УДК 321.01; 352.071

Місержи С. Д.

Кандидат політичних наук, доцент кафедри філософії та соціології Національного медичного університету ім. О. О. Богомольця

СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ У 1991–2005 рр.

Розглядається досвід реформування системи місцевих органів влади в Україні, що стало наслідком переходу до інституційних рефор і, зокрема, децентралізації вертикалі влади.

Ключові слова: Президент, місцеві органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, реформування, децентралізація, політичні партії.

Керівництво Української держави оголосило амбітні плани щодо децентралізації системи регіонального управління. Зокрема, передбачається внесення змін до системи місцевих органів виконавчої влади. Реалізація цих намірів вимагає не лише врахування особливостей нинішнього політичного моменту та досконалого володіння юридичною технікою, а й ретельного вивчення історії розвитку системи місцевих органів виконавчої влади України. Адже плани щодо зміни цієї системи декларуються не вперше. Попередні спроби здійснити її, починаючи від кінця XX ст., були невдалими. Відтак вивчення тогочасних уроків дасть змогу уникнути помилок, які тоді були зроблені, та озброїтися методологією подолання перешкод, які виникають в процесі реформ.

Різні аспекти функціонування виконавчої гілки влади України вивчали правознавці В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Битяк, І. Голосніченко, В. Колпаков, В. Селіванов, О. Скакун, Ю. Шемшученко та ін., фахівці держуправління Н. Нижник, В. Ребкало, О. Валевський, М. Ославський, В. Тертичка, О. Крупчан. Політичні та історичні аспекти діяльності виконавчої влади досліджували К. Ващенко, А. Коваленко, О. Кордун, І. Кресіна, В. Малиновський, Р. Павленко, Є. Перегуда та ін. Внесок у вивчення цієї гілки державної влади здійснили й автори монографії «Політична система для України: історичний досвід і виклики сучасності», яка вийшла в ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса. Авторами розділів, присвячених виконавчій владі, були Г. Зеленько, Л. Шкляр та ін. Враховуючи специфіку політичної системи України, слід згадати

й дослідників інституту Президента — Б. Дем'яненка, О. Долженкова, М. Кармазіну, Н. Кононенко, А. Кудряченка, С. Серьогіну та ін.

Проблеми регіональної політики України — поширена тема наукових досліджень. Провідними її дослідниками, зокрема й у контексті діяльності місцевої виконавчої влади, є Р. Безсмертний, А. Береза, З. Варналій, О. Васильєва, М. Дацишин, М. Їжа, О. Крюков, І. Курас, П. Надолішній, А. Некряч, В. Олуйко, Т. Панченко, М. Пухтинський, С. Римаренко, Т. Татаренко, С. Телешун, В. Токовенко, О. Сушинський та багато інших.

Водночас у вітчизняній літературі майже відсутні комплексні політологічні праці з питань розвитку місцевих органів виконавчої влади в роки незалежності. Зокрема, майже не аналізується, чому, попри постановку на порядок денний на зламі XX–XXI ст. питання про децентралізацію, навіть ухвалення у першому читанні проекту змін до Конституції, врешті зміни до системи влади не були внесені. Метою статті є проаналізувати закономірності та особливості становлення місцевих органів виконавчої влади у 1991–2005 рр. Нижньою хронологічною межею є проголошення незалежності України та початок розбудови системи регіонального управління, верхньою — рік, коли було провалено спробу ухвалити в остаточному читанні зазначений проект змін до Конституції.

Партійно-радянська бюрократія, яка була ініціатором реформ на зламі 1980–1990-тих років, висунула гасла політичного плюралізму, поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки, розвитку місцевого самоврядування. Це призвело до появи інститутів Президента України, Кабінета Міністрів, місцевого самоврядування. Проте остаточна незвизначеність з формою державного правління була зумовлена тодішнім станом політичної системи. Політичні еліти не були ще чітко структуровані, партії «ще не стали головними осередками, де акумулюється політичний потенціал суспільства» [1, с. 35].

Ситуація з регіональним управлінням була ще заплутанішою. Потреба розмежування держуправління та місцевого самоврядування зумовлювалась як неоліберальними гаслами, так і дефіцитом державних ресурсів для забезпечення суспільного регіонального розвитку. Питання про те, хто здійснюватиме владу в регіонах, ускладнювалось радянським спадком. З органами самоврядування все було більш або менш зрозуміло — місцеві ради народних депутатів формально підходили під визначення цих органів. Складнішим було питання щодо виконкомів. Їх формували ради, але в радянські часи вони підпорядковувалися по урядовій вертикалі.

Керівництво Верховної Ради України, зацікавлене у збереженні вертикалі рад на чолі з собою, виступало за надання радам та виконкомам повноважень державної влади [2, с. 8–9]. Але тоді зазнавала б краху ідея розмежування держуправління регіонами та місцевого самоврядування. Крім того, була загроза, що передача радам і виконкомам державних повноважень негативно позначиться на єдності України. Цієї загрози не було, коли політичну монополію мала КПУ, але за умов кризи вона актуалізувалася.

У березні 1992 р. ухвалили Закон «Про Представника Президента України» [3]. Запровадили місцеві держадміністрації на чолі з представниками Президента. Їх створювали на базі виконкомів обл- та райрад. Представники Президента видавали розпорядження, обов'язкові для органів самоврядування, підприємств, організацій, громадян. Те, що місцеві держадміністрації очолили представники саме Президента, не було випадковим. За умов заборони КПУ та з урахуванням того, що Верховна Рада була обрана за інших соціально-політичних реалій, обраний у грудні 1991 р. Президент став найбільш легітимним органом влади. Згідно з ще одним ухваленим законом [4], виконкоми рад на рівні нижчому за область та район здійснювали повноваження, делеговані їм державою. У межах здійснення цих повноважень виконкоми були відповідальні перед місцевими держадміністраціями.

Але створена конструкція місцевої виконавчої влади була вельми суперечливою. Керувати з одного центру нею було складно. Крім того, підпорядкування адміністрацій лише Президенту створювало загрозу конфліктів між урядом, центральними та місцевими органами виконавчої влади, адже до місцевих держадміністрацій входили створювані територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади.

Тому Президент ініціював подвійне підпорядкування місцевих держадміністрацій — самому главі держави та по лінії урядової вертикалі [5]. Своїх представників глава держави призначав за поданням Прем'єра і погодженням із радами, а звільняв — за поданням глави уряду [6]. Але й це не усунуло суперечностей, що було пов'язане насамперед з політичним протистоянням Президента та Прем'єр-міністра. Демократичні партії були надто слабкі. Тому глава держави при призначенні представників надавав перевагу пострадянській номенклатурі. Більшість представників в радянські часи керували облрадами та виконкомами, працювали в обкомах КПУ. Тому Президент мусив спиратися на колишніх керівників КПУ, які мали зберегти керованість регіонів [7, с. 588] та підтримати його, екс-секретаря ЦК КПУ, у боротьбі за владу.

Але представники Президента «підвели» його. Гострих конфліктів між главою держави та його представниками не було, але останні діяли не з мотивів «партійної солідарності», а з прагматичних міркувань. Коли Президент у 1994 р. погодився на скасування інституту місцевих держадміністрацій, багато їх колишніх очільників легітимізувались шляхом обрання на почади голів відповідних рад, а на президентських виборах підтримали екс-прем'єра як більш «рейтингового» кандидата.

Відтак важливим чинником розвитку місцевих органів виконавчої влади стала реформа 1994 р. [8]. Парламент скасував інститут представників Президента. Повноваження, раніше делеговані місцевим держадміністраціям, передали головам рад та виконкомам, які з питань їх здійснення були підзвітні та підконтрольні Кабінету Міністрів, головам та виконкомам рад вищого рівня. Може скластися враження, що реформа зруйнувала єдність управління регіонами, адже уряд не мав ефективних важелів впливу на голів рад, які були обрані населенням. Але, як ми бачили, єдності не було й у системі регіонального управління, яку створювали до 1994 рр.

Ці суперечності були подолані політичним шляхом — завдяки президентським виборам 1994 р. Новообраний Президент ініціював реалізацію програми неоліберальних реформ. Ці реформи здійснювались в середині та другій половині 1990-тих років. Але для їх реалізації йому потрібні були владні важелі — як на національному рівні, так і на рівні регіонального управління. Реформа 1994 р. суперечила його інтересам. Прагнучи відновити вертикаль влади, він регламентував виконання органами самоврядування делегованих повноважень [9, с. 2]. З питань їх здійснення голови обласних, Київської, Севастопольської рад, їх виконкоми були підзвітні та підконтрольні Президентові, голови райрад, їх виконкоми — головам обласних, Київської, Севастопольської рад та їх виконкомам, а через них — Президентові, голови міських, сільських та селищних рад та виконкоми — головам райрад. Але, як і раніше, важелів впливу на голів рад, яких обрало населення, Президент не мав.

Конституційний Договір [10] змінив модель регіонального управління. Були реанімовані місцеві держадміністрації на рівні областей, районів, Києва та Севастополя. Президент створював, реорганізував, ліквідував адміністрації, затверджував типові положення про них, скасовував їх акти, призначав/звільняв їх голів. Повноваження виконавчої влади делегувались також головам міських, сільських, селищних, районних у містах рад та їх виконкомам. Проте й ця модель не гарантувала ефективної політики. Адже, згідно з Конституційним Договором, Президент

міг призначати головами адміністрацій лише тих осіб, які у 1994 р. були обрані головами рад. По-друге, до ухвалення Конституційного Договору Президент пропонував скасувати посаду Прем'єр-міністра, але парламент на це не погодився. У Конституційному Договорі було визначено, що уряд координує та спрямовує діяльність місцевих органів виконавчої влади. Тобто зберігалася модель «подвійного центру» виконавчої влади, яка виникла у першій половині 1990-тих років. Закладені у цій моделі суперечності відіграли свою роль на початку XXI ст., коли було ініційовано політичну реформу. Цю модель зберегли й у Конституції, яка визначила, що голови місцевих держадміністрацій відповідальні перед Президентом та урядом.

На становлення органів виконавчої влади, на думку дослідників, вплинув ще один компроміс 1995 р. На початку конституційного процесу Президент наполягав на ліквідації обласних та районних рад. Це він обґрунтовував тим, що суб'єктами місцевого самоврядування є територіальні громади, а органами управління на обласному та районному рівнях мають бути лише держадміністрації. Але Верховна Рада не погодилася й на цю ідею. Її поступка полягала у тому, що ради не утворювали виконкоми, а делегували повноваження адміністраціям. Але ради впливали на останні через право висловлювати недовіру їх головам. Відтак було закладено політичний статус місцевих держадміністрацій [11, с. 212].

Пізніше ці положення були конкретизовані у законі про держадміністрації [12]. Закон також регламентував їх відносини з центральними органами виконавчої влади, визначав, що місцеві держадміністрації взаємодіють з останніми, координують діяльність їх територіальних органів, а підрозділи адміністрацій підзвітні та підконтрольні цим органам. Були визначені й відносини обласних та районних держадміністрацій. Перші спрямовували та контролювали діяльність останніх. Голови облдержадміністрацій мали вносити пропозиції щодо кандидатур голів райдержадміністрацій, могли скасовувати розпорядження голів останніх.

Попри збереження системи обласних та районних рад, на той час політичні засади діяльності місцевих органів виконавчої влади значною мірою визначав саме Президент. У 1995–1996 рр. значну частку держадміністрацій очолювали представники регіональних еліт радянських часів. Це було зумовлено тим, що головами адміністрацій мали призначати лише тих осіб, яких обрали головами рад. Не всі вони були прихильниками неоліберальних реформ. Ухвалення Конституції, яке

не містило вказаного обмеження, дало змогу змінити ситуацію. Хоча частка осіб, які почали кар'єру в радянські часи, переважала, частина голів держадміністрацій пристосувалась до реформ. Впливало на це висунення еліт «другого ешелону» радянської системи, господарських керівників. Президент поступово проводив ротацію голів адміністрацій, призначав функціонерів центральних органів влади, Адміністрації Президента, депутатів, хоча й враховував зв'язок кандидатів з регіоном.

Наприкінці XX ст. умови діяльності виконавчої влади змінилися. Це було викликане змінами у суспільстві внаслідок реформ. Але подальший його розвиток гальмувала технологічна відсталість. Стосувалося це й регіональних процесів. Економічне зростання навіть посилило негативні явища, оскільки зумовило зростання потреб громадян, які зосереджувалися в місцях проживання, в той час як ресурси їх задоволення контролювала переважно центральна влада. Президент це усвідомлював і у 1998 р. ініціював перехід від неоліберальних до інституційних реформ [11, с. 221]. Але у такій постановці питання виникала низка нових суперечностей.

Президент закономірно вважав, що, на відміну від неоліберальних, двигуном інституційних реформ є не бюрократія, а саме суспільство. У площині регіонального управління це вимагало розширення самостійності регіонів. Наслідком цього стали положення Концепції адміністративної реформи про політичний статус голів облдержадміністрацій, підписання Президентом декларації зі Спілкою лідерів місцевих та регіональних влад щодо розширення прав регіонів, перспектив переходу до виборності їх вищих посадових осіб, ухвалення ним Концепції регіональної політики [13], де йшлося, зокрема, про бюджетну децентралізацію.

Суперечність полягала у тому, що проведення інституційних реформ вимагало посилення управлінського впливу. Тому Президент прагнув зміцнити вплив на місцеві органи виконавчої влади. Концепція адмінреформи зберігала за заступниками голів облдержадміністрацій статус держслужбовців, передбачала введення секретарів цих адміністрацій. Попри децентралізаційні ідеї Концепції регіональної політики, Президент не погодився з пропозиціями Міністерства фінансів щодо прямих взаємин держбюджету з бюджетами районів та громад, а частка трансфертів із держбюджету в цей період навіть збільшилась.

Схожа суперечність була пов'язана з партизацією політикуму. Вважаючи, що суспільство має домагатися реформ, Президент від-

водив ключову роль у цьому питанні партіям, які мали транслювати інтереси різниї соціальних груп. Наприкінці 1990-тих років частка партійців серед голів місцевих держадміністрацій збільшилась, а Президент у 1998 р. заявив, що через деякий час не буде терпіти безпартійних «губернаторів» [14, с. 92–93]. Але він не міг не усвідомлювати, що стан партійної системи далекий від цих завдань. Через повільне формування громадянського суспільства перетворення партій на агрегаторів інтересів соціальних груп відбувалось повільно. Як зауважував сам глава держави, «маючи зовнішні формальні атрибути», вони «є самодостатніми, незалежними від суспільства інституціями, все призначення яких полягає у забезпеченні доступу до влади їхніх лідерів» [15].

У 2000 р. Президент навіть змінив риторику щодо партійної належності губернаторів. Наслідки не забарилися. У вересні керівники держадміністрацій усіх областей оприлюднили лист до Президента з думкою про недоцільність перебування в партіях очільників місцевої влади. Причому лист підписали й губернатори-партійці. Але кампанія департизації не мала серйозних наслідків, вірогідно, тому, що не була викликана принциповими підходами, а відображала суперечності між керівництвом Адміністрації Президента та однією з партій, яка найактивніше просувалася тоді на посади в органах влади — СДПУ (о) [16, с. 4–5].

Нова хвиля партизації місцевих держадміністрацій припала на 2002–2004 р. Вона була пов'язана з курсом на перехід до парламентсько-президентської республіки. До переліку посад, які розподілялися між фракціями, були внесені й голови адміністрацій. З іншого боку, ця хвиля була пов'язана з очоленням у 2002 р. Адміністрації Президента лідером СДПУ (о).

Після обрання у 2004 р. нового Президента керівників держадміністрацій змінили. Главами облдержадміністрацій стали представники партій, що входили до блоку «Наша Україна» або підтримали В. Ющенка на виборах, та безпартійні (всього 10), які теж очолювали передвиборчі штаби. Виняток становив голова Донецької облдержадміністрації, але й його «обклали» заступниками з «помаранчевих». Отже, політична приналежність губернаторів, як і раніше, відображала не політичні орієнтації населення, а зв'язки з Президентом [11, с. 278] або лобістськими групами в його оточенні.

Наведене у попередніх двох абзацах пояснює, чому з переходом до парламентсько-президентської республіки не було реорганізовано систему місцевих органів виконавчої влади. У 2004 р. Верховна Рада

ухвалила у першому читанні зміни до Конституції, які передбачали створення виконкомів обласних та районних рад, скорочення повноважень МДА до контрольних, відмову від формування обласних та районних бюджетів з коштів держбюджету тощо. Але остаточно закон не прийняли. Врахочуючи вищесказане, причинами цього були протистояння у центрі, зацікавленість партій у поширенні впливу на регіони, для чого вони прагнули використати централізовану систему, лише підлаштувавши під свої інтереси правила її формування, зокрема впровадивши пропорційні вибори до місцевих рад та, пізніше, імперативний мандат для депутатів цих рад. Тому статті Конституції, які регламентували діяльність місцевих органів виконавчої влади, залишились незмінними.

Підсумовуючи вищесказане, ми можемо зробити наступні висновки.

Сама можливість майбутнього реформування системи місцевих органів виконавчої влади була закладена завдяки плюралізму українського політикуму, а в інституційному контексті — закріпленню «подвійного центру» виконавчої влади та збереженню інституту обласних та районних рад. Необхідність здійснення реформи в напрямі розширення самостійності регіонів та впливу населення регіонів на формування та діяльність місцевих органів виконавчої влади виникла на зламі століть в процесі переходу до інституційних реформ. Але можливість здійснення реформи не була використане через якість еліт та партійної системи, становлення партій внаслідок не розвитку громадянського суспільства, а партизації провладних угруповань.

Уроком тодішніх подій є те, що адміністративна децентралізація в Україні за існуючої якості партій та їх еліт може бути наслідком лише кризових подій, реакцією на певну загрозу, а не чіткого прогнозу суспільного розвитку та стимулювання суспільної самоорганізації. Цей урок залишається актуальним, адже у 2006–2015 рр. якість еліт та партійної системи суттєво не змінилась, а енергія громадянського суспільства, що вибухнула під час Євромайдану, поступово згасає, зберігаючи інтенсивність в колі тих груп, які брали або беруть участь у військових подіях на сході і готові на більш радикальні дії, ніж їх співвітчизники.

Список використаних джерел:

1. 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.

2. Плющ І. С. 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.
3. Закон України «Про Представника Президента України» від 05 березня 1992 р. № 2167-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 23. — Ст. 335.
4. Закон України «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 16 березня 1993 р. № 3067-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 19. — Ст. 199.
5. Указ Президента України «Про внесення змін і доповнень до Положення про місцеву державну адміністрацію» від 19 листопада 1992 р. № 569/92 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon1.rada. gov. ua/laws/show/569/92.
6. Указ Президента України «Про внесення доповнень і змін до пункту 6 Положення про місцеву державну адміністрацію» від 12 травня 1993 р. № 168/93 // Урядовий кур'єр. — 1993. — № 70 (15 травня).
7. Перегуда Є. В. Про сучасний етап становлення системи регіонального управління / Є. В. Перегуда // Держава і право: зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. — Вип. 32. — С. 588–593.
8. Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» від 03 лютого 1994 р. № 3917-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 22. — Ст. 144.
9. Указ Президента України «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях» від 06 серпня 1994 р. № 430/94 //Урядовий кур’єр. — 1994. — № 124–125. — С. 2.
10. 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.
11. Перегуда Є. В. Виконавча влада України: Політико-правові аспекти модернізації: монографія / Перегуда Є. В. — К.: Логос, 2013. — 408 с.

12. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09 квітня 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 20–21. — Ст. 190.
13. Указ Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» від 25 травня 2001 р. № 341/2001 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 22. — Ст. 983.
14. Перегуда Є. В. Про розвиток політичних механізмів взаємодії загальнодержавних та місцевих органів виконавчої влади (середина 1990-х — початок 2000-х рр. / Перегуда Є. В. // Політичний менеджмент. — 2012. — № 4–5. — С. 88–96.
15. Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2000 році» від 6 березня 2001 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon2.rada. gov. ua/laws/show/n0002100–01.
16. Про деякі аспекти нової ініціативи «департизації влади» // Інформаційно-аналітичний огляд Фонду «Співдружність». — 2000. — № 30. — С. 4–7.

Стаття надійшла до редакції 14.01.2015 р.

Мисержи С. Д. Становление системы местных органов исполнительной власти Украины в 1991–2005 гг.

Рассматривается опыт реформирования системы местных органов власти в Украине, что стало следствием перехода к институциональным реформам и, в частности, децентрализации вертикали власти.
Ключевые слова: президент, местные органы исполнительной власти, местные государственные администрации, реформирование, децентрализация, политические партии.

Miserzhy S D. Formation of the local authorities' system of Ukraine in 1991–2005

The experience of reforming the system of local government in Ukraine, which was a consequence of the transition to institutional reforms and, in particular, the decentralization of the power vertical.
Keywords: President, local authorities, local state administrations, reforming, decentralization, political parties.