

# ВИКОНАВЧА ВЛАДА В УКРАЇНІ НА РУБЕЖІ XX – XXI СТОЛІТЬ: ПРАВОВИЙ ТА ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ

УДК 123(45)



**О. В. ЧЕРНИШЕВИЧ**

*кандидат історичних наук,  
Київський національний університет  
імені Тараса Шевченка*

У статті відображені основні етапи розвитку системи виконавчої влади в Україні, починаючи з періоду СРСР як часу передумов формування даної системи. Розглянуто становлення виконавчої влади в державній системі незалежної України після 1991 року. Охарактеризовано особливості взаємин між Президентом України, Верховною Радою України та виконавчою владою в цілому. Особливу увагу приділено відповідальності Кабінету Міністрів України перед іншими гілками влади. Подано аналіз системи виконавчої влади у відповідності з усіма редакціями Конституції України та Конституційного договору.

**Ключові слова:** Конституція України, Конституційний договір, Кабінет Міністрів України, виконавча влада, програма діяльності уряду, парламентсько-президентська форма правління.



EXECUTIVE POWER IN UKRAINE AT THE TURN OF THE XX–XXI CENTURIES: A LEGAL AND HISTORICAL ASPECTS

**Chernyshevych, O.**

Received: 17 Mar 2014

**Н**ові реалії, що постають перед суспільством і державою в умовах глобалізації, вимагають нових підходів до формування системи органів державної влади та їх діяльності. Виконавча влада посідає особливе місце серед гілок державної влади. Адже саме у процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування всіх важелів державного регулювання і управління важливими процесами суспільного розвитку. В Україні виконавча влада реалізується органами виконавчої влади, які утворюють систему органів виконавчої влади з такими ознаками як єдність цільового призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність організації, субординаційність зв'язків між структурними рівнями тощо. Також варто зазначити, що реформування системи органів виконавчої влади має постійний характер і є необхідною умовою ефективного виконання поставлених перед нею завдань.

Ще за ст. 115 Конституції Української Радянської Соціалістичної Республіки від 20 квітня 1978 р. найвищим виконавчим і розпорядчим органом державної влади в УРСР була Рада Міністрів

Української РСР [12]. Таке ж визначення було записано у Законі УРСР «Про Раду міністрів Української РСР» від 19 грудня 1978 р. [8]. Вона, відповідно до ст. 117 Конституції УРСР, була відповідальною перед Верховною Радою УРСР і її підзвітною, а в період між сесіями Верховної Ради Української РСР – відповідальною перед Президією Верховної Ради Української РСР, якій також підзвітною [12].

До Ради міністрів, що формувалася Верховною Радою УРСР, входили не лише її голова, його заступники і міністри. За ст. 116 Конституції УРСР до неї входили ще й керівники 17 державних комітетів (голови) і управлінь (начальники), що відрізнялися як за статусом відомства та відповідно його керівництва, так і за галузевою спрямованістю [12].

Зміни у персональному складі Ради міністрів УРСР теж проводила Верховна Рада УРСР, а у період між сесіями це покладалося на Президію Верховної Ради з подальшим затвердженням сесією.

Рада міністрів УРСР була відповідальною перед Верховною Радою УРСР і її підзвітною, а в період між сесіями Верховної Ради – перед Президією Верховної Ради УРСР.

Міністерства за своєю компетенцією поділялися на союзно-республіканські, таких було двадцять дев'ять, і діяльність їх керівників підлягала як Раді Міністрів Української РСР, так і відповідному союзно-республіканському Міністерству СРСР, і на республіканські, яких було лише шість [9, 7–8].

За обсягом повноважень Рада міністрів УРСР суттєво відрізнялася від Ради міністрів СРСР. Так, Конституція УРСР не містить згадки про право законодавчої

ініціативи у Раді міністрів УРСР хоча б у рамках республіки, однак за ст. 113 Конституції СРСР таким була наділена Рада міністрів СРСР та Верховна Рада УРСР [11].

Власне, з текстів Конституцій УРСР та СРСР союзна Рада міністрів як вищий виконавчий і розпорядчий орган державної влади в СРСР повинна була забезпечити розробку політики, а аналогічні республіканські органи – її реалізацію. Такий порядок організації системи виконавчої влади та місця уряду в республіках підпорядковувалися цілі панування комуністичної гегемонії та поширення впливу радянських цінностей. Про жодну автономію уряду в УРСР (та й власне в СРСР), який навіть за своїм статусом у політичній системі СРСР не міг претендувати на долю самостійності в ході ухвалення рішень, не могло йтися [9, 10].

Державницька переорієнтація України закладала основу для поступового вироблення дещо іншого розуміння ролі уряду України у системі державної влади як органу, що не тільки забезпечує реалізацію, але й виробляє політику.

Початок сучасного розвитку конституційних засад виконавчої влади в Україні об'єктивно пов'язаний з офіційним прийняттям і поступовим запровадженням ідеї «розподілу влад» [16, 56]. Цю ідею було закладено вже у першому за часів незалежності акті конституційного значення – Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. Одним із положень цього акту встановлювалося, що «державна влада в Республіці здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову» [2].

Організації виконавчої влади безпосередньо стосувалися і два акти, прийняті 5 липня 1991 р. – Закон УРСР «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР» [6] і Закон УРСР «Про Президента Української РСР» [7]. Вони частково збігалися за змістом і, разом із тим, доповнювали один одного. Президент визнавався в них «найвищою посадовою особою Української держави і главою виконавчої влади». Статус Президента України було уточнено Законом України «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України» від 14 лютого 1992 р. [5], за яким Президент України ставав главою виконавчої влади. Він «здійснював керівництво та спрямовував виконавчу діяльність Кабінету Міністрів України; очолював систему органів державної виконавчої влади, забезпечував їх взаємодію з Верховною Радою України; подавав на розгляд Верховної Ради України проект державного бюджету України та звіт про його виконання; здійснював управління державним майном у випадках, передбачених законом» (ст. 114-5).

Щодо Кабінету Міністрів України, то він перетворився на «орган державної виконавчої влади України» (ст. 115) [5]. У такому статусі він діяв до червня 1995 р., тобто до початку дії Конституційного договору 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 від 8 червня 1995 р. (далі – Конституційний Договір) [10], який ще більше концентрував

повноваження виконавчої влади в руках Президента.

Відповідно до ст. 29 Конституційного Договору, Кабінет Міністрів України виступав «центральною колегіальним органом державної виконавчої влади, підпорядкованим Президентові України і відповідальним перед ним». Отже, за цим договором змінювався і статус уряду, і природа його відповідальності у порівнянні з Конституцією 1978 р. Право формування складу уряду як центрального колегіального органу державної виконавчої влади включно з призначенням Прем'єр-міністра тепер належало лише Президентові України, згода парламенту на призначення не була потрібна. Уряд був підпорядкованим Президентові України і відповідальним перед ним. Однак парламент отримав право виразити Кабінету Міністрів України недовіру у разі незгоди з поданою Програмою діяльності уряду (ст. 22 Конституційного Договору). Вотум недовіри уряду в цілому або окремому його члену пов'язувався віднині також із несвоєчасним поданням проекту Державного бюджету України (ст. 33 Конституційного Договору). Наслідком вотуму мала бути відставка уряду або ж тим його членам, яким було висловлено недовіру. Схвалення Програми діяльності парламентом захищало уряд від можливої відставки упродовж року.

Також вперше було конституційно визначено роль Прем'єр-міністра України в ситуації, коли главою виконавчої влади був Президент. Прем'єр уже не був очільником уряду, а лише організував та координував його роботу, діючи в межах, визначених Президентом України (ст. 30 Конституційного Договору). Хоча в цілому відповідно до ст. 31 повноваження

уряду ставали ширшими у порівнянні з Конституцією від 1978 р.

З ухвалення Конституції України 28 червня 1996 р. почався наступний етап у розвитку конституційного регулювання сфери виконавчої влади в Україні. Було закріплено новий статус уряду, порядок його формування і підстави відставки, підконтрольність, підзвітність та обсяг повноважень. Так, Кабінет Міністрів України за новою редакцією Основного Закону визначався не як уряд, а вищий орган у системі органів виконавчої влади (ст. 113). Він був відповідальним перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України [13, 103].

Будучи відповідальним перед Президентом, уряд автоматично мав дотримуватися політичного курсу глави держави, а політична каденція уряду співпадала з періодом політичної каденції глави держави. Прем'єр-міністра України призначав Президент України за згодою більше ніж половини конституційного складу Верховної Ради України, а персональний склад Кабінету Міністрів України – лише Президент України за поданням Прем'єр-міністра України. За цією Конституцією не регулювалась ситуація відмови парламентом Президенту у наданні згоди на призначення якоїсь кандидатури та порядку виходу із неї [9, 19]. Також Кабінет Міністрів України складав повноваження перед новообраним Президентом України (ст. 115 Конституції України), а не перед новообраною Верховною Радою України, як то було до 1996 р.

Передбачалося конституційне право Прем'єр-міністра та інших членів Кабінету Міністрів України заявити про свою відставку відповідно до порядку

відповідальності – Президентів України. Відставка Прем'єр-міністра призводила до відставки всього складу Кабінету Міністрів України.

Мало місце водночас право парламенту впливати на долю уряду, адже Верховна Рада України могла ухвалити резолюцію недовіри Кабінетові Міністрів України. Також Президент володів правом припинити повноваження Прем'єр-міністра України та прийняти рішення про його відставку; припинити повноваження членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади. У Президента були й інші організаційні важелі впливу на уряд і систему виконавчої влади. Серед його повноважень – утворення, реорганізація та ліквідація за поданням Прем'єр-міністра України міністерств та центральних органів виконавчої влади [9, 20].

Отже, із впевненістю можна погодитися із висновком, що Президент України виступав «органічною частиною тріади влади....», включається до конституційно визначеної системи розподілу влад» [3, 48]. Реалії свідчили, що Президент України був ключовою складовою конституційно встановленої системи виконавчої влади. Так, поєднання Президента України із сферою виконавчої влади було забезпечено, зокрема, існуванням очолюваної ним Ради національної безпеки і оборони України, яка координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони (ч. 2 ст. 107 Конституції України). У відповідний спосіб Президент України міг активно взаємодіяти з так званими міністрами-«силовиками», а рішення Ради національної безпеки і оборони України вводилися в дію указами

Президента України [16, 69–70]. Хоча визнаючи в цілому Президента України главою виконавчої влади де-факто, не можна було спрощувати роль інших складових системи виконавчої влади, насамперед Кабінету Міністрів України, який відповідно до Конституції України все ж був визначений вищим органом в системі органів виконавчої влади (ч. 1 ст. 113 Конституції України).

Не можна не погодитися з думкою, що однією з найважливіших причин політичної кризи 2004 р. в Україні стала правова неврегульованість статусу Кабінету Міністрів України, характеру і механізмів його підзвітності і підконтрольності як Президенту України, так і Верховній Раді України. Більшість вітчизняних авторів відмічала відображений у Основному Законі України дуалізм виконавчої влади – її реальне положення в системі поділу функцій влади переконувало в тому, що вона є підпорядкованою щодо Президента та Парламенту, а положення Прем'єр-міністра України в механізмі виконавчої влади створює йому можливість виконувати роль важливої політичної фігури лише потенційно. Урядом керував Президент, який, будучи формально лише главою держави, гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності, додержанням Конституції, прав та свобод людини і громадянина, і з цією метою покликаний виконувати стабілізуючу роль у функціонуванні державного механізму країни, фактично перетворився на главу виконавчої влади [1, 149].

Отже, результатом виходу з політичної кризи 2004 р. стало ухвалення 8 грудня змін до Конституції України [4], згідно з якими відбулися зміни в системі виконавчої влади. Було розширено обсяг

повноважень Кабінету Міністрів України. Крім наведених (ст. 116 Конституції України), додатково було внесено утворення, реорганізація та ліквідація відповідно до закону міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; призначення на посади та звільнення з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України (п. 9 ст. 116 Конституції України) та здійснення інших повноважень, визначених Конституцією та законами України (п. 10 ст. 116 Конституції України).

Також було змінено порядок політичної відповідальності уряду, яка була вилучена у Президента і передана Верховній Раді України. Формування нового складу Кабінету Міністрів України здійснювала Верховна Рада України, а не Президент. Кадрове наповнення уряду відбувалося вже не на основі пропозицій глави держави, а на базі «коаліції депутатських фракцій, до складу яких входить більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради» [4]. Саме коаліція вносила пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а вже Прем'єр-міністр – інших кандидатів до складу Кабінету Міністрів. Глава держави вносив подання на призначення запропонованих коаліцією кандидатів. Парламент призначає цих осіб, а також двох інших членів уряду, кандидатури на які підібрані главою держави, – міністра оборони та міністра закордонних справ.

Однак конституційна реформа у зв'язку з політичними обставинами тільки поглиблювала політичну кризу в державі, а запровадження парламентсько-президентської системи не завершило процес

реформування системи державної влади в Україні і стало причиною перманентних конфліктів і суперництва між окремими органами влади. Було розроблено низку проектів Основного Закону, але в кінцевому результаті змінити Конституцію України 2004 р. вдалося рішенням Конституційного Суду від 30 вересня 2010 р. [15], коли за поданням 252 народних депутатів про неконституційність Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. було відновлено дію попередньої редакції норм Конституції України від 1996 р. Це призвело до зміни векторів впливу в системі державної влади. Так, різко посилюється вплив Президента України на виконавчу владу.

Президент отримав право: 1) самостійно визначатися з кандидатурою Прем'єр-міністра і вносити її на розгляд Верховної Ради України; 2) звільняти з посади Генерального прокурора України; 3) призначати або звільняти керівника Служби безпеки України; 4) призначати і звільняти голів Фонду державного майна України та Антимонопольного комітету України; 5) утворювати, ліквідувати і реорганізовувати будь-які органи центральної виконавчої влади; 6) призначати і звільняти голову Держкомітету телебачення і радіомовлення України за згодою Верховної Ради України. Ще одним вагомим надбанням Президента України стало наділення його правом приймати відставку Кабінету Міністрів України особисто без згоди на те Верховної Ради України. Однак Президент тепер втратив

можливість розпускати уряд в останні шість місяців своїх повноважень [1, 171].

Наступною сторінкою в історії вітчизняного конституціоналізму, а отже і в системі виконавчої влади, стали події гострої та затяжної політичної кризи в Україні в кінці 2013 – початку 2014 рр. Так, для послаблення напруження у суспільстві постановою Верховної Ради України 22 лютого 2014 р. було схвалено повернення до Конституції України в редакції 1996 р., із змінами і доповненнями, відповідно до Закону України від 8 грудня 2004 р. [14]. Наразі фактично Україна отримала повернення до парламентсько-президентської форми державного устрою, а виконавча влада діє в колі повноважень за редакцією Конституції України від 2004 р.

Отже, здійснений огляд конституційного місця уряду України у системі влади засвідчує, що статус та роль уряду у порівнянні з радянською системою за Конституцією УРСР від 1978 р., в якій він виступав як орган управління, до нинішньої за Конституцією України від 1996 р. в редакції від 2004 р.), де зафіксовано поділ влад, і в якій уряд визначено як вищий орган у системі органів виконавчої влади, суттєво змінилися в бік надання конституційної автономії уряду. Уряд отримав визнання як вищий орган у порівнянні з іншими органами виконавчої влади та сформовано засади для забезпечення його незалежної діяльності. Однак перебіг політичних процесів дозволяє стверджувати, що політична система України, в тому числі і система виконавчої влади, буде зазнавати змін.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. *Галаган Л. М.* Вищі органи державної влади в Україні (1991 – 2012): формування та взаємодія : монографія / Л. М. Галаган. – К., 2013. – 176 с.
2. *Декларація про державний суверенітет України* від 16 липня 1990 року № 55 – XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/55-12>
3. *Державна виконавча влада в Україні: формування і функціонування* : збірник наукових праць УАДУ при Президентові України (частина 1). – К., 2000. – 154 с.
4. *Закон України* «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2222-15>
5. *Закон України* «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України» від 14 лютого 1992 року № 2113-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2113-12>
6. *Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки* «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР» від 5 липня 1991 року № 1293-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1293-12>
7. *Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки* «Про Президента Української РСР» від 5 липня 1991 року № 1295-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1295-12>
8. *Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки* «Про Раду Міністрів Української РСР» від 19 грудня 1978 року № 4157-ІХ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4157-09>
9. *Конституційна автономія уряду: шляхи вирішення проблеми* / ШПА при НАУ-КМА, УНЦПД, КВУ ; за заг. ред С. Конончук, С. Балана. – К. : Лікей, 2010. – 36 с.
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 (8 червня 1995 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80>
11. *Конституція (Основний Закон)* Союзу Радянських Соціалістичних Республік, прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради СРСР дев'ятого скликання 7 жовтня 1977 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.tarasei.narod.ru/konst1977.htm>
12. *Конституція (Основний Закон)* Української Радянської Соціалістичної Республіки, прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради Української РСР дев'ятого

скликання 20 квітня 1978 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/888-09/ed19780420/page>

13. *Конституція України*, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – Харків : Фоліо, 2011. – 160 с.

14. *Постанова Верховної Ради України «Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII» від 22 лютого 2014 року № 750-VII* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/750-18>

15. *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року N 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 вересня 2010 № 20-рп/2010* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10>

16. *Шаповал В. М. Конституція і виконавча влада / В. М. Шаповал.* – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 80 с.

Стаття надійшла до редакції: 17.03.2014.

Рекомендовано кафедрою української філології та суспільних наук

## EXECUTIVE POWER IN UKRAINE AT THE TURN OF THE XX – XXI CENTURIES: LEGAL AND HISTORICAL ASPECTS

*Chernyshevych, O.*

**Abstract:** The article describes the key stages of the executive power in Ukraine, beginning with the USSR time as prerequisites of this system. The formation of the executive power in the state system of independent Ukraine since 1991 was considered. The characteristic features of the relationship between the President of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine and the executive power generally. Special attention is paid to the responsibility of the Cabinet of Ministers of Ukraine to other branches of government. The analysis of the executive power in accordance with all versions of the Constitution of Ukraine and the Constitutional Treaty.

**Keywords:** the Constitution of Ukraine, the Constitutional Treaty, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the executive power, the program of the government, parliamentary-presidential form of government.





## ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В УКРАИНЕ НА РУБЕЖЕ XX–XXI ВЕКОВ: ПРАВОВОЙ И ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ

*Чернышевич Е.*

**Резюме:** В статье отображены основные этапы развития системы исполнительной власти в Украине, начиная с периода СССР как времени предпосылок формирования данной системы. Рассмотрено становление исполнительной власти в государственной системе независимой Украины после 1991 года. Охарактеризованы особенности взаимоотношений между Президентом Украины, Верховной Радой Украины и исполнительной властью в целом. Отдельное внимание уделено ответственности Кабинета Министров Украины перед другими ветвями власти. Дан анализ системы исполнительной власти в соответствии со всеми редакциями Конституции Украины и Конституционного договора.

**Ключевые слова:** Конституция Украины, Конституционный договор, Кабинет Министров Украины, исполнительная власть, программа деятельности правительства, парламентско-президентская форма правления.