

УДК 342.6(477).19''

*Перегуда Є. В., Київський національний
університет будівництва і архітектури*

ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В ПЕРІОД СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ (1991 – 1994 РР.)

У статті досліджуються особливості взаємодії Президента, Кабінету Міністрів, центральних та місцевих органів виконавчої влади в перші роки незалежності України. Аргументується, що конфліктна взаємодія була зумовлена як обраними моделями влади, так і суперечностями між ключовими політичними гравцями.

Актуальність дослідження виконавчої влади зумовлюється її роллю в процесах реформування політичної системи та суспільства. Чинником ефективності її діяльності є взаємодія між органами виконавчої влади.

Становлення виконавчої влади України відбувалось на початку 1990-х рр. Різні аспекти її діяльності в ті часи розглядалися К. Ващенком, М. Кармазіною, А. Коваленком, І. Курасом, В. Кременем, В. Литвином, Л. Шкляром, Ю. Лукановим. Серед причин кризи влади називалися «сильна дифузія джерел влади», «запекла боротьба як між горизонтальними, так і між вертикальними структурами влади» [1, с. 66], «нецілісність державницького влаштування», «невизначеність у розподілі функцій Президента та Прем'єр-міністра», «відсутність єдиної ефективної вертикальної виконавчої влади» тощо [2, с. 28-29].

Метою статті є дослідження особливостей взаємодії органів виконавчої влади України у 1991 – 1994 рр.

Рушійною силою перебудови була бюрократія. М. Кармазіна зазначала, що «колишня партноменклатура фактично нічого не втратила» [3, с. 766]. Гасла бюрократії включали політичний плюралізм, розподіл державної влади, розвиток місцевого самоврядування. Це зумовило появу інститутів Президента, Кабінета Міністрів тощо.

Серед причин запровадження посади Президента називали «необхідність створення символу незалежності у 1990 – 1991 рр.».

«схильність шукати аналога генерального секретаря», «прагнення керівництва КПУ і ВР УРСР ... інституційно забезпечити власні позиції при владі у разі зміни режиму» [4, с. 69]. Від заснування цієї посади спостерігалась тенденція до моделі «сильного» Президента. Він був визначений як глава не лише держави, а й виконавчої влади [5]. Рівень його легітимності забезпечували загальнонаціональні вибори [6]. За Конституцією Президент вносив до парламенту подання на призначення/звільнення Прем'єр-міністра, призначення міністрів закордонних справ, оборони, фінансів, юстиції, внутрішніх справ, голів Держкомітету у справах охорони держкордону і Державного митного комітету. Звільнення з цих посад та рішення щодо інших посад в уряді він робив без узгодження з парламентом. Президент міг утворювати, реорганізовувати та ліквідувати органи виконавчої влади, скасовувати акти уряду, центральних органів виконавчої влади [7].

Але модель «сильного» Президента не була усталеною. Певні сили виступали за обмеження його влади. З наведених положень видно, що парламент не дав йому одноосібних повноважень щодо призначення урядовців. У проектах Конституції від травня та жовтня 1993 р. Президент був визначений лише як глава держави. Навпаки, інші сили підтримували розширення повноважень Президента, аж до особистого керівництва урядом.

У 1991 р. Президент створив орган, якому судилося зіграти значну роль – Адміністрацію Президента [8]. Тоді вона мислилася як робочий орган Президента. Але у її складі були створені служби економічна, з міжнародних питань, по зв'язках з громадськими, політичними організаціями та рухами, з питань територій, що свідчило про можливість її перетворення на політичний орган.

Створення Кабінету Міністрів парламент санкціонував у квітні 1991 р. [9] КМУ складався з Прем'єра, Першого віце-прем'єра, віце-прем'єра, керівників міністерств закордонних справ, оборони, фінансів, економіки, юстиції, внутрішніх справ, зовнішніх економічних зв'язків, зв'язку, транспорту, Служби нацбезпеки, Держкомітету в справах охорони держкордону та Держмиткому. Президент мав право вводити до КМУ інших керівників центральних органів виконавчої влади [10]. У лютому 1992 р. Президент затвердив перелік з 24 міністерств [11] (з 1993 р. – 25). Пізніше в уряді з'явилися голови Нацбанку, Фонду держмайна, Антимонопольного комітету.

Кабмін не лише підпорядковувався Президенту, а й був підзвітним та відповідальним перед Верховною Радою. Парламент міг виразити недовіру Прем'єру, окремим членом КМУ або уряду в цілому, що тягнуло їх відставку [7].

Отже, модель уряду, як і Президента, була суперечливою. Йдеться, по-перше, про «подвійну» його залежність від Президента та парламенту. Це закладало підстави для напружених відносин між Президентом та КМУ. По-друге, про очолення Президентом виконавчої влади та наявність посади Прем'єра. По-третє, суперечливо регламентувались й відносини між Прем'єром та членами КМУ. Хоча Кабмін був колегіальним органом, його керівником був визначений Прем'єр, який підписував акти КМУ, визначав обов'язки членів уряду тощо [12, с. 28-29]. Крім того, Тимчасовий регламент КМУ [13] вводив поняття Президії уряду, що свідчило про важелі впливу на Прем'єра з боку «впливових» його членів.

Функціонування інститутів Президента та уряду у державах з віковими традиціями демократії базується на багатопартійній системі, її взаємодії з громадянським суспільством. В Україні ситуація була іншою. «Партії ... ще не стали головними осередками, де акумулюється політичний потенціал суспільства» [2, с. 35]. В цих умовах переваги отримував Президент [1, с. 68], який посилював контроль над урядом. До листопада 1992 р. цей контроль забезпечувався тісними взаєминами між Президентом та Прем'єром. «Єдиною політичною силою, яка тримала Фокіна при владі, був Президент Кравчук» [14, с. 24]. Але не слід перебільшувати вплив їх відносин на відносини між органами. Адже ще у березні 1992 р. Президент створив Державну думу, яка виступала своєю альтернативою уряду [15].

Ситуація ускладнилась з обранням Прем'єром Л. Кучми. Дослідники вважають, що Л. Кравчук був проти цього [14, с. 25], але підкорився тиску депутатів. Не подобалось Президенту і надання КМУ «декретного права» [16]. Отже, призначивши Прем'єром фігуру, неприйнятну для Президента, та надавши йому додаткові повноваження і зберігши повноваження Президента, парламент створив умови для конкуренції у виконавчій владі.

З боку Президента ця конкуренція проявилась у продовженні створення органів, альтернативних урядам. Найгучнішими випадками цього було створення ради підприємців на чолі з В. Бабичем [14, с. 49], а особливо Надзвичайного комітету КМУ

з питань оперативного управління економікою [17]. Хоча комітет мав очолити Л. Кучма, Указ скорочував його повноваження, адже встановлювалось, що безпосередньо керує КМУ Президент. Невідповідність дій Л. Кравчука законодавству призвела до зростання невдоволення, що змусило його зупинити дію Указу [18].

Також йдеться про видання Президентом указів з економічних питань. На думку М. Кармазіної, укази 1993-1994 рр. означали, що Л. Кравчук діяв як фактичний керівник КМ [3, 765].

Протиріччя між Президентом і Прем'єром проявлялися й у кадровій сфері. Внаслідок страйків 1993 р. Л. Кравчук призначив Першим віце-прем'єром представника «шахтарського директорату» Ю. Звягільського, а віце-прем'єром – «донбасівця» В. Ландика. Донецька та дніпропетровська еліти були конкурентами у боротьбі за владу.

На перший погляд, відносини між Президентом та урядом змінилися після відставки Л. Кучми та призначення Ю. Звягільського в. о. Прем'єра. Так, гострих конфліктів між ними не було. Як й ідилії у відносинах. Ю. Звягільський, як говорилося, був введений до уряду вимушено. Сили, що стояли за страйками, не довіряли Л. Кравчуку, а шахтарські регіони підтримали його опонента на виборах 1994 р.

Аналізуючи відносини між Президентом та КМУ, звернемо увагу ще на один факт. Тоді не було реалізовано пропозицію прихильників та апарату Президента щодо особистого очолення ним уряду. Причини були у двох площинах. По-перше, проти підвищення ролі Президента виступала низька політичних сил, а реалізувати цю ідею без парламенту було неможливо. По-друге, у Президента була можливість добитися цього. Зокрема, коли навесні 1993 р. Л. Кучма висловив бажання піти у відставку. С. Головатий вважав, що, якби Л. Кравчук дійсно хотів очолити виконавчу владу, він би дотиснув політикум [19, 332]. На наш погляд, Л. Кравчук не хотів брати на себе відповідальність в умовах стрімкого економічного падіння.

Відносини в самому уряді теж не відрізнялися єдністю. Крім законодавчих підвалин, конфліктність була зумовлена відносинами між політичними силами. Хоча уряд В. Фокіна представляв радянську безпартійну бюрократію, до нього було введено (держміністром, згодом віце-прем'єром та міністром економіки), зокрема, В. Ланового, що уособлював ринкову ідеологію. Яскравим

прикладом протиріч став розгляд діяльності КМУ на одному з засідань Ради. Депутати різко та, на думку В. Фокіна, необґрунтовано критикували уряд. Прем'єр дав членам КМУ вказівку залишити залу. Але В. Лановий залишився одноосібно в урядовій ложі.

Суперечності були властиві й урядові Л. Кучми. Він ввів до КМУ кількох близьких йому діячів, але був змушений зберегти з попереднього кабінету А. Василюшина, В. Склярова, О. Проживальського, В. Самоплавського, Ю. Спіженка та ін. «Кабінет Міністрів не був справою рук Кучми», – стверджував В. Литвин [19, с. 324]. З 37 його членів 21 входив також до уряду В. Фокіна.

Після призначення Ю. Звягільського виник ще один вузол суперечностей, що віддзеркалилося на політиці КМУ. Хоча уряд Л. Кучми багато зробив для лібералізації валютного ринку, у серпні 1993 р., під час його відпустки, за ініціативою Ю. Звягільського був введений фіксований курс карбованця. Це призвело до відставки В. Пинзеника, ідеолога ринкових перетворень. Протиріччя між угрупованнями КМУ полягали у тому, що одне з них представляло інтереси експортерів і було зацікавлене у слабкій валюті, а їх опоненти – донецькі – інтереси імпортерів, що полягали у сильній валюті. Свою мету вони реалізовували антиринковими методами.

Реформування відносин між центральними та місцевими органами влади було ще складнішим. Розмежування держуправління та місцевого самоврядування зумовлювалось скороченням ресурсів держави, необхідністю покласти на суспільство обов'язки, виконувати які воно було спроможне. Але керівництво парламенту, зацікавлене у збереженні вертикалі рад, виступало за надання ним та їх виконкомом повноважень державної влади. Це дискредитувало ідею розмежування держуправління та місцевого самоврядування та могло негативно відобразитись на єдності держави.

У 1992 р. Верховна Рада ухвалила закон про запровадження інституту представників Президента [20]. Вони очолювали місцеві держадміністрації в областях, Києві, Севастополі, районах, районах міст Київ і Севастополь.

На представників Президента покладалися завдання: реалізації актів законодавчої і виконавчої влади; координації органів, підпорядкованих центральним органам виконавчої влади; контролю за додержанням законодавства; створення служб місцевої держадміністрації; розробки та виконання бюджету, програм розвитку територій тощо.

Положення про місцеві держадміністрації Президент ухвалив у квітні [21]. Вони створювались на базі виконкомів обл- та райрад. Представник Президента призначався/ звільнявся главою держави, видавав розпорядження.

Отже, поява місцевих держадміністрацій була пов'язана з необхідністю реалізації функцій держуправління. Те, що вони очолювалися представниками Президента, зумовлювалось політичним вакуумом після заборони КПУ та виникненням передумов для його заповнення завдяки обранню Президента, що став найбільш легітимним органом влади. Але в політикумі єдиної оцінки щодо представників Президента не було. Опоненти Президента розглядали цей інститут звужено, як тимчасовий засіб забезпечення дотримання законодавства в умовах кризи [22, с. 8-9].

Введення місцевих обл- та райадміністрацій змусило регламентувати виконання функцій державної влади на нижчих рівнях. У 1993 р. Верховна Рада ухвалила закон про здійснення виконкомми рад окремих повноважень, делегованих їм державою, зокрема, з контролю за використанням і охороною природних ресурсів, реєстрації прав власності на землю, контролю за квартирним обліком, контролю додержання законодавства з питань землекористування, охорони природи тощо [23]. У межах цих повноважень виконком ніс відповідальність перед місцевою держадміністрацією.

Ухвалені акти не розв'язали усіх проблем розбудови вертикалі влади. Керувати з одного (президентського) центру складною ієрархією держадміністрацій було складно. Крім того, їх підпорядкування лише главі держави створювало небезпеку конфліктів між центральними та місцевими органами виконавчої влади та всередині останніх, адже до адміністрацій входили територіальні підрозділи центральних органів влади, а за своїми функціями представники Президента та підрозділи адміністрацій мали підпорядковуватися Кабміну та центральним органам виконавчої влади.

Тому Л. Кравчук ввів подвійне підпорядкування місцевих адміністрацій Президентові та уряду [24]. Було визначено, що представники Президента призначаються ним за пропозицією Прем'єра і погодженням з радами, а звільняються – за пропозицією Прем'єра [25], а також що примірний перелік служб держадміністрації розробляється Кабміном і затверджується Президентом, а типові положення про служби затверджуються КМУ [26].

Але введення подвійного підпорядкування не усунуло суперечностей взаємодії у системі влади, оскільки конфлікти на місцевому рівні, зокрема, віддзеркалювали конфлікти між Президентом та Прем'єром.

Л. Кравчук при призначенні своїх представників прагнув отримати підтримку регіональних еліт. Демократичні партії були слабкими організаційно та кадрово на регіональному рівні. Тому Президент надавав перевагу тим, хто входив до номенклатури радянського періоду. Переважна більшість представників в областях раніше очолювали облради та облвиконкоми, а до того очолювали або працювали в обкомах КПУ. Вони, на думку Л. Кравчука, могли зберегти керованість вертикалі влади та підтримати його особисто як колишнього секретаря ЦК КПУ.

Ці сподівання були марними. Протистояння між Президентом та його представниками не було, а у конфлікті Л. Кравчука та Л. Кучми вони ніколи відверто не підтримували Прем'єра, що дало дослідникам змогу стверджувати, що вертикаль виконавчої влади не сприймала дії Кабміну як «базового» органу виконавчої влади [2, с. 28-29]. Але хід подій засвідчив, що представники діяли, виходячи не з «екс-партійної солідарності» чи лояльності по вертикалі влади, а з суто прагматичних інтересів.

Поки Л. Кравчук зберігав повноваження, вони його підтримували, але коли він погодився на скасування держадміністрацій, більшість його представників, які були обрані головами облрад, на виборах 1994 р. підтримали «рейтингового» Л. Кучму, а не Л. Кравчука, падіння популярності якого віддзеркалювалося й на його представниках. На даними опитувань, на рівні районів позитивно до них ставилися 11,2 % громадян, негативно – 29,4 %; на рівні області – відповідно 18,1 % і 28,8 %. Водночас до прямих виборів голів рад позитивно ставились 48,9 % громадян, негативно – 8,6 %. [1, с. 85]

Не допомогла Л. Кравчуку й підтримка з боку КМУ, оскільки екс-представники не залежали від уряду. Нерезультативним було й загравання з регіональними елітами на межі 1993-1994 рр., коли Президент видав укази про розширення повноважень держадміністрацій східних областей [27].

Відтак найважливішим чинником взаємодії органів виконавчої влади у першій половині 1994 р. стала реформа управління регіонами. Скасовувався інститут представників Президента, головною посадовою особою ставав голова ради, який обирався

мешканцями і очолював виконком. З питань здійснення повноважень державної влади ради та виконками були підзвітними і підконтрольними Кабміну та голові і виконкому ради вищого рівня. Повноваження рад могли бути достроково припинені, але лише Верховною Радою [28].

Може скластись враження, що реформа зруйнувала єдність управління регіонами. Адже, хоча ради й виконками підпорядковувалися уряду, він не мав ефективних важелів впливу на них. Але єдності у системі управління не було й у 1992 – 1993 рр. Тому запорука подолання суперечностей була в іншій площині – політичній, в чому й полягала роль виборів 1994 р.

Отже, особливості взаємодії Президента, КМУ та центральних органів виконавчої влади у перші роки незалежності були зумовлені обраною моделлю державної влади. Вона не давала жодному з органів абсолютної переваги над іншими. Ця модель мала потенціал конфліктних відносин між органами виконавчої влади, причому не лише між Президентом та КМУ, а й всередині уряду. Але актуалізація цього потенціалу була викликана відносинами між політичними силами. Для цього склалися сприятливі обставини. Компартійний механізм керівництва був зламаний, але не був заміщений адекватними механізмами відносин між елітами.

Аналогічні вади мала й система взаємодії між центральними та місцевими органами виконавчої влади. «Подвійна підпорядкованість» останніх створювала потенціал конфліктної взаємодії, особливо в умовах протистояння на центральному рівні.

Аналіз взаємодії органів виконавчої влади у 1991-1994 рр. свідчить, що найкраще її описує неоінституціоналістська модель. Політичні інститути визначали рамки взаємодії. Але реалізація закладених можливостей залежала від відсутності єдності політичних еліт, бачення ними своїх вигод, яке, втім, не завжди адекватно віддзеркалювало перспективи розвитку.

Бібліографічний список

1. Кремень В. Г. Соціально-політична ситуація в Україні на кінець 1992 року: стан і тенденції розвитку / В. Г. Кремень, П. К. Ситник, М. Д. Міщенко, В. С. Небоженко // Політологічні читання. – 1993. – № 1. – С. 54-89.
2. Кремень В. Г. Соціально-політична ситуація в Україні: стан і тенденції розвитку (середина 1993 року) / В. Г. Кремень, Є. Г. Базовкін, М. Д. Міщенко, В. С. Небоженко, П. К. Ситник // Політологічні читання. – 1994. – № 1. – С. 22-73.

3. 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.
4. 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.
5. Закон Української РСР від 5 липня 1991 р. № 1295-ХІІ «Про Президента Української РСР» // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 33. – Ст. 446.
6. Закон Української РСР від 5 липня 1991 р. № 1297-ХІІ «Про вибори Президента Української РСР» // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 33. – Ст. 448.
7. Закон України від 14 лютого 1992 р. № 2113-ХІІ «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України» // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 20. – Ст. 271.
8. Указ Президента України від 13 грудня 1991 р. № 6/91 «Про Адміністрацію Президента України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=6 %2F91](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=6%2F91).
9. Закон Української РСР «Про утворення Кабінету Міністрів Української РСР» від 18 квітня 1991 р. № 980 – ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 19. – Ст. 230.
10. Закон України від 14 лютого 1992 р. № 2113-ХІІ «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України» // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 20. – Ст. 271.
11. Указ Президента України від 25 лютого 1992 р. № 98/92 «Про зміни в системі центральних органів державної виконавчої влади України» // Голос України. – 1992. – № 34 (26 лютого).
12. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: Монографія / І. Б. Коліушко. – К. : Факт, 2002. – 260 с.
13. Постанова Кабінету Міністрів України від 8 липня 1993 р. № 523 «Питання організації роботи Кабінету Міністрів України» // Зібрання постанов Уряду України. – 1993. – № 12. – Ст. 254.
14. Луканов Ю. Третій Президент (Політичний портрет Леоніда Кучми) / Ю. Луканов. – К. : Такі справи, 1996. – 154 с.
15. Розпорядження Президента України від 6 березня 1992 р. № 37/92-рп «Про затвердження Положення про Державну думу України, матеріальне забезпечення Державних радників України, фонд заробітної плати та чисельність апарату Державних радників України» // Голос України. – 1992. – № 45 (12 березня).

16. Закон України від 18 листопада 1992 р. № 2796-ХІІ «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання» // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 2. – Ст. 6.
17. Указ Президента України від 16 червня 1993 р. 215/93 «Про невідкладні заходи щодо стабілізації економічної та політичної ситуації в країні» // Голос України. – 1993. – № 113 (18 червня).
18. Указ Президента України від 21 червня 1993 р. № 223/93 «Про зупинення дії Указу Президента України від 16 червня 1993 року № 215 «Про невідкладні заходи щодо стабілізації економічної та політичної ситуації в Україні» // Урядовий кур'єр. – 1993. – № 92 (22 червня).
19. Литвин В. М. Політична арена України: Дійові особи та виконавці / В. М. Литвин. – К. : Абрис, 1994. – 495 с.
20. Закон України від 5 березня 1992 р. № 2167-ХІІ «Про Представника Президента України» // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 23. – Ст. 335.
21. Указ Президента України від 14 квітня 1992 р. № 252/92 «Про Положення про місцеву державну адміністрацію» // Голос України. – 1992. – № 79 (30 квітня).
22. Плющ І. Ради необхідно реформувати на принципах самоврядування: Із доповіді на нараді місцевих Рад народних депутатів України 18 січня 1994 р. / І. С. Плющ. // Віче. – 1994. – № 2. – С. 3-14.
23. Закон України від 16 березня 1993 р. № 3067-ХІІ «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 19. – Ст. 199.
24. Указ Президента України від 19 листопада 1992 р. № 569/92 «Про внесення змін і доповнень до Положення про місцеву державну адміністрацію [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/569/92>.
25. Указ Президента України від 12 травня 1993 р. № 168/93 «Про внесення доповнень і змін до пункту 6 Положення про місцеву державну адміністрацію» // Урядовий кур'єр. – 1993. – № 70 (15 травня).
26. Указ Президента України від 28 жовтня 1992 р. № 547/92 «Про внесення змін до Положення про місцеву державну адміністрацію» // Урядовий кур'єр. – 1992. – № 50-51 (6 листопада).

27. Указ Президента України від 26 листопада 1993 р. № 560/93 «Про делегування Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій та Луганській обласним державним адміністраціям повноважень щодо управління майном, що перебуває у загальнодержавній власності» // Урядовий кур'єр. – 1993. – № 172 (30 листопада).
28. Закон від 3 лютого 1994 р. № 3917-ХІІ «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 22. – Ст. 144.

Стаття надійшла до редакції 22.05.2012

В статье исследуются особенности взаимодействия Президента, Кабинета Министров, центральных и местных органов исполнительной власти в первые годы независимости Украины. Аргументируется, что конфликтное взаимодействие было обусловлено как избранными моделями власти, так и противоречиями между основными политическими игроками.

The article investigates the features of the interaction of the President, Cabinet Ministers, central and local executive authorities in the first years of Ukrainian independence. It is argued that the conflict interaction was due to both the selected models of power and the contradictions between the major political actors.