувалося, у 2000 р. Мінфін ініціював самостійне формування міських бюджетів та пряму виплату їм трансфертів. Проти цього виступили СЛМРВУ та Президент [16, с. 12]. Зацікавленість уряду у розвиткові бюджетної бази низового рівня була викликана тим, що на обласний рівень пріоритетний вплив мав Президент і КМУ не міг конкурувати з ним, тому сподівався збільшити вплив на громади за рахунок прямих їх взаємин з держбюджетом.

Але Кабінет Міністрів демонстрував й дії протилежного змісту. Так, якщо уряд В. Пустовойтенка встановив, що кількість заступників голів МДА визначається останніми за погодженням з урядом [17], то уряд В. Ющенка обмежив цю кількість для ОДА 5 заступниками, для РДА – 3 [18].

У 2001 р. ВРУ ухвалила Бюджетний кодекс. Він збільшив роль Мінфіна, який розробляв інструкції з підготовки бюджетних запитів та аналізував їх на предмет ефективності. Але Кодекс визначив й самостійну роль бюджетів міст, сіл та селищ, натомість обласні та районні бюджети мали фінансувати регіональні програми [19, с. 10]. Насправді фінансова статистика фіксувала зростання залежності місцевих бюджетів від державного, яка проявлялася у збільшенні частки доходів, які перераховувалися до держбюджету.

Отже, взаємодія між органами виконавчої влади різних рівнів є складною системою, елементами якої є взаємодії у багатокутнику Президент (Адміністрація) – Кабінет Міністрів – ЦОВВ (їх територіальні органи) – місцеві держадміністрації (їх структурні підрозділи). Несуперечливе її функціонування вимагає політичного механізму, „керівної та спрямовуючої сили”. У середині 1990-х рр. цією силою був Президент, а ідеологією влади – неоліберальні реформи. Елементами механізму взаємодії органів влади були законодавча регламентація їх функцій, централізація прийняття рішень, концентрація відповідальності, формування регіональних еліт, лояльних до центру тощо. Але

централізована вертикаль не була налагоджена повною мірою. Не були ухвалені необхідні закони, лишилися суперечності щодо розмежування функцій між органами влади тощо. Були закладені й нові суперечності, зокрема, у вигляді „подвійного центру” виконавчої влади.

Суперечності у взаємодії органів влади загострилися у другій половині 1990-х рр., коли постала необхідність переходу до інституційних реформ та зростання управлінського впливу влади, а з іншого боку, внаслідок неоліберальних реформ ускладнилася структура суспільства, прогресувала політична структуризація, що призвело до „пробуксовування” централізаційного механізму влади. Зросла роль координаційних механізмів взаємодії. Але спроба подолати цю суперечність шляхом лише адміністративної реформи була неефективною, призвівши до нової хвилі суперечностей між центральними та регіональними елітами. Тому подальше налагодження взаємодії між органами виконавчої потребувало ширшого контексту політичної реформи.

### *Література:*

1. Указ Президента України від 6 серпня 1994 р. №430/94 „Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях” // Урядовий кур’єр. – 1994. – № 124-125. – С. 2.

2. 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.

3. Указ Президента України від 24 липня 1995 р. №640/95 „Про обласні, Київську та Севастопольську міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації” // Урядовий кур’єр. – 1995. – №111-112. – С.9.

4. Указ Президента України від 21 серпня 1995 р. №760 „Про Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію та Положення про районну, районну у містах Києві та Севастополі державну адміністрацію” // Урядовий кур’єр. – 1995. – №127-128. – С. 9-12.

5. Указ Президента України від 30 грудня 1995 р. №1194/95 „Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських рад” // Урядовий кур’єр. – 1996. – №3-4. – С. 11.

6. До проблеми розбудови виконавчої вертикалі в Україні // Інформаційно-аналітичний огляд „Співдружність”. – 1996. – №2. – С. 3-4.

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



**Євген Перегуда**

8. Закон України від 9 квітня 1999 р. №586-XIV „Про місцеві державні адміністрації” // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – №20-21. – Ст. 190.

9. 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.

10. 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>.

11. Громов А. Что предусматривает концепция административной реформы / А. Громов // Комментарии. – 1998. – № 123. – С. 8-10.

12. Указ Президента України від 25 травня 2001 р. №341/2001 „Про Концепцію державної регіональної політики” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/341/2001>.

13. **Танчук Н. В.** Концепції державної регіональної політики: політичний та теоретичний дискурс / Н. В. Танчук // Гілея: науковий вісник. Збірник наукових праць / Гол. ред. В. М. Вашкевич. – К. : ВІР УАН, 2010. – Випуск 40. – С. 367-376.

14. Указ Президента України від 25 січня 2001 р. №50/2001 „Про Положення про Національну Раду з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування” // Офіційний вісник України. – 2001. – № 5. – Ст. 173.

15. Про деякі аспекти нової ініціативи „департизації влади” // Інформаційно-аналітичний огляд „Співдружність”. – 2000. – № 30. – С. 4-7.

16. Проблемы региональной политики в свете съезда Союза лидеров местных и региональных властей // Інформаційно-аналітичний огляд „Співдружність”. – 2000. – № 28. – С. 12-13.

17. Постанова Кабінету Міністрів України від 22 червня 1999 р. №1101 „Про примірні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів обласної, Севастопольської міської, районної, районної у місті Севастополі державної адміністрації” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1101-99-%D0%BF>.

18. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2000 р. №821 „Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/821-2000-%D0%BF>.

19. **Сытник Т.** Бюджетный кодекс упорядочит систему бюджетных отношений / Т. Сытник // Комментарии. – 2001. – № 278. – С. 8-10.