



С.В.Назаренко
*старший викладач кафедри
 конституційного, адміністративного та фінансового права
 Хмельницького університету управління та права*

УДК 342.6

СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті досліджуються проблеми становлення та розвитку виконавчої влади в Україні. Здійснюється аналіз законодавства України з моменту проголошення її незалежності і на теперішній час щодо статусу виконавчої влади в Україні. Описані шляхи удосконалення стимулювань та противаг між гілками державної влади в Україні.

В статье исследуются проблемы становления и развития исполнительной власти в Украине. Проводится анализ законодательства Украины с момента провозглашения независимости и на теперешнее время касаемо статуса исполнительной власти в Украине. Очерчены пути совершенствования механизма сдерживания и противовесов между ветвями государственной власти в Украине.

The article investigates the problems of formation and development of the executive power in Ukraine. It analyses the process of legislation in Ukraine since proclamation of its independence up to present towards the status of the executive power in Ukraine. It has been outlined the ways of improvement of mechanism to control and counterbalance the branches of stat power in Ukraine.

Здійснення реформ в Україні вимагають ефективності дій такого органу державної влади яким є уряд. І, хоча у Конституції України відсутній термін “уряд”, проте конституційна практика зарубіжних країн свідчить, що під урядом розуміють вищий орган виконавчої влади в державі, який вважається своєрідною верхівкою системи виконавчої влади. Тому дослідження проблем становлення і розвитку виконавчої влади в Україні є необхідним з огляду на гострі для України проблеми політико-організаційного характеру щодо виконавчої влади.

Широко відомий у світі термін “виконавча влада” протягом більш як 70-річної історії нашої держави був фактично вилучений з наукового, зокрема, конституційно-правового обігу. Тоді домінувала теорія про поєднання у радах законодавчої і виконавчої влади [10, с. 72]. Здавалося, що всевлада рад цілком поглинуло виконавчу владу як самостійну форму державно-владих проявів.

Проте, як відомо, ради всіх ланок ніколи не були всевладними, про що свідчить багаторічна історія і практика радянського будівництва. Не були вони і органами влади і управління, як обґрунтовувалось у численній науковій літературі. Зокрема, про це свідчить те, що ради законодавчу роботу у повному обсязі ніколи не здійснювали. До того ж проекти рішень місцевих органів влади, як правило, готовали виконавчі органи і цим фактично підміняли законодавчу владу. Звідси, з одного боку, практика підміни законодавчих актів підзаконними (виконавчими), а з іншого — безпосереднє втручання, як правило, некваліфікованих законодавців у сферу виконавчо-розпорядчих органів та в їх діяльність, що призвело до того, що проблема державного будівництва в Україні — створення дієвого механізму реалізації законів — і досі не розв’язана.

За весь період панування радянської влади так і не було сформовано справжньої нормативно-правової бази, яка б організаційно-функціонально закріплювала статус виконавчого апарату рад (оскільки сутнісна характеристика цих органів взагалі не була



з'ясована).

В умовах дії принципу поєднання влад замість терміна “виконавча влада” існував термін “державне управління (виконавчо-розворядча діяльність)”. У зв’язку з цим виникає закономірне питання: як співвідносяться такі категорії, як державне управління і виконавча влада?

Держава реально сприймається через іманентну їй владу, владні волевиявлення. Виразниками таких волевиявлень згідно зі ст. 6 Конституції України є органи різних гілок державної влади. Ці органи об’єднують саме влада, а в державно-правовому плані їх об’єднують державно-владні повноваження. Останні досить різномірні, саме тому вони здійснюються не одним, а багатьма різними за своїм функціональним призначенням органами. Можливі суперечки з приводу єдиної державної влади та її проявів (законодавчої, виконавчої та судової влади), знімаються закріпленим у Конституції принципу “розділу влад”.

За конституціями країн світу залежно від форми правління держави виконавча влада належить різним органам державної влади: або главі держави, який формує всю систему органів виконавчої влади (як у США), або главі держави та уряду (у президентсько-парламентських республіках, як у Франції), або тільки уряду, як, наприклад, у Ізраїлі [12, с. 26].

Законодавча влада в нашій державі проходить процес становлення. Не склалася до цього часу й стала та ефективна система судової влади. А от виконавча влада досить розвинута. Це пояснюється тим, що організація і діяльність цієї влади базуються на єдиних для будь-якої країни принципах соціального управління (на жаль, впровадження у діяльність органів виконавчої влади УРСР зasad наукової організації управлінської діяльності, ініційоване українськими вченими у 70-х рр., не було проведено) [10, с. 51]. Звертаючись до розвитку виконавчої влади в Україні слід наголосити, що за Конституцією УРСР 1978 р. Президент України визнавався главою держави та главою виконавчої влади. Він здійснював організацію виконавчої влади. Проте і в цей час практична реалізація цього повноваження Президентом зіткнулася з цілою низкою складних проблем. По-перше, не було з’ясовано, що таке виконавча влада і в чому її відмінність від діяльності колишніх виконавчо-розворядчих органів, хоча це питання могло бути розв’язане шляхом прийняття вже згадуваного Закону про виконавчу владу. По-друге, не було підготовлено і прийнято пакету законодавчих актів щодо закріплення правових засад цієї влади. Зокрема, це стосувалося Закону “Про Кабінет Міністрів України”. На жаль певні складності виникли з проблеми організації виконавчої влади, здійснюваної Кабінетом Міністрів України у той час, і формуванням цього органу, які пояснювалися існуючою тоді формою правління, а також відображали, на жаль, існуючу боротьбу між законодавчою гілкою влади і Президентом України. В таких умовах роль уряду в політичній системі України постійно змінювалася. На початку 90-х рр. Кабінетові Міністрів тимчасово надали законодавчі повноваження [2]. Тобто з 18 листопада 1992 р. до 21 травня 1993 р. в Україні склалася своєрідна форма державного управління, коли функції законотворення мали два органи. Така практика лише нашкодила Україні. В 1993-1994 рр. в країні сталася найбільша економічна і політична криза, яка привела до дострокових виборів Президента і Верховної Ради України [4, с. 3]. Парламентський варіант розв’язання цього питання протягом шести років базувався на презумпції верховенства Верховної Ради України щодо органів виконавчої влади і перш за все до Кабінету Міністрів. Але така позиція фактично нічого не залишала від розподілу влад у його юридичному розумінні і перетворювала уряд не на виконавчий орган державної влади, а на виконавчий апарат Верховної Ради, позбавляючи його логічно потрібної самостійності і незалежності.

Конституційний процес, що тривав у першій половині середини 90-х років, торкнувся питань діяльності уряду, в тому числі — визначення рівня доступу інститутів влади (Президента і Верховної Ради України) до формування Кабінету Міністрів України. Політична боротьба щодо форми правління призвела до того, що у 1995 р. були закладені підвалини для переходу до президентської республіки. Згідно з Конституційним договором 1995 р., “Уряд України — Кабінет Міністрів України є центральним колегіальним органом державної виконавчої влади, підпорядкованим Президентові України і відповідальним перед ним” [9].

Президентський підхід виявлявся у тому, що Кабінет Міністрів України визнавався як вищий орган виконавчої влади, підзвітний Президентові України. У даному варіанті яскраво простежувалося прагнення закріпити незалежність виконавчої влади в межах



буквального розуміння принципу розподілу влад. Така позиція, якщо доводити ідею незалежності виконавчої влади до логічного кінця, є обґрунтованою і має право на існування. Вона виявляє прагнення виконавчої влади захистити себе від постійного втручання законодавчої влади у її власну сферу діяльності, від прагнення парламенту перетворити Кабінет Міністрів України на власний робочий орган, позбавити його практично всіх атрибутивів самостійної гілки єдиної державної влади.

З прийняттям Конституції 1996 р. сталися значні зміни, пов'язані з концепцією виконавчої влади. Зі зміною статусу Президента України, коли він згідно з Конституцією України став главою держави, тобто не входить до жодної гілки влади, питання про сутність, правові засади виконавчої влади, як окремої гілки державної влади, по суті залишалося не вирішеним до кінця. О. Дацьковська вважає, що, втративши в своєму складі посаду Президента, виконавча влада не стала від цього слабкішою, а, навпаки, посилилася: Кабінет Міністрів став вищим органом у системі її органів, широкими повноваженнями наділено Прем'єр-міністра, поширився вплив на рішення, що приймаються Президентом України, та координація їх виконання [2, с. 37]. Отже, Конституція України закріпила “подвійну залежність” Уряду: він став відповідальним перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України [9]. Подвійна підпорядкованість Уряду, як свідчить вітчизняний та зарубіжний досвід, не завжди ефективна. На практиці виконавчі органи здебільшого орієнтуються на одного суб'єкта [5, с. 133]. Зрозуміло, що виникла потреба врегулювати ці відносини. Значна частина взаємозв'язків (у тому числі і щодо призначення та звільнення Прем'єр-Міністра) регулювалася безпосередньо нормами Конституції. Водночас частина норм Основного Закону (щодо подання пропозицій на призначення чи звільнення членів уряду) мала суто формальний характер. Тобто “Президент, будучи формально не інтегрованим у систему виконавчої влади, активно втручався як глава держави у діяльність та формування органів виконавчої влади” [7, с. 281].

Варто нагадати, що здобуттям незалежності України, народженням інституту президентства було зумовлене об'єктивними потребами переходного періоду щодо зміщення виконавчої влади, підвищення ефективності державного управління. Тому запровадження поста Президента України супроводжувалося високими сусільними очікуваннями від посилення держави, її владних структур на процеси соціально-економічних та державно-правових перетворень у нашій країні. Для цього главі держави були надані досить широкі повноваження у сфері виконавчої влади.

Однак це аж ніяк не означало, що Президент набув ознак “органу” виконавчої влади, а тим більше — “глави” цієї гілки влади. У Конституції України досить повно була врахована специфічність відношення поста Президента до виконавчої гілки влади: його статус не уособлювався з жодною гілкою влади, а був статусом глави держави із значними компетенційними преференціями (тобто перевагами) — насамперед установчими та кадровими (номінаційними) — щодо виконавчої влади. Інакше кажучи, Президент України належав до виконавчої влади компетенційно — через певний обсяг своїх повноважень (компетенції). Але він не належав до неї організаційно — як окрема структурна ланка системи органів виконавчої влади.

Не можна не погодитися з думкою В. Авер'янова, про те, що сучасна конституційно-правова теорія виходить з того, що за будь-якої форми державного правління пост Президента не можна цілком ідентифікувати з якоюсь однією — зокрема, виконавчою — гілкою влади. Хоча Президент і є функціональним “носієм” важливих повноважень виконавчої влади, проте юридично він не належить до системи органів виконавчої влади. Офіційно маючи статус “глави держави”, він не є “органом” виконавчої влади [1, с. 4].

Отже, можна зробити попередні висновки щодо становлення виконавчої влади в Україні з прийняттям Конституції України 1996 р.

Проблема інституціоналізації та нормативного визначення статусу Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади була однією з найважливіших у державно-правовій сфері. Відсутність належної визначеності конституційно-правового статусу уряду була одним із чинників, що зумовлював слабкість позицій Кабінету Міністрів України особливо у взаємовідносинах із главою держави. Тодішній Президент України був безпосередньо зайнтересований у збереженні ситуації невизначеності конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України, оскільки така невизначеність у той період (до внесення змін до Конституції України) створювала для глави держави найсприятливіші умови для здійснення фактичного керівництва Кабінетом Міністрів України і цілковитого контролю за всіма його діями. Відсутність належної нормативної регламентації



конституційно-правового статусу уряду давала Президенту України свободу нічим не вмотивованих і юридично опосередковано санкціонованих дій щодо звільнення окремих міністрів чи Прем'єр-міністра (дострокового припинення повноважень Кабінету Міністрів України), скасування урядових актів, перетворила на юридичну фікцію інститут контр-асигнатури, а сам уряд — на орган, цілковито залежний від Президента України.

Поправки до Конституції України від 08.12.2004 р. принципово змінили ситуацію. Вони забезпечили повну незалежність Кабінету Міністрів України від Президента України. Глава держави справляє незначний (порівняно з Верховною Радою України) вплив на формування уряду і позбавлений можливості достроково припинити повноваження Кабінету Міністрів України. Тут редакція Конституції від 08.12.2004 р. у регламентації конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України демонструє очевидну ваду, оскільки залишає без змін положення про те, що “Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України” (ч. 2 ст. 113 Конституції України) [8] і, водночас, нічого не говорить про механізм забезпечення такої відповідальності.

На часі прийняття змін до чинного законодавства з метою вдосконалення механізму стримувань та противаг стосовно політичної відповідальності Кабінету Міністрів України.

Демократичний конституційний розвиток державної влади в Україні вимагає інституціоналізації віконавчої гілки влади як ключової структури в системі стримувань і противаг. Це передбачає організацію одної, цілісної й автономної системи органів віконавчої влади. Між органом законодавчої влади та урядом повинен бути нормативно забезпечений баланс повноважень, який виключав би можливість перенесення центру політичної ваги на одного з них. Водночас найважливішим питанням подальшої інституціоналізації системи органів віконавчої влади в умовах змішаної форми правління має стати конституційна регламентація механізмів взаємодії Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України у здійсненні державної політики. Адже сама система стримувань і противаг унеможливлює субординацію між взаємозбалансованими гілками влади, проте механізм прийняття ними державно-значущих рішень потребує й передбачає відповідну координацію дій.

Список використаних джерел

1. Авер'янов В. Б. “Центр” віконавчої влади в Україні: особливості конституційно-правового регулювання / В. Б. Авер'янов // Часопис Київського університету права. — 2005. — № 1.
2. Дахова І. Поняття віконавчої влади та її місце в державному механізмі України (конституційний аспект) / І. Дахова // Право України. — 2002. — № 12. — С. 28-27.
3. Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання : Закон України від 18.11.1992 р. № 2796-ХІІ // ВВР. — 1993. — № 2. — Ст. 6.
4. Кафарський В. Нація і держава: Культура. Ідеологія. Духовність / В. Кафарський. — Івано-Франківськ : Плай, 1999. — 336 с.
5. Козлов Ю. М. Исполнительная власть: сущность, функции / Ю. М. Козлов // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. — 1992. — № 4.
6. Конституційне право України. Академічний курс : Підручник : У 2 т. — Т. 2 / За загаль. ред. Ю. С. Шемщученка. — К. : ТОВ “Видавництво “Юридична думка”, 2008. — 800 с.
7. Конституція України від 28.06.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
8. Конституція України від 28.06.1996 р. (із змінами, внесеними Законом України від 08.12.2004 р., № 2222-IV) // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141; 2005. — № 2. — Ст. 44.
9. 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 // ВВР. — 1995. — № 8. — Ст. 133.
10. Солов'євич І. В. Деякі питання практики закріплення взаємовідносин законодавчої і віконавчої влади в Конституції України / І. В. Солов'євич // Матеріали наук.-практ. конф. “Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність”. — К., 1997.
11. Тодыка Ю. Н. Конституционное право Украины : отрасль права, наука, учебная дисциплина / Ю. Н. Тодыка. — К., 1998.
12. Чиркин В. Е. Нетипичные формы правления в современном государстве / В. Е. Чиркин // Государство и право. — 1994. — № 1.

Рекомендовано до друку кафедрою конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права

Надійшла до редакції 27.11.2009
Рекомендована до друку 01.12.2009