

# АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

**Стеценко С. Г.,**

доктор юридичних наук, професор,  
заслужений діяч науки і техніки України,  
завідувач кафедри державно-правових дисциплін  
Національної академії прокуратури України

УДК 342.413

## ***Виконавча влада та роль Конституції України в організації її діяльності***

Теоретико-правовий підхід свідчить, що Конституція будь-якої держави не випадково носить назву Основного закону, оскільки йдеться про виключний характер положень, що містяться у цьому документі і про особливий підхід держави до охорони норм даного документу. Керуючись тим, що законодавство - це своєрідний стабілізуючий фактор існування та розвитку держави і суспільства, то Конституція - це «каркас», основа законодавства, положення якої визначають ключові напрями побудови держави та регулювання відповідних суспільних відносин. Відсутність даного документу (про це наочно можна говорити, маючи на увазі існування України протягом 1991-1996 рр.) не дає змогу державі розвиватись послідовно, оскільки немає «правового тилу».

Водночас, події останніх 6-7 років, коли ми стали свідками внесення перших змін до Конституції України, відомого рішення Конституційного суду України від 30 вересня 2010 року, яким визнано вищевказані зміни неконституційними, засвідчили необхідність ґрунтовного аналізу ролі та місця Основного закону країни в житті суспільства та в організації діяльності виконавчої влади.

Перше питання, на яке варто звернути увагу: часті цитування Конституції - це свого роду «ритуальність» чи дійсний прояв поваги до Конституції? В радянський час вважалось правилом хорошого тону, свого роду «ритуалом» часті цитування праці класиків марксизму-ленінізму чи рішення з'їздів, пленумів тощо Комуністичної партії. Це торкалось багатьох сфер застосування - виступів на зборах трудового колективу чи на партійній конференції, публікації результатів наукових досліджень, передовиць провідних газет тощо. Мотивація з часом стає зрозумілою - це була свого роду підтримка, психологічний фактор (адже людина розуміла, якщо «там, зверху» кажуть так, значить я, пов'язуючи свої дослідження (виступ, статтю і т. д.) з високими положеннями, легітимізую свої результати). Тим же, хто забував це робити, неагресивно, але нагадували про доцільність такого.

Що ж зараз? Як прийнято казати, на зміну комуністичній ідеології не прийшла ніяка інша. Спроби у держави та її керівництва є, але домінуючої ідеології немає. Можливо це і не є негативним фактором, адже ми знаходимося на демократичному шляху розвитку, але все ж таки, думається, формування національної

ідеї, чим переймається влада, семантично знаходиться досить близько від визначення ідеології. Часті цитування Конституції, на мою думку, стали не нагальною об'єктивністю, а свого роду модою. На жаль, у більшості випадків це не є свідченням дійсної поваги до Основного закону країни, а служить свого роду «зв'язкою слів», інших слів, пов'язаних, скажімо, з проблематикою наукових досліджень. Не буде великим відкриттям, що для держави і суспільства – це поганий чинник. Конституція у нас якісна, але виходячи із проблем реалізації її положень, позитивне відношення до неї поки на стадії формування.

Друге питання: чому саме виконавчу владу доцільно розглядати у якості предмету дослідження, присвяченого Конституції України? Соціологічні дослідження наочно демонструють, що переважною мірою народ України формує своє відношення до влади у державі через оцінку дій виконавчої влади. Президент асоціюється з загальною стратегією розвитку держави, її зовнішньополітичним курсом. Верховна Рада приймає закони, котрі за своєю об'єктивною характеристикою (узагальнено – абстрактний характер) більшою мірою регулюють суспільні відносини взагалі, в котрі пересічна людина може ніколи і не потрапити. Місцева влада (органи місцевого самоврядування) в класичному розумінні вирішують питання місцевого характеру, котрі і є максимально наближеними до людини, проте за причиною хронічної нестачі коштів та браку повноважень теж не на першому місці у сприйнятті суспільством держави. Саме виконавча влада (уряд, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, обласні та районні державні адміністрації) сприймається пересічними громадянами як владна інституція, котра своєю діяльністю реально впливає на життя суспільства. За аналогією з футболом (виграє команда – заслуга гравців, програє команда – винуватий тренер), не випадковими видаються часті зміни керівників урядів України за роки незалежності, котрі нерідко сприймаються саме як відповідь на соціально-економічні невдачі державної політики [1, с. 46].

Феномен влади як такої став предметом ґрунтовних теоретико-правових та галузевих юридичних досліджень. Як відомо, виконавча влада (поряд із законодавчою та судовою), котрі діють у системі стримувань та противаг, складають різні організаційно-функціональні прояви все ж таки єдиної влади. Теоретичні розробки Джона Локка (1632–1704), Шарля Луї Монтеск'є (1689–1755) та нормативна активність Пилипа Орлика (1672–1742) засвідчили про функціональну відокремленість гілок влади та обґрунтували створення системи стримувань та противаг. Зокрема, у своїй роботі «Про дух законів» Монтеск'є зазначав: «Щоб створити помірковане управління, треба вміти комбінувати влади, регулювати їх, стримувати, приводити їх у дію, додавати, так би мовити, баласту одній, щоб вона могла врівноважувати іншу; це такий шедевр законодавства, який рідко вдається виконати випадку і який рідко дозволяє виконати розсудливість» [2, с. 63]. Проте, як теоретичні державно-правові конструкції мають змогу модернізуватись під впливом зовнішніх чинників (державна, політичні діячі, військові конфлікти, природні катаклізми тощо), так і класична теорія поділу влади, де діє принцип стримувань та противаг, в реаліях України має певні особливості, зокрема:

- нетривалий період демократичних перетворень політико-правових інститутів та демократизації суспільства в цілому;
- соціально-економічні негаразди, котрі торкаються значної частини населення нашої держави;
- політична нестабільність, котра ускладнюється пошуком напрямів загальнонаціональних ідейних орієнтирів;

## **Виконавча влада та роль Конституції України в організації її діяльності**

– низький рівень політичної та правової культури певної частини представників влади тощо.

Практично хрестоматійною відповіддю на запитання про призначення виконавчої влади можна було б вважати втілення у життя приписів законів, котрі приймаються законодавчою владою. Водночас, ми вважаємо, що виконавча влада, найбільша за людським (чисельністю), матеріальним та фінансово-економічним потенціалом, гілка влади не тільки займається деталізацією законів шляхом виконавчо-розпорядчої діяльності та прийняття підзаконних документів. Слід вказати, що виконавча влада в Україні призначена здійснювати контрольні повноваження, управління державним майном, антимонопольну діяльність та багато іншого. Суто ж виконання законів, на наше переконання, не є домінуючим серед інших складників призначення виконавчої влади. Це скоріше засіб, аніж мета, аніж призначення у його традиційному розумінні. Водночас, все це тією чи іншою мірою пов'язано з ключовою ідеєю, реальним суспільним призначенням виконавчої влади та метою її діяльності – забезпеченням реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина. Саме для цього існує держава, влада, поділ її за функціональним призначенням на гілки, саме у цій площині знаходиться пріоритет у діяльності виконавчої влади. Дійсно, саме виконавча влада є найбільш наближеною до людини. Саме вона переважною мірою втілює у життя «людиноцентристську» ідеологію діяльності держави, про яку говорив В. Авер'янов [3, с. 63].

Серед ключових принципів конституційного регулювання діяльності органів виконавчої влади варто навести поєднання централізації та децентралізації. Це один із показників демократичної організації виконавчої влади в Україні. Наявність у нашій державі за Європейськими чинниками значної території та великої кількості населення в поєднанні з комплексним багатоаспектним характером повноважень виконавчої влади обумовлюють необхідність реалізації на практиці вказаного принципу. Недотримання цього принципу, з однієї сторони, може призвести до гіперцентралізації державно-управлінських функцій і, як наслідок, зменшення ефективності діяльності виконавчої влади на місцях. З іншої – делегування всіх повноважень на місцевий рівень потенційно здатне поставити питання про забезпечення загальнодержавних функцій та реалізацію національних пріоритетів. За певних умов другий варіант може призвести до таких негативних наслідків для громадян, що проживають у певних адміністративно-територіальних одиницях, як:

- незабезпеченість соціальних та економічних гарантій держави стосовно окремо взятої особи;
- незахищеність перед природними катаклізмами, фінансовими кризами тощо;
- посилення «конкуренції компетенцій» між виконавчою владою на місцях та органами місцевого самоврядування.

Значну роль в реалізації повноважень органів виконавчої влади України відіграє вищий орган у системі органів виконавчої влади – Кабінет Міністрів України. Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України визначений у розділі VI Основного закону держави. Більш детального дослідження потребує проблематика взаємин Кабінету Міністрів України з Президентом України. Та к званий дуалізм виконавчої влади на практиці проявляється в тому, що повноваження всередині однієї гілки влади стають дещо розпороченими. Вищий орган у системі органів виконавчої влади, як про це зазначено у статті 113 Конституції України, Кабінет Міністрів України, не є єдиним центром прийняття рішень стосовно функціонування нижчих органів виконавчої влади (центральної та місцевих). Значні повноваження у цій царині є у Президента України. При

цьому виникає низка проблемних питань, до сьогодні не вирішених у чинному законодавстві.

До прикладу – призначення главою держави за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій має підґрунтя на підставі того, що відповідно до статті 102 Конституції України Президент України є главою держави і виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Але, з іншого боку, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації – це органи виконавчої влади, а відповідні міністри – члени Уряду, котрий очолює Прем'єр-міністр. Позитивна політична ситуація, коли і глава держави, і глава уряду поділяють бачення розвитку держави, а коли цього немає? Хтось може сказати: немає нічого простішого – призначити іншого керівника уряду. А коли на це немає згоди Верховної Ради України? Як видається, без свого конституційно-правового вирішення ця ситуація нагадує міну уповільненої дії. І завдання науковців сьогодні і законотворців завтра – мінімізувати можливість її приведення у дію.

Дискусії серед практиків та науковців викликають конституційно-правові аспекти врегулювання взаємин єдиного законодавчого органу нашої держави та Кабінету Міністрів України. Зокрема, це торкається такої складової, як постановки питання про відповідальність Кабінету Міністрів України. На думку автора, справедливим та обґрунтованим може вважатись заборона для Верховної Ради України постановки питання про відповідальність Кабінету Міністрів України:

- більше одного разу протягом однієї чергової сесії;
- протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Йдеться про те, що політична складова нерідко домінує над правовою основою діяльності суб'єктів політико-правових процесів. Для того, щоб потенційно можливі парламентські кризи послідовно негативно не відбивались на діяльності Уряду України, такі конституційні заборони слід вважати доцільними. Адже керуючись основним призначенням держави – забезпечення та захист прав, свобод та законних інтересів громадян, слід вказати, що парламентські кризи більш віддалені за негативними наслідками від населення, ніж урядові.

На завершення зазначу напрями, які, з нашої точки зору, можуть вважатись перспективними з позицій посилення ролі Конституції України у житті суспільства та удосконалення конституційно-правового регулювання діяльності органів виконавчої влади. До них відносяться:

1) впровадження ідеології стабільності Конституції України, недоцільність внесення у неї змін. Цей документ має бути основою державотворення і правотворення в Україні, базою покращення життя народу, об'єднуючим фактором різних політичних груп, партій, блоків, народу в цілому. Адже по суті своїй, Основний закон країни є якісним документом, який майже не критикують глобально, а так – «дріб'язково», стосовно тих чи інших повноважень, тих чи інших владних інститутів. Опонентам, котрі стверджують, що Конституція – не «священна корова» і має мінятися разом зі змінами суспільного життя можна сказати, що Конституція не стоїть на заваді розвитку науки, техніки, мистецтва, вона не забороняє користуватися Інтернетом, літати в космос тощо. Саме шляхом мінімальних змін до Конституції понад 200 років йдуть США, саме таким шляхом з 1993 року йде Росія. Тому незмінність як гарантія стабільності – перш за все;

## **Виконавча влада та роль Конституції України в організації її діяльності**

2) формування позитивного іміджу Конституції. Дещо розширюючи сферу діяльності іміджмейкерів (котрі переважно займаються створенням позитивного іміджу певних людей), скажемо про використання методів їх роботи і в реалізації нашого завдання. Шкільні програми, спеціальні курси у неюридичних вищих навчальних закладах, наукові конференції, телепередачі, засоби масової інформації – все це необхідно залучати з метою формування у суспільства поваги до Основного закону, дотримання його норм та сприяння реалізації зазначених там прав;

3) подальша деталізація принципу поєднання централізації та децентралізації в організації та діяльності органів виконавчої влади. Для цього необхідно здійснити чітке розмежування компетенції місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з перспективами модернізації районних (міських) державних адміністрацій у виконавчі органи районних (міських) рад. Щодо центральних органів виконавчої влади, то ще в 2007 році були дві спроби закріпити на законодавчому рівні статус, організацію та порядок діяльності, компетенцію та місце міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в системі органів виконавчої влади. Зокрема, йдеться про урядові законопроекти (реєстр. № 4064 від 20.09.2007 р., реєстр. № 1185 від 12.12.2007 р.), які по чергово вносилися до Верховної Ради України і так само по чергово були відкликані [4]. Будемо сподіватись, більш успішним буде законопроект, внесений Президентом України [5].

Таким чином, роль та значення Конституції України у житті суспільства та в організації діяльності виконавчої влади залежать від багатьох чинників. На частину з них, котрі залежать від законодавців, правозастосовувачів, науковців, можна і треба впливати. Мета такої діяльності одна – покращення життя людей, збільшення вірогідності для належної реалізації їх прав та свобод.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Стеценко С. Г. Виконавча влада в Україні: особливості формування та повноважень у світлі конституційної реформи / С. Г. Стеценко // Административное право и процесс. – 2011. – № 2. – С. 46–48.
2. Монтескье Ш.-Л. О духе законов / Монтескье Ш.-Л. – М. : Мысль, 1999. – 325 с.
3. Авер'янов В. Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2006. – № 5. – С. 11–17.
4. Снігур І. Й. Установчі повноваження Верховної Ради України щодо формування державних органів / І. Снігур // Публічне право. – 2011. – № 1. – С. 13–17.
5. Проект Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від від 02.02.2011 р. № 8055 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://wl.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=39543](http://wl.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39543).

### **Стеценко С. Г. Конституція України: системоутворююча роль у житті суспільства та в організації діяльності виконавчої влади**

Стаття присвячена системоутворюючій ролі Конституції України у житті суспільства та в організації діяльності виконавчої влади. Особлива увага приділена питанням виконавчої влади як частині владного трикутника, максимально наближеної до людини.

**Ключові слова:** конституція, виконавча влада, суспільство.

**Стеценко С. Г. Конституция Украины: системообразующая роль в жизни общества и в организации деятельности исполнительной власти**

Статья посвящена системообразующей роли Конституции Украины в жизни общества и в организации деятельности исполнительной власти. Особое внимание уделено вопросам исполнительной власти как части властного треугольника, максимально приближенной к человеку.

**Ключевые слова:** конституция, исполнительная власть, общество.

**Stetsenko S. The Constitution of Ukraine: the backbone role in society and in the organization of the executive branch**

The article is devoted to a backbone role of the Constitution of Ukraine in society and in the organization of the executive branch. Particular attention is paid to the executive branch as part of the power triangle, as close to the man.

**Key words:** constitution, executive power and society.