

УДК 328.13

## Політичні механізми взаємодії органів виконавчої влади в умовах домінування партійно-політичного плюралізму

Євген Перегуда,

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

*У статті досліджується становлення політичних механізмів взаємодії вищого та центральних органів виконавчої влади, а також Президента в період переходу до інституційних реформ у 2000-2010 рр. Аналізуються етапи становлення. Акцентується на концентрації політичного впливу у виконавчій владі та чинниках стабільності/нестабільності відносин.*

**Ключові слова:** Президент, Кабінет Міністрів, центральні органи виконавчої влади, взаємодія.

*The article examines the development of political mechanisms of interaction between the higher and central executive bodies, as well as President during the transition to institutional reforms in 2000-2010. The stages of development are analyzed. The emphasis is on the concentration of political influence in the executive branch and the factors of stability/instability relations.*

*Keywords: President, Cabinet Ministers, central executive bodies, interaction.*

*В статті досліджується становлення політичних механізмів взаємодія вищого і центральних органів исполнительної влади, а також Президента в період переходу до інституціональних реформ в 2000-2010 гг. Аналізуються етапи становлення. Акцентується увага на концентрації політичного впливу в исполнительній влади і факторах стабільності/нестабільності відносин.*

*Ключевые слова: Президент, Кабинет Министров, центральные органы исполнительной власти, взаимодействие.*

Актуальність дослідження взаємодії органів виконавчої влади (ОВВ) зумовлюється зростанням її ролі у формуванні та реалізації державної політики. Дослідження цієї взаємодії неможливе без вивчення її в умовах багатопартійної системи. Домінування партійно-політичного плюралізму в Україні у сфері держуправління припадає на кінець 1990-х – 2000-ті рр.

У науці вже досліджувалась взаємодія ОВВ в цей час, але акцент робився на правових засадах та взаєминах інститутів – Президента, парламенту (ВРУ), уряду (КМУ). Менше вивчалась політична взаємодія самих ОВВ. Наразі з'явилися дослідження Л. Бунецького, Є. Левенець та ін. Але вони не висчерпують проблеми вивчення логіки еволюції відносин.

Мета статті – дослідити розвиток політичних механізмів взаємодії ОВВ в умовах домінування партійно-політичного плюралізму. Її суб'єкти – вищий (КМУ) та центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ). Неможливо уникнути й ролі Президента, хоча Конституція не відносить його до цієї гілки влади.

Перший етап охоплює кінець 1990-х рр. – 2004 р. До повноважень Президента тоді звернення до народу та ВРУ з формулюванням цілей державної політики, призначення Прем'єра (за згодою ВРУ), його звільнення, призначення керівників ЦОВВ (за поданням Прем'єра), АМКУ, ФДМУ, Держтелерадіо, утворення, реорганізація, ліквідація (за поданням Прем'єра) ЦОВВ, скасування актів КМУ тощо.

КМУ Конституція визначала як вищий ОВВ, відповідальний перед Президентом, підконтрольний і підзвітний ВРУ, який складався з Прем'єра, Першого віце-прем'єра, віце-прем'єрів, міністрів. Керував КМУ Прем'єр. Функції КМУ включали спрямування і координацію ОВВ.

ЦОВВ склалися з міністерств та відомств. Президент призначав їх керівників (за поданням Прем'єра) та ухвалював положення про ЦОВВ. Концепція адмінреформи [1], укази Президента від 1999 р. виокремлювали ЦОВВ зі спецстатусом, взаємодія яких визначалася законами.

У 1990-х рр. неоліберальні реформи досягли мети. Постала система приватної власності, формувалась нова соціальна структура. Але для

подальшого розвитку потрібен був перехід до інституційних реформ. Це вимагало нової якості влади. Єдиного бачення, як цього досягти, не було. Зростав вплив партій, але Л. Кучма бачив й небезпеки цього, тому прагнув до контролю над виконавчою владою. [2] На це були спрямовані низка адмінреформ, контроль над держслужбою [3], вето на закон про КМУ.

Уряд В. Ющенка діяв за нових політичних обставин. Була сформована парламентська більшість. Президент дав Прем'єру змогу самому формувати КМУ. Було внесено істотні зміни до системи урядового управління. Л. Кучма реорганізував ЦОВВ [4; 5], скоротивши їх та здійснивши спробу впровадити струнку систему ЦОВВ. Багато держкомітетів та прирівняних органів були підпорядковані міністерствам. Також за цього уряду виникли урядові комітети [6]. Це мало збільшити вплив міністрів на урядову політику. Але комітети й посилили розшарування в КМУ, збільшили роль віце-прем'єрів. Була здійснена реформа апарату, який був перетворений на Секретаріат.

Але все це не створило несуперечливу систему влади. КМУ не був ані коаліційним, ані командою Прем'єра. „Силовики” орієнтувались на Президента. Фікцією була змога суттєво оновити уряд – з 9 міністрів фінансово-економічного блоку лише 4 були новими людьми в уряді. Фракції були невдоволені непропорційністю представництва, нездатністю їх представників впливати на політику КМУ, що призводило до конфліктів (між віце-прем'єром та главами Мінпаливенерго та Мінекономіки).

Уряд А. Кінаха формально не спирався на більшість, але саме його виникнення внаслідок несподіваної підтримки кандидатури Прем'єра фракцією СПУ стало перемогою тенденції до плюралізму влади. Водночас за цього уряду було впроваджено інститут держсекретарів [7], які керували апаратом, розробляли плани роботи та нормативні акти, формували структуру міністерства, розпоряджались коштами тощо. Призначав їх та звільняв Президент. Це дало йому змогу зберегти вплив на виконавчу владу. Втручався він і в кадрову політику.

Уряд В. Януковича виник після оголошення курсу на політреформу. У ВРУ постала нова більшість, були опубліковані її принципи. КМУ був сформований за квотним принципом. Його склад, зокрема суміщення посад Першого віце-прем'єра та глави Мінфіну, свідчив про подальшу концентрацію впливу. Але він теж не був єдиною командою. „Силові” ЦОВВ очолювались креатурами Президента, який не дав Першому віце-прем'єру підпорядкувати ДПАУ. Проте було скасовано інститут держсекретарів та обов'язкове виконання доручень Адміністрації Президента. Водночас Прем'єр критикував квотний принцип розподілу посад, який, на його думку, знижував ефективність КМУ. В цей час не функціонували урядові комітети, що експерти пов'язували з кулуарністю політики.

Отже, під час переходу до інституційних реформ у взаємодії ОВВ діяли тенденції до зростання впливу й кланово-партійних структур, й Президента. Їх конкуренція завершилась перемогою першої тенденції.

Політсуб'єкти стали заручниками вибору початку 1990-х рр., коли було закладено систему противаг, насамперед в особі ВРУ, та середини 1990-х рр., коли Л. Кучма не домігся скасування посади Прем'єра. Крім того, не дали результатів президентські реорганізації 1999 р. [8, с. 95] та реформа держсекретарів, посади яких стали предметом політторгів, підтверджуючи тезу В. Авер'янова про помилковість думки про їх аполітичність. [9, с. 239] Стало зрозумілим, що адмінреформу слід вписувати у ширший контекст політреформи.

Наступний етап охоплює лютий-вересень 2005 р. Продовжувала діяти Конституція 1996 р., але умови функціонування влади змінились. Наслідками кризи 2004 р. були зростання конфліктності відносин політичних сил, активізація громадських рухів тощо. Уряд був майже повністю сформований за партійним принципом. З 22 його членів 20 були депутатами ВРУ. „Нашу Україну” представляли 15, СПУ – 3, по 1 – БЮТ (Прем'єр) та ПППУ. Їх представники, а також представники НАПУ очолили й інші ЦОВВ. Певний час ця конструкція працювала. З'являлись укази Президента про стратегічні цілі розвитку, про адмінреформу, зокрема, про створення Міністерства будівництва, архітектури та ЖКГ та введення ЦОВВ в структуру міністерств, про створення Мінвуглепрому (спроба збільшити популярність на сході країни), Держагентства з інвестицій та інновацій.

Але у міжвладних відносинах швидко виникли конфлікти. Уряд не був коаліційним. Коаліційність не обмежується розподілом посад. Передвиборна програма В. Ющенка та програма уряду не стали основою діяльності уряду через неконкретність. Формуванню програми заважали ідеологічні (наприклад, щодо політики на ринку нафтопродуктів) та особисті суперечності, нездатність знайти баланс між основними суспільними групами (приклад – зміна пріоритетів валютної політики), відсутність домінуючої сили. Те, що НУ мала більшість посад, не означало її пріоритету, адже блок складався з груп з різними інтересами. Спроба Президента провести „верхівкову партизацію” була невдалою. Це дало Прем'єру змогу встановити контроль над деякими керівниками ЦОВВ та залучити їх до свого табору. Усе це не лише вело до конфліктів, а й перенесло вагу взаємодії в уряді на рівень окремих рішень, збільшувало роль кулуарних її механізмів.

Особливим етапом у взаємодії ОВВ був уряд Ю. Єханурова. Він діяв в умовах й Конституції 1996 р., й політреформи. Принципи його формування були скориговані. В КМУ з'явилися еліти, що „помаранчевими” не були, а Президент заявив про необхідність аполітичності уряду та про те, що „хто завгодно” не може коментувати рішення КМУ.

Змінились й основи функціонування КМУ. Серед них була політична Декларація, підписана главою держави, уряду та фракціями, зокрема опозиційними. Але головним чинником була довіра між Президентом та Прем'єром. Функціонування уряду свідчило про можливість

безконфліктних відносин з Президентом. Але це ще не гарантує стабільності влади. „Експеримент” 2006 р. не відповідав на питання, як на це впливає ситуація, коли політична однорідність Президента та уряду контрастує з настроями парламенту. Хоча ВРУ й ухвалила рішення про відставку КМУ, воно не було реалізоване, адже увага політичних сил була прикута до виборів. Крім того, уряд зіткнувся й з іншими обмежувальними чинниками. І якщо громадський тиск, який змусив КМУ скасувати рішення про підпорядкування Держпідприємництва Мінекономіки, був і раніше, то скасування райсудом постанов та кадрових рішень КМ було новацією.

Наступний етап охоплює середину 2006 р. – початок 2010 р. Взаємодія ОВВ визначалася з групами чинників. По-перше, особливостями соціально-економічного розвитку. У другій половині етапу Україна вступила у кризу, що ускладнила проведення реформ, але довела їх необхідність.

По-друге, правовими нормами. Нова редакція Конституції змінила порядок формування та взаємодії ОВВ, зокрема призначення Прем'єра, членів КМУ, керівників інших ЦОВВ. КМУ отримав право реорганізовувати, створювати та ліквідувати ЦОВВ. Вперше почав діяти Закон „Про Кабінет Міністрів України”. Ухвалений у грудні 2006 р. [10, с. 1], він зробив посади членів КМУ політичними, санкціонував можливість передачі міністрам повноважень з утворення, реорганізації, ліквідації служб, інспекцій, агентств. Але закон містив низку суперечливих новацій, зокрема щодо права коаліції вносити до ВРУ кандидатури Прем'єра, глав Міноборони та МЗС. Історія з накладенням Президентом вето та повторного вето на закон не отримала розвитку, бо у 2007 р. політичні сили були зайняті достроковими виборами. Нова коаліція відкликала з закону дискусійні положення і внесла ті, на яких наполягав Президент, зокрема, щодо скасування права Прем'єра координувати роботу міністерств, спрямовувати, координувати та контролювати інші ЦОВВ. Програма КМУ мала базуватись на програмних завданнях коаліції. Але після нового конфлікту між Президентом та КМУ депутати повернули до закону антипрезидентські положення.

Взаємодію ОВВ регламентував й Тимчасовий регламент КМУ. Прем'єр, Перший віце-прем'єр та віце-прем'єри діяли згідно з розподілом сфер управління та підконтрольних ЦОВВ. Міністри брали участь у розробці та виконанні програми КМУ, реалізації держполітики у доручених сферах, спрямовували і координували діяльність ОВВ. Вони не могли діяти всупереч офіційній позиції КМУ. Уряд також затвердив Типовий регламент ЦОВВ, які діяли на підставі річного плану заходів, що відповідали бюджетним програмам. По завершенні дії плану ЦОВВ публікували звіти.

Третя група чинників стосувалася самого політичного процесу. Уряди В. Януковича та Ю. Тимошенка постали за підсумками виборів. У 2006 р. була сформована Антикризова коаліція. За виключенням періоду мирного співіснування Президента та КМУ у серпні-вересні, взаємодія ОВВ у

**Євген Перегуда**

цьому уряді визначалась: конфліктом КМУ та Президента; запасом голосів коаліції у ВРУ; формуванням коаліції та уряду з партій, а не блоків; домінуванням ПР; наявністю у ПР угруповань, які публічно майже не конфліктували.

У 2007 р. було утворено коаліцію БЮТ-НУНС. Вона мала нестійку перевагу, а у 2008 р. розвалилась. Уряд зберігся завдяки утворенню нової коаліції, але й тоді КМУ не мав більшості, адже багато депутатів НУНС не підтримували його. Відносна стійкість КМУ забезпечувалась ситуативною підтримкою КПУ. Її представники отримали посади, зокрема, у Держлігоспі. Представники Блоку Литвина теж очолили низку ЦОВВ. У коаліційній угоді багато уваги приділялось антикризовим заходам. Відтак взаємодія ОВВ в цьому уряді визначалась: конфліктом КМУ та Президента; нестійкою перевагою у ВРУ; відсутністю домінування однієї з сил у коаліції; формуванням коаліції з блоків, що мали складну внутрішню структуру.

В обох урядах спостерігалась концентрація політичного впливу. Але її характер відрізнявся. Це прослідковується на структурі та керівництві урядових комітетів. Впливовість керівників 2006-2007 рр. перевищувала показник їх спадкоємців. Кадрова проблема була гострішою у 2007-2010 рр., а Прем'єр не змогла, на відміну від попередника, вибудувати достатню з точки зору складності об'єкта управління кількість центрів впливу та у важливих питаннях покладалася на себе та Першого віце-прем'єра.

В уряді В. Януковича продовжилася тенденція суміщення посад віце-прем'єрів та керівників міністерств. Крім М. Азарова, одне з міністерств очолював й віце-прем'єр В. Рибак. Але у березні 2007 р. В. Янукович, вибудовуючи баланс між угрупованнями ПР, пішов на розведення цих посад.

Спільними для урядів були суперечності між їх керівництвом та міністрами, що призначалися за поданням Президента. Суперечності між Президентом та КМУ впливали й на взаємодію інших ОВВ, насамперед ЦОВВ зі спецстатусом. Щодо взаємодії інших членів КМУ, то суперечності в уряді 2006-2007 рр., крім витіснення представників НУ, не артикулювалися, а причини звільнення не розголошувалися. На відміну від наступного уряду, в якому на суд громадськості були винесені конфлікти між Прем'єром та главами Мінфіну та Мінтрансзв'язку. Серед причин було, зокрема, пряме замикання на керівництві КМУ важливих питань та відсутність центрів впливу, над якими знаходився б Прем'єр. У 2009 р. стався й конфлікт між керівниками КМУ та ДМСУ, але в цьому випадку йшлося про орієнтацію керівництва ЦОВВ на позаурядовий центр політичного впливу. Очевидно, що й внаслідок цього Прем'єр змушена була констатувати як свою помилку формування складу уряду за політичними ознаками. [11]

Щодо конкуренції Президента та керівництва КМУ в інших, крім кадрової, сферах взаємодії ОВВ, слід сказати таке. Нова редакція

Конституції залишила за Президентом важелі впливу. Він мав право зупиняти дію актів КМУ та звертатися до Конституційного Суду щодо їх законності і активно це право використовував. Крім того, за ним як главою держави, акти якого були обов'язкові для виконання, залишалось право „політичного програмування”. Одним з інструментів тут виступала РНБОУ, рішення якої вводилися в дію указами Президента. Глава держави видавав й інші укази, що містили доручення органам влади, зокрема, й щодо створення чи реорганізації ОВВ. Інструментами впливу Президента були й різноманітні органи, які ним створювалися – комісії, робочі групи, координаційні ради тощо, а також посади представників та уповноважених в органах влади.

Звичайно, за нової редакції Конституції ефективність цих рішень була нижчою, ніж за часів Л. Кучми. Але не менший вплив на це мав стан відносин Президента з КМУ. Конфлікти зменшували потенціал ефективності.

Те саме стосується й ефективності рішень самого КМУ. У цей період уряди ухвалювали рішення, які теж передбачали „політичне програмування”. Затверджувались програми та концепції розвитку різних сфер суспільного життя. Особливого значення ця діяльність набула з початком економічної кризи. Ухвалені рішення обумовлювали завдання ЦОВВ, зокрема з розробки заходів щодо їх реалізації. Врешті сама розробка проектів урядових рішень покладалась на ОВВ. Детальна увага в цей час урядами приділялася такій проблемі, як регулювання сфери адміністративних послуг.

„Політичні” рішення КМУ зумовлювали й рішення організаційного характеру. У цей період були створені Держкомітет з промбезпеки, охорони праці та горного нагляду, Державіадміністрація, Держінспекція з контролю за якістю вугільної продукції, Нацагентство екоінвестицій, Держкомітет інформатизації, Держінспекція з контролю якості лікарських засобів, Держжитлокомунінспекція, Держадміністрація морського та річкового транспорту тощо. Видавалися доручення щодо створення підрозділів у ЦОВВ. У серпні 2007 р. КМУ доручив створити підрозділи з питань трансферу технологій, інноваційної діяльності та інтелектуальної власності.

На „політичні” та організаційні рішення КМУ впливали відносини між елітами. Прикладом була ситуація навколо проблеми фінансування Міноборони. У січні 2009 р., коли міністром був Ю. Єхануров, з яким у керівництва КМУ були суперечності, уряд ліквідував Держдепартамент надлишкового майна та земель та зупинив повноваження з реалізації майна на внутрішньому ринку низки підприємств. Президент зупинив це рішення. Але у серпні, коли Ю. Єхануров вже був у відставці, тактика уряду змінилась. Були призначені нові керівники Держдепартаменту та „Укрспецторгу”, які, за даними ЗМІ, були близькі до керівництва КМУ. [12, с. 1]

Після декількох рішень Конституційного Суду про неконституційність положень про підпорядкування Президентів ЦОВВ зі спецстатусом низка організаційних рішень КМУ стосувалася й цих органів. Аналіз свідчить, що їх створення було властиве не лише Л. Кучмі, який намагався зберегти контроль над виконавчою владою, а й урядові. Причина – значною мірою у безконтрольності цих органів, що за президентсько-парламентської республіки було вигідним Президенту, а з початком політреформи – уряду. В. Пинзеник зауважував, що ЦОВВ зі спецстатусом „випадали” із єдиного центру виконавчої влади: „Модне в Україні підпорядкування Кабінетові Міністрів означає підпорядкування нікому”. [13, с.3]

Те саме стосується й різноманітних урядових, міжвідомчих комісій, рад, робочих груп тощо, чисельність яких значно зросла. Свого часу дослідники звинувачували Л. Кучму у їх створенні для розширення впливу. Аналіз аналогічних дій урядів у досліджуваній період свідчить, що їх використання не стільки пов’язане з конкретною особою, скільки є природнім засобом забезпечення контролю в умовах ускладнення об’єкта управління, що, відповідно, вимагає координації дій різних органів. У цей період це активно використовувалось урядами, що вело до зростання ролі вищого та середнього керівництва КМУ, проте не гарантувало ефективності рішень.

Застосовувались й способи горизонтальної координації діяльності ЦОВВ: спільні накази, робочі групи, спільне обговорення питань управління та прийняття рішень (так, у вересні 2008 р. Мінпаливенерго та Мінуглепром домовились про підвищення ціни на енерговугілля).

Наступний етап охоплює березень-вересень 2010 р. В цей час діяв уряд М. Азарова. Основна правова база взаємодії ОВВ була незмінною, але відносини між інститутами влади та самими ОВВ змінились у зв’язку зі зміною політичних чинників. Хоча уряд був створений коаліцією, особливостями взаємодії ОВВ стали політична „однорідність” Президента та уряду, а також домінування однієї партії у коаліції. Формування уряду стало засобом підтримки балансу угруповань в ПР, який вибудовувався Президентом. Це зумовило залежність членів КМУ, керівників ЦОВВ від Президента. Прем’єр лише очолював одне з цих угруповань.

Відтак, у 2010 р. Україна постала перед новим вузлом інституційного вибору. З’явилась нова альтернатива – політична система з домінуванням однієї партії, політичним плюралізмом всередині її та кулуарним розв’язанням суперечностей між угрупованнями.

Отже, характер взаємодії ОВВ визначається особливостями соціально-економічного розвитку, правовими рамками взаємодії, відносинами основних політичних сил. Реформа механізмів взаємодії актуалізується при переході від неоліберальних до інституційних реформ. Водночас загострюється суперечність між потребою у посиленні управлінського впливу та політичною структуризацією. Характер її розв’язання залежить від взаємодії політичної системи з зовнішнім середовищем, внутрішніх



загроз стабільності та інституційного вибору, здійсненого при становленні політичної системи.

Тенденцією розвитку механізмів взаємодії є концентрація політичного впливу в уряді, що збільшує роль середнього рівня управління та знижує політичну роль нижчої ланки. Це не виключає можливості прямих зв'язків між нижнім та верхнім рівнями, чому сприяють кулуарні методи ухвалення рішень. Надмірна концентрація впливу за плюралістичної структури уряду здатна провокувати політичні конфлікти у владі.

Стабільність влади залежить від політичної „однорідності” її інститутів, а за неможливості досягти її – від домінуючої сили, що сприяє забезпеченню балансу між політичними угрупованнями. Досвід України дозволяє висунути гіпотезу, що ці передумови найкраще забезпечуються, коли коаліція формується партіями, а не блоками. Але не можна ігнорувати й чинник політичної культури учасників процесу, зокрема вищого керівництва виконавчої влади у забезпеченні балансу.

#### *Література:*

1. Указ Президента України від 22 липня 1998 р. №810/98 „Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” // Офіційний вісник України. – 1999. – №21. – Ст. 943.

2. Указ Президента України від 29 березня 2000 р. №549/2000 „Про заходи щодо організації контролю за виконанням актів і доручень Президента України” // Офіційний вісник України. – 2000. – №13. – Ст. 516.

3. Указ Президента України від 14 квітня 2000 р. №599/2000 „Про Стратегію реформування Системи державної служби в Україні” // Офіційний вісник України. – 2000. – №16. – Ст. 665.

4. Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. №1572/99 „Про систему центральних органів виконавчої влади” // Офіційний вісник України. – 1999. – №50. – Ст. 2434.

5. Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. №1573/99 „Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади” // Офіційний вісник України. – 1999. – №50. – Ст. 2435.

6. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 червня 2000 р. №915 „Про затвердження Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України” // Офіційний вісник України. – 2000. – №24. – Ст. 994.

7. Указ Президента України від 29 травня 2001 р. №345/2001 „Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні” // Офіційний вісник України. – 2001. – №22. – Ст. 985.

8. **Кордун О. О.** Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні: Моногр. / О. О. Кордун, К. О. Ващенко, Р. М. Павленко; За заг. ред. О. О. Кордуна. – К.: МАУП, 2000. – 248 с.

9. **Авер'янов В. Б.** Проблеми науково-теоретичного забезпечення адміністративної реформи / В. Б. Авер'янов. // Правова держава:

Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Вип. 13. – К., 2002. – С. 234-241.

10. Верховная Рада приняла в целом закон о Кабинете Министров // Окно в Украину. – 2006. – №247 (22 грудня). – С. 1.

11. Тимошенко признала, что понабирала в правительство непрофессионалов. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.proua.com/news/2009/09/25/145833.html>.

12. Кабмин восстановил прежнюю схему наполнения спецфонда Минобороны за счет реализации имущества // Окно в Украину. – 2009. – №146 (10 серпня). – С. 1.

13. **Пинзеник В.** Зміна без змін / В. Пинзеник // Дзеркало тижня. – 2006. – №18 (13 травня). – С. 3.