



ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Керецман В.Ю.,

докторант УАДУ при Президентові України

Ефективна діяльність виконавчої влади суттєво залежить від стану її правового забезпечення, тобто наявності прийнятих компетентними органами в установленому порядку юридичних норм, які регулюють порядок утворення, організацію і діяльність виконавчої влади та правового механізму реалізації цих норм. Таке забезпечення в Україні здійснюють Верховна Рада України, Президент України та самі органи виконавчої влади, перш за все – Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади, а в окремих випадках – Конституційний Суд України, суди загальної юрисдикції, а в перспективі – адміністративні суди.

Верховна Рада України як єдиний законодавчий орган держави регулює питання організації і діяльності органів виконавчої влади шляхом видання нормативних актів у формі Конституції України та законів. Актами Президента визначається, як правило, структура центральних органів виконавчої влади, їх повноваження, здійснюється призначення їх керівників. Певною компетенцією у сфері унормування власної діяльності наділені і самі органи виконавчої влади та їх керівники. Це торкається, переважно, кадрових питань та встановлення процесуальної регламентації порядку здійснення ними своїх повноважень.

Система органів державної виконавчої влади в Україні включає Кабінет Міністрів як вищий орган виконавчої влади, центральні органи виконавчої влади – міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади з спеціальним статусом, місцеві державні адміністрації в областях та районах, містах Києві і Севастополі. Ступінь правової регламентації кожної з цих ланок є різною, хоча в цілому “виконавча влада – це єдина гілка влади, органи якої до цього часу не мають відповідного законодавчого оформлення”.¹

Чільне місце у правовому забезпеченні виконавчої влади належить Конституції України. Попередня конституція та проекти конституцій, що не набрали законної сили, по різному регулювали статус органів виконавчої влади.² На сьогодні більшість норм, що регулюють діяльність виконавчої влади, зосереджені у розділі VI Конституції “Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади” (статті 113 – 120). У даному розділі визначено статус Кабінету Міністрів як вищого органу у системі органів виконавчої влади (ст.113), у загальних рисах виписаний порядок його формування та припинення діяльності (ст.ст. 114,115), визначені основні повноваження (ст.116), а ч.2 ст.120 вказує, що “організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України”. Така практика конституційно-правового регулювання виконавчої влади, в основному, відповідає європейському досвіду. Наприклад, у Конституції Французької Республіки діяльності Ради міністрів присвячено невеликий за обсягом розділ III “Уряд”, який містить всього чотири статті. В той же час, французька Конституція окремим, досить детально виписаним розділом з 18 статей регулює відносини уряду з парламентом.³ Відносини Кабінету Міністрів з Верховною Радою та Президентом в Україні, зокрема щодо контролю з боку парламенту та Глави держави за діяльністю уряду, відрегульовані рядом конституційно-правових норм, які містяться у різних статтях поза межами шостого розділу Конституції.⁴ У зв’язку з цим існує необхідність більш чітко виписати норми, які б гарантували діяльність виконавчої влади як самостійної гілки державної влади, не перетворюючи її ні у виконавчий орган Верховної Ради, ні у структурний підрозділ Адміністрації Президента.



З метою більш адекватного закріплення принципу розподілу влади в Україні на законодавчу, виконавчу та судову було б доцільно також у Конституції чи спеціальному законі про виконавчу владу більш чітко з'ясувати її правову природу, сутність та засади, адже сьогодні практично жодним нормативно-правовим актом не з'ясовано, що таке власне виконавча влада, хто її визначає і формує (тільки в термінологічному словнику, який міститься у розділі VII Концепції адміністративної реформи зроблено спробу визначити поняття “виконавча влада” та “орган виконавчої влади”).

На жаль, з 1996 р. в Україні не прийнято жодного закону, який врегулював би питання діяльності Кабінету Міністрів та центральних органів виконавчої влади в цілому, хоча такі спроби й були. Вето Президента України на закон “Про Кабінет Міністрів України” не було подолано парламентом, хоч воно двічі розглядалося на пленарному засіданні Верховної Ради. Правовим анахронізмом видається сьогодні думка про те, що “до прийняття окремого закону про Кабінет Міністрів залишаються чинними положення Закону “Про Раду Міністрів Української РСР” від 19 грудня 1978 р., в тій частині, яка не суперечить новій Конституції”.^{5*}

Очевидною є необхідність активізації законотворчої роботи Верховної Ради України у напрямку більш повного і своєчасного нормативного забезпечення діяльності виконавчої влади в Україні. Слушною є думка про доцільність розробки і прийняття в перспективі кодифікованого законодавчого акта з орієнтовною назвою “Про організацію виконавчої влади в Україні”.⁶ Але наразі проблематичним видається можливість оперативного прийняття навіть окремих законів, передбачених Концепцією адміністративної реформи, особливо з огляду на проголошену Президентом політичну реформу в Україні, метою якої є перехід до парламентсько-президентської форми правління, що неминуче потягне за собою необхідність внесення змін до Конституції та чинних законів. Очевидно, що без прийняття закону “Про Кабінет Міністрів України” створити сильну виконавчу владу, яка б на рівних умовах співпра-

цювала з законодавчою судовою, не вдасться.

Президент України в Указі “Про систему центральних органів виконавчої влади” від 15 грудня 1999 р. № 1572 як на одну з причин його видання вказує на відсутність законодавчого врегулювання системи центральних органів виконавчої влади. Не досить чіткий розподіл компетенції між Верховною Радою і Президентом щодо реалізації повноважень по створенню, реорганізації і ліквідації центральних органів виконавчої влади став причиною розгляду проблеми у Конституційному Суді. Діяльність Конституційного Суду як єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні, рішення і висновки якого є остаточними і не підлягають оскарженню, також виступає важливим елементом правового забезпечення виконавчої влади. Так, Конституційний Суд у своєму рішенні від 6 липня 1998 р. визнав, що конституційне повноваження Президента щодо створення, реорганізації і ліквідації центральних органів виконавчої влади не пов'язується з наявністю законів стосовно організації та діяльності центральних органів виконавчої влади. Хоча на думку окремих дослідників, згідно зі змістом пункту 12 статті 92 Конституції України, дії Президента по організації і врегулюванню діяльності центральних органів виконавчої влади все ж таки мають бути оформлені у вигляді законів України.⁷

У іншій справі Конституційний Суд дійшов висновку про те, що посади прем'єр-міністра, першого віце-прем'єр-міністра, міністрів, хоч належать до політичних і не віднесені до категорій посад державних службовців, все ж є несумісні з статусом народного депутата України, а тому зазначені посадовці не можуть одночасно бути членами парламенту. Рішення і висновки Конституційного Суду як єдиного органу конституційної юрисдикції і надалі матимуть важливе значення для правового врегулювання окремих питань діяльності органів виконавчої влади. Останнє слово залишається за Конституційним судом і у справі щодо конституційності запровадження в Україні посад Державного секретаря Кабінету Міністрів України та державних секретарів міністерств, їх перших заступників та заступників.

Серйозною проблемою є правове забезпечення утворення та діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Постановою Верховної Ради України від 7 лютого 1992 р. №2106-XII “Про звіт Кабінету Міністрів України про здійснення та ефективність заходів щодо соціального захисту населення і внутрішнього ринку України” право визначати структуру українського уряду було надано Президенту. До цього моменту утворення, реорганізація та ліквідація державних комітетів, за винятком Комітету державної безпеки, було прерогативою Кабінету Міністрів України відповідно до положень Закону Української РСР “Про перелік міністерств та інші центральні органи державного управління Української РСР” від 13 травня 1991 р.

Положення чинної Конституції не дають однозначної відповіді щодо того, чи діяльність вказаних органів повинна регулюватися одним законом, чи для кожного з них необхідно приймати окремий закон. Але практика складається таким чином, що законами врегульовано тільки повноваження окремих центральних органів виконавчої влади з спеціальним статусом. Такими є, наприклад, закони “Про антимонопольний комітет України” від 23 листопада 1993 р., “Про державну податкову службу в Україні” від 4 грудня 1990 р., “Про Службу безпеки України” від 25 березня 1992 р. В той же час, діяльність ряду центральних органів виконавчої влади з спеціальним статусом – Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, Державного комітету ядерного регулювання України та деяких інших - врегульована Указами Президента. Відсутність статутних законів приводить інколи до виникнення спорів відносно повноважень конституційних органів щодо врегулювання структури центральних органів виконавчої влади. Зокрема, предметом розгляду в Конституційному Суді України був Указ Президента “Про міністерство інформації” від 13 листопада 1996 р. №1061, яким Глава держави підпорядкував Державне інформаційне агентство України та Державний комітет телебачення і радіомовлення України Міністерству інформації України.⁸ А статус такого важливого органу виконавчої

влади з спеціальним статусом як Фонду державного майна взагалі відрегульовано Постановою Верховної Ради “Про тимчасове положення про Фонд державного майна України” від 7 липня 1992 р. Хоча у пункті 2 Концепції адміністративної реформи міститься норма, яка прямо вказує, що центральні органи виконавчої влади діють на підставі положень, які затверджує Президент України.

Жодного закону, який би визначив правовий статус центрального органу як особливої ланки виконавчої вертикалі, встановив їх структуру, критерії розмежування міністерств та інших центральних органів в Україні не прийнято, тому основна робота по правовому забезпеченню діяльності центральних органів виконавчої влади здійснюється саме Президентом України. Та й приймати Закон з умовною назвою “Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади” не маючи закону “Про Кабінет Міністрів України” нелогічно. Потребує також більш якісного нормативного забезпечення діяльність урядових комітетів як якісно нової організаційної форми роботи уряду.

На сьогодні чинним є “Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України”, затверджене Указом Президента від 12 березня 1996р № 179/96, в тексті якого, зокрема, зазначається, що міністерство у своїй діяльності керується Конституцією 1978 р. та Конституційним договором між Президентом та Верховною Радою України, тобто правовими актами, які давно втратили чинність.

Серед нормативних актів Президента у сфері регулювання системи центральних органів виконавчої влади особливе місце займає Указ “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” від 22.07.1998 р. Даним Указом затверджена Концепція адміністративної реформи в Україні, покладена в основу реформування, зокрема, і виконавчої вертикалі. Залишається проблемою збереження за нею і надалі ролі “базового методологічного документа стосовно реформування усіх управлінських структур виконавчої влади”.⁹ Існує загроза того, що при підготовці нових концептуальних актів (концепцій, стратегій тощо) з проблем адміністративного



реформування буде втрачена наступність, що приведе до правових колізій.

В контексті реалізації Концепції адміністративної реформи Президент впродовж останніх років видав Укази, якими встановлена діюча на сьогодні структура центральних органів виконавчої влади: “Про систему центральних органів виконавчої влади” від 15 грудня 1999 р. № 1572 / 99, “Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади” від 15 грудня 1999 р. № 1573 / 99, “Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні” від 29 травня 2001 р. № 345 / 2001. Саме ці акти Глави держави є на сьогодні базовими щодо унормування структури центральних органів виконавчої влади в Україні. Хоча, як вже зазначалося вище, відношення до них з боку політиків та правників є неоднозначним, про що свідчить хоча б той факт, що група депутатів Верховної Ради України звернулася до Конституційного Суду з поданням про визнання неконституційним запровадження в Україні посад Державного секретаря Кабінету Міністрів України та державних секретарів міністерств, їх перших заступників та заступників.

Поряд з нормативними актами Президента України певне значення у сфері правового забезпечення діяльності органів виконавчої влади мають його індивідуальні акти у формі розпоряджень, зокрема ті, якими здійснюється призначення та звільнення посадових осіб в межах, визначених законодавством.

Хоч основні аспекти формування і функціонування органів виконавчої влади вирішені конституційно-правовими та законодавчими нормами, а також актами Президента, значний за обсягом масив правових норм, що регулюють виконавчу владу, міститься в підзаконних актах, які є результатом нормотворчості самих органів виконавчої влади, перш за все уряду. Кабінет Міністрів на основі та на виконання Конституції України, актів Президента України видає у межах своєї компетенції постанови і розпорядження, обов'язкові для виконання на території України.

Особливе значення мають регламенти Кабінету Міністрів, міністерств, інших центральних органів виконавчої вла-

ди, наприклад, “Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України”, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 5 червня 2000 р. № 915, “Регламент Національної комісії регулювання електроенергетики України”, затверджений постановою НКРЕ від 14 лютого 2000 р. № 133, “Регламент роботи Національної служби посередництва і примирення”, затверджений наказом НСПП від 21 січня 2001 р. № 44 тощо. Але на сьогодні більшість органів виконавчої влади не унормували свою процесуальну діяльність і не мають своїх регламентів. В той же час регламенти одностипових органів часто суттєво відрізняються один від одного. Слушною є думка про необхідність встановлення єдиних правових принципів і єдиної методологічної бази при вирішенні цього питання.¹⁰

Кабінет Міністрів України наділений компетенцією створювати урядові органи державного управління (департаменти, служби, інспекції) в межах передбачених на цю мету коштів шляхом видання відповідних постанов. Ці органи утворюються і діють у складі відповідних центральних органів виконавчої влади та їм підпорядковуються. Керівники урядових органів державного управління призначаються на посади та звільняються з посад також Кабінетом Міністрів України за поданням керівника відповідного центрального органу виконавчої влади.

Кабінет Міністрів має можливість опосередковано впливати на правове регулювання виконавчої влади, використовуючи надане йому Конституцією право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України.

Прем'єр-міністр вносить Президенту подання щодо утворення, реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади, призначення на посади та звільнення з посад їх керівників. Тобто глава уряду позбавлений права змінювати структуру центральних органів виконавчої влади, але має юридичну можливість ініціювати такі зміни.

Більш повно законодавчим регулюванням охоплена діяльність місцевих органів виконавчої влади – місцевих державних адміністрацій. Вперше в Україні інститут місцевих державних адміністра-



ци був запроваджений законом “Про Представника Президента України” від 5 березня 1992 р., яким місцеві органи виконавчої влади відокремлювалися від органів місцевого та регіонального самоврядування.¹¹ Це сприяло створенню єдиної системи органів виконавчої влади на чолі з Президентом України та роздержавленню місцевих рад. Указом Президента від 14 квітня 1992 р. № 252 було затверджене “Положення про місцеву державну адміністрацію”, відповідно до ч. 3 якого обласні, Київська і Севастопольська міські, районні, районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації становлять єдину систему державної виконавчої влади на місцях. У майбутньому мали місце спроби скасування інституту місцевих державних адміністрацій і суперечка про його доцільність була розв’язана лише Конституцією 1996 р., ч.1 ст. 118 якої встановила, що виконавчу владу в областях і районах, містах Києві і Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Основним нормативно-правовим актом, який унормовує їх діяльність сьогодні, є прийнятий 9 квітня 1999 р. Закон “Про місцеві державні адміністрації”. В той же час, ряд питань організації та діяльності місцевих державних адміністрацій врегульовано актами Кабінету Міністрів України: постановою “Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій” від 18 травня 2000 р. № 821, “Про затвердження Порядку призначення на посади та звільнення з посад керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій” від 29 липня 1999 р. № 1374 тощо. Кабінет міністрів України постановою від 11 грудня 1999 р. затвердив також типовий регламент місцевої державної адміністрації.

Рядом особливостей характеризується правове забезпечення органів виконавчої влади в Автономній республіці Крим, що породжує певні політико-правові проблеми. Правове регулювання системи органів виконавчої влади в АРК здійснює Конституція України та Конституція Автономної Республіки Крим. Вказаними актами визначається структура органів виконавчої влади в АРК, порядок призначення їх керівників та організаційно-правові відносини, які виника-

ють між урядом України та органами виконавчої влади у автономії. З позиції єдності і структурованості виконавчої влади у державі алогічним є те, що “Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі виконавчої влади України є повністю усунутим від формування персонального складу та структури Ради міністрів АРК, міністерств, республіканських комітетів Криму”.¹² Спірними є також положення ч.6 ст. 38 Конституції АРК, відповідно до якої Рада міністрів Автономної Республіки Крим у межах своєї компетенції має право скасовувати акти міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим, інших підвідомчих їй органів, а з питань виконання державних функцій і повноважень - також акти місцевих державних адміністрацій, якщо вони прийняті з порушенням Конституції України, законів України, актів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України. Адже такою компетенцією не наділений навіть Кабінет Міністрів України, який може тільки звернутися до Президента з пропозицією про скасування таких актів. Безумовно, ці та подібні проблеми слід розглядати у більш широкому контексті вдосконалення правового забезпечення діяльності виконавчої влади не лише в Автономній республіці Крим, але і в Україні в цілому.

Особливості правового регулювання здійснення виконавчої влади в столиці України – Києві та м. Севастополь передбачені ч.2 ст. 118 Конституції України та нормами Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ” від 15 січня 1999 р. Окремі питання їх діяльності відрегульовано актами Кабінету Міністрів України. Так, примірна структура Київської міської державної адміністрації та районних у місті Київ адміністрацій встановлена Постановою Кабінету Міністрів України “Про примірні переліки управлінь, відділів, інших структурних підрозділів Київської міської та районної у місті Києві державних адміністрацій” від 27 квітня 2000 р. № 733.

Отже, основним елементом у правовому забезпеченні виконавчої влади в Україні, є наявність загальнообов’язкових норм, що регулюють порядок утворення, організації та діяльності органів виконавчої влади. В той же час, в кон-



тексті проблеми правового забезпечення діяльності виконавчої влади можна розглядати право Кабінету Міністрів України та інших органів державної влади виступати суб'єктами права на конституційне подання щодо офіційного тлумачення

Конституції та законів України, зокрема тих, що регулюють діяльність виконавчої влади. Спектр засобів правового забезпечення діяльності виконавчої влади розшириться також з становленням в Україні адміністративної юстиції.

¹ Селівон М. Розвиток законодавства про органи виконавчої влади // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України. Випуск І. – К.: Видавництво УАДУ. – 1999. – С.12.

² Головченко В., Кікоть П. Статус Кабінету Міністрів (аналітичний огляд) // Юридичний вісник України. – 2002. – №31. – С.14.

³ Конституции государств Европейского Союза. – М.: Инфра – М. – 1997. – С.669 – 671.

⁴ Іващенко В.І. Засади контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України з боку Президента України та Верховної Ради України // Українське адміністративне право. Актуальні проблеми реформування. Збірник наукових праць. – Суми: ВВП “Мрія-1”. – 2000. – С.35.

⁵ Коментар до Конституції України. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України. – 1996. – С.253.

⁶ Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України. Навчально-методичний посібник – Одеса: Юридична література. – 2002. – С.278.

⁷ Крупчан О.Д. Проблеми правового регулювання організації і діяльності органів виконавчої влади // Українське адміністративне право. Актуальні проблеми реформування. Збірник наукових праць. – Суми: ВВП “Мрія-1”. – 2000. – С.33.

⁸ Скомороха В. Адміністративна реформа в Україні: потрібне законодавче забезпечення // Право України. – 1999. - №7. – С.23-25.

⁹ Авер'янов В. Адміністративна реформа і правова наука // Право України. – 2002. - №3. – С.23.

¹⁰ Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування: Зб. наук. праць / Кол. авт.; Наук. кер. Н.Р.Нижник. – К.: Вид-во УАДУ. – 2000. – С. 245.

¹¹ Державне управління. Теорія і практика. За заг. ред. проф. Авер'янова В.Б. – К.:Юрінком Інтер. – 1998. – С.166.

¹² Дуда А. Кабінет Міністрів України й виконавча влада в Автономній Республіці Крим: організаційно-правові відносини // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України. Випуск 2. Частина І. – К.: Видавництво УАДУ. – 1999. – С.238.

АННОТАЦІЯ

В статье исследуется степень правового обеспечения деятельности исполнительной власти в Украине. Отсутствие законов, определяющих правовую природу исполнительной власти, ее организацию, а также статус высшего и центральных органов, существенно снижает эффективность государственной власти в целом и является одной с наиболее значимых политико-правовых проблем сегодняшней Украины.

SUMMARY:

The article considers the degree of legal provision of activity of executive bodies in Ukraine. The lack of laws, determining the legal nature of executive power, its organization, and also the status of higher and central bodies essentially lowers the effectiveness of state power in general and is one of the meaningful political-legal problems in Ukraine nowadays.