

### Аннотация

**Припхан И.И. Методология исследования конституционно-правовых основ защиты общественной морали.** – Статья.

В статье осуществлено содержательно-структурную характеристику методологии исследования конституционно-правовых основ защиты общественной морали. С помощью совокупности исследовательских приемов проанализированы содержание категории «общественная мораль» и основные подходы к ее исследованию в современной конституционно-правовой науке.

*Ключевые слова:* общественная мораль, конституционно-правовые основы правовая защита, методология.

### Summary

**Prupkhan I.I. The investigation methodology of the constitutional-legal basis of public morality protection.** – Article.

Full structural characteristic of the investigation methodology of the constitutional-legal basis of public morality protection has been accomplished in the given article. With the help of a number of investigation methods the matter of the category «public morality» and the main methods of approach to it's investigation in modern constitutional-legal science have been analysed.

*Key words:* public morality, constitutional-legal bases, legal protection, methodology.

### **В.Я. Черноус**

старший викладач кафедри теорії та історії держави і права  
Івано-Франківського факультету  
Національного університету  
«Одеська юридична академія»

## **ПРОБЛЕМИ ПОДОЛАННЯ БІЦЕФАЛІЗМУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

Дослідження правових засад функціонування виконавчої влади останніми роками набуло особливої актуальності з огляду на здійснення в Україні конституційної та адміністративної реформ. Роль процесів реформування виконавчої влади обґрунтовано зростає, зважаючи на те, що метою згаданих реформ є поетапне створення такої державної влади, яка забезпечить становлення України як правової європейської держави з

високоєфективною системою управління. Однією з цілей цих реформ є досягнення збалансованості у функціонуванні всіх гілок влади в режимі солідарної відповідальності, чіткого визначення їх компетенції та повноважень, збалансованого розмежування функцій. Це дасть змогу подолати тривале, безплідне й руйнівне протистояння між ними, яке гальмує розв'язання наболілих проблем, причому не лише політичних, а й соціальних, економічних і гуманітарних.

Разом із тим, як показує практика зарубіжного конституціоналізму, досягти максимальної взаємодії між вищими органами влади в багатьох випадках вдається досить складним шляхом. Особливо це стосується взаємовідносин між урядом і главою держави. Причому в цій проблематиці можна також виділити випадки, коли у самій владній моделі закладена можливість виникнення час від часу гострих протистоянь та непорозумінь між двома владними інституціями [1, с.130]. Йдеться, насамперед, про змішані республіки, до яких належить і Україна. Дана форма державного правління зумовлює наявність так званого «біцефалізму» виконавчої влади. Такий біцефалізм (дуалізм) передбачає існування ситуації, коли дана гілка влади фактично очолюється двома вищими органами держави, тобто, як слушно зауважує В.Б.Авер'янов, це «модель не з одним центром, а зі своєрідним «подвійним центром» [2, с.25], котрий складається з двох функціонально поєднаних суб'єктів – президента і уряду.

Дана ситуація в системі органів виконавчої влади не може бути визнана ні нормальною, ні виправданою, тому що дезорганізує її роботу та періодично стає чинником політичної нестабільності. Власне, тому й виникає об'єктивна потреба дослідження генези такої «двоголовості» та визначення шляхів її подолання.

Нині проблеми ефективності виконавчої влади, безперечно, усвідомлюються, аналізуються не лише політиками, але й науковцями, які пропонують рецепти та засоби виходу з управлінської кризи. Зокрема, цим питанням присвячені численні праці В.Б.Авер'янова, А.З.Георгіци, І.В.Гладуняка, В.С.Журавського, О.Д.Крупчана, В.Я.Малиновського, Н.Р.Нижник, С.Д.Серьогіної, А.М.Школика та ін.

Модель державної влади, що сьогодні функціонує в Україні, на

думку багатьох дослідників, має ряд негативних факторів [3, с.120; 4, с.38; 5, с.83]. По-перше, українська конституційно-правова доктрина побудована на політичній неструктурованості, гетерогенності суспільства, оскільки в існуючому державному механізмі відсутній фактор політичної відповідальності Президента і Верховної Ради за діяльність Кабінету Міністрів. По-друге, існування дуалістичного центру виконавчої влади містить перманентний потенційний конфлікт, який вже неодноразово набував форм відкритого протистояння в межах трикутника «президент-парламент-уряд». По-третє, таке двовладдя системно-політичного характеру ніколи не було ознакою реального демократизму.

Аналіз процедури формування та організації роботи Кабінету Міністрів України в умовах біцефальності виконавчої влади дає науковцям підстави, по-перше, зробити висновок про те, що Прем'єр-міністр, не виступає самостійною політичною фігурою, особливо у порівнянні зі статусом керівників урядів країн зі схожою до української, президентсько-парламентською формою правління (Французька Республіка, Російська Федерація), по-друге, суттєвим недоліком є те, що Президент України фактично не несе політичної відповідальності за наслідки діяльності уряду за надзвичайно великих можливостей впливу на Кабінет Міністрів та всю систему органів виконавчої влади [6, с.80].

Розвиток демократичних процесів, становлення правової держави, реалізація адміністративної реформи в Україні стимулюють подальше наукове переосмислення уявлень про досконалу модель виконавчої влади держави.

Метою даної статті і є, власне, намагання висвітлити основні проблеми розмежування компетенції Кабінету Міністрів України з компетенцією Президента України, а також знайти шляхи їх вирішення у відповідності до функціонального призначення кожного з цих органів.

Успішне функціонування всіх гілок влади передбачає насамперед стабільну взаємодію основних державних органів, чіткий та справедливий розподіл повноважень між ними, існування певної системи стримувань та противаг для унеможливлення узурпації влади з боку будь-якого з владних центрів і, зрештою, створення умов для реалізації політичного та державного курсу політичних сил, що прийшли до влади.

Однак слід визнати, що існуюча дотепер в Україні модель виконавчої влади є громіздким суперечливим явищем з багатьма недоліками: як успадкованими від радянської командно-адміністративної системи, так і набутими за роки незалежності. Зокрема, на думку І.В.Гладуняка, ще й досі зберігають свій вплив на розвиток України такі риси радянської політичної системи, як: а) існування постійних тенденцій до авторитаризму в сфері державної влади; б) тотальна бюрократизація всієї сфери суспільних відносин; в) запровадження тотального контролю, що засновувався на принципі всебічної залежності людини, суспільства і всієї політичної системи під держави [7, с.20].

У свою чергу, В.В.Ладиченко визначає такі серйозні недоліки у функціонуванні механізму державної влади України: незбалансований поділ влади, відсутність ефективно діючої системи стримувань і противаг у взаємовідносинах гілок влади, роздвоєність виконавчої влади (Президент – Уряд) і відсутність чіткої ієрархії джерел права, що діють у країні та ін. [8, с.15].

Суспільство не задовольняє неефективність уряду та інших органів виконавчої влади, низька якість управлінських послуг, повільність та хаотичність перетворень. Це призводить до втрати довіри до державної влади, породжує політичну і соціальну напругу в суспільстві, держава втрачає позитивний імідж в очах своїх громадян.

Модель, що сьогодні склалася в Україні, призвела до фактичного функціонування в сфері виконавчої влади двох паралельних владних структур – президентської та урядової. Її специфічність характеризується різним відношенням цих суб'єктів до виконавчої влади. Якщо уряд є окремою структурною ланкою системи органів виконавчої влади, то глава держави відноситься до неї лише функціонально. Згідно з моделлю двоїстого центру та відповідно з Конституцією, уряд не повинен відігравати другорядну роль у сфері виконавчої влади, навпаки, саме цей орган має бути вищим у структурі цієї гілки влади, покликаний реалізовувати всі основні функції виконавчої влади. На жаль, сьогодні в Україні склалася система, що не відповідає зазначеним принципам функціонування виконавчої влади.

Дійсно, Конституція 1996 р. позбавила Президента статусу глави

виконавчої влади, визначивши його виключно главою держави, але водночас зберегла за ним майже в повному обсязі об'єм повноважень, які належали Президенту за Основним Законом 1978 р. (із змінами 1991-1992 рр.). Широке повноваження з формування виконавчої гілки влади та контролю за її діяльністю дали можливість Президенту підпорядкувати собі як уряд, так і всю виконавчу вертикаль, що призвело до появи двох центрів політичної влади в Україні – глави держави і парламенту – та перманентної боротьби між ними за право визначення основних засад внутрішньої й зовнішньої політики. Таке протистояння є неприйнятним і підлягає вирішенню шляхом усунення внутрішніх протиріч Конституції.

Оглядаючись на досвід творення нашої державності, можна прийти до єдиного висновку, що урядової стабільності в нашій державі досягнути на жаль, не вдалось. Про це переконливо свідчить немала кількість урядів за роки незалежності.

Аналіз організації та функціонування системи виконавчої влади України дав підстави дослідникам визначити основні причини такого стану:

- неповна сформованість законодавчої бази діяльності Кабінету Міністрів України та інших центральних органів виконавчої влади;
- відсутність єдиних підходів до концептуальних засад адміністративної реформи у головних суб'єктів політичного управління (Президента, Верховної Ради, Кабінету Міністрів) та законодавчо затвердженої Концепції її проведення;
- дуалізм або двоцентровість виконавчої влади з існуючою практикою позасистемного втручання в діяльність її органів інших інституцій;
- невідповідність повноважень, встановлених Конституцією, реальному статусу Кабінету Міністрів України;
- відсутність конституційно встановлених самостійних владних повноважень у Прем'єр-міністра України і визначення можливих причин його відставки;
- «слабкість» політичного статусу Прем'єр-міністра, пов'язана з процедурою його відставки, відсутністю реального впливу на кадрову політику в сфері виконавчої влади, непідпорядкованістю йому частини

важливих органів виконавчої влади [6, с.129].

Ще однією з причин слід визнати саме хаотичність та неузгодженість спроб реформування структур виконавчої влади. Як відзначає А.М.Школик, нерідко владні органи створювались, реорганізовувались та ліквідовувались задля задоволення часових кон'юнктурних та відомчих інтересів. В результаті ж постійно зменшувалась ефективність діяльності державного апарату в цілому, що потягло негативні наслідки в економіці та соціальній сфері [9, с.12].

Як наслідок, констатує Н.Р.Нижник, сьогодні в Україні принцип поділу державної влади тільки проголошено, теорії поділу влади в Україні ще немає. Фактично державні структури ведуть боротьбу за повноту та єдність своєї власної влади [10, с.9]. Конституційні вади, у першу чергу, недосконалість визначення механізму організації влади, межі між повноваженнями, функціями глави держави і уряду, відсутність ефективно діючої системи стримувань і противаг спричиняють постійну напругу та суперечності між основними суб'єктами державної влади. Таке становище не є оптимальним в перехідний період та знижує ефективність діяльності Кабінету Міністрів та виконавчої влади в цілому, не сприяє стабільності уряду.

Сказане дає підстави стверджувати, що успішний розвиток виконавчої гілки влади в Україні залежатиме, по-перше, від усунення біцефалізму виконавчої влади, по-друге, від законодавчого забезпечення стабільної діяльності уряду.

Як слушно зауважує С.Д.Серьогіна, проголошення Президента України гарантом певних соціально-політичних цінностей не може слугувати обґрунтуванням його права діяти, виходячи за межі компетенції, закріпленої Конституцією, оскільки такий вихід здатен привести до підриву засад конституційного ладу України [11, с.15]. На її думку, існуючий об'єм номінаційних повноважень глави держави є надлишковим, так як містить загрозу перетворення Президента в опозиційний Верховній Раді України центр політичної влади, домінуючий навіть над Кабінетом Міністрів, що в свою чергу може призвести до підриву самого принципу поділу влади як однієї з основ конституційного ладу України. Розв'язання даної проблеми вбачається у

коригуванні кадрових повноважень Президента [11, с.12-13].

До сказаного слід додати й те, що «змішана система» не є зовсім оптимальною для України. Це підтверджує політико-правова практика європейських країн. Для прикладу, подібна модель сьогодні існує лише у Франції, Польщі, Ісландії та країнах СНД. А в українському варіанті вона є недосконалою, адже, з одного боку, не дозволяє сконцентрувати виконавчі повноваження і відповідальність у глави держави, а з іншого, не сприяє формуванню парламентської більшості, здатної підтримувати стабільний уряд [12, с.14]. З огляду на зазначені вище недоліки, окремі автори пропонують два варіанти виходу із ситуації, що склалася: 1) радикальний – зміна Конституції України, зміна структури влади. Мова йде про запровадження президентської форми правління. Це усуне паралелізм у діяльності виконавчої влади і частково знівелює суперечності між гілками влади (точніше, конкретними органами і посадовими особами) та створить дієвий механізм політичної відповідальності; 2) еволюційний – прийняття законів, що детально регламентуватимуть увесь комплекс повноважень і механізмів виконання відповідних функцій органами державної влади [5, с.142].

Зрозуміло, що перший варіант є цілком неприйнятним з огляду на сучасну політичну ситуацію в Україні. А в процесі реалізації другого варіанту життєво необхідним є внесення відповідних змін до Закону «Про Кабінет Міністрів України» та прийняття закону «Про центральні органи виконавчої влади України». Важливим є відображення в перелічених законах наступних моментів: законодавче регулювання функцій, повноважень і порядку діяльності органів виконавчої влади; здійснення внутрішнього і судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади; відповідальність органів виконавчої влади та службових осіб за рішення, що приймаються, перед громадянами, права яких були порушені; дієвість та прозорість механізму контролю за діяльністю виконавчої влади з боку суспільства через інститути парламентської або прямої демократії; закріплення положення, згідно з яким найвищі посади в Кабінеті Міністрів є політичними посадами.

Немає сумніву, що справжнє зміцнення цієї гілки влади, підвищення її ефективності неможливе без створення дієвої «вертикалі» виконавчої

влади, завдяки якій досягається чітка реалізація владних рішень зверху донизу. Саме тому не можна погодитися із збереженням у Конституції України існуючого порядку призначення голів місцевих державних адміністрацій. Належність таких повноважень Президенту, як стверджує І.І.Дахова, призводить до руйнування вертикалі виконавчої влади, обмежує Кабінет Міністрів у можливості здійснювати контроль за діяльністю місцевих адміністрацій [13, с.244]. Щоб вибудувати дієву ієрархічну вертикаль виконавчої влади, слід встановити, що дані посадові особи призначаються на посаду Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра.

Адже уряд за Конституцією України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, а отже, до його компетенції має належати спрямування, координація і контроль діяльності всіх органів виконавчої влади, а також питання їх утворення, реорганізації, ліквідації, оскільки лише за таких умов він може виконувати функції керуючого центру. І, звичайно ж, функція контролю має бути однією з основних щодо підлеглих йому органів виконавчої влади. А тому всі органи виконавчої влади мають бути підпорядковані Кабінету Міністрів. Він здійснює контроль за їх діяльністю, який має удосконалюватися з розвитком структури цієї гілки влади [14, с.185-186].

Без сумніву, оптимальне функціонування ієрархічно організованої системи можливе лише за умови її моноцентричної структурної побудови, коли всі структурні ланки управлінської системи підпорядковані впливу єдиного, а не кількох найвищих владно-організуючих суб'єктів (центрів), підпорядкування Кабінетові Міністрів України всіх без винятку органів виконавчої влади та усунення позасистемних втручань з боку інших зовнішніх елементів чи систем, не передбачених Конституцією України, є необхідними умовами ефективності системи виконавчої влади та оптимізації функцій її органів [6, с.183-184].

Що стосується Президента України, то слушною видається пропозиція О.І.Зозулі щодо встановлення певних правових засад-принципів сприяння главою держави нормальному функціонуванню та взаємодії органів публічної влади, в т.ч. і виконавчої. Насамперед, це

недопущення владного впливу Президента України на реалізацію відповідними органами своїх повноважень і загальна направленість усієї діяльності глави держави на забезпечення нормального функціонування та взаємодії органів публічної влади [14, с.128].

Зазначені пропозиції, як видається, значно зміцнять повноваження уряду, який дійсно стане стрижнем, серцевиною виконавчої влади.

У змісті самої виконавської вертикалі першорядне значення має чітке визначення її найвищої структурної ланки, яка має виконувати роль керівного центру. Причому з науково-системної точки зору найкращі результати діяльності ієрархічної системи можуть бути забезпечені за умови її моноцентричної, а не поліцентричної структурної побудови. Інакше кажучи, за умови, коли усі структурні ланки системи підлягають керівному впливу саме з одного владного центру, а не кількох.

Таким чином, недосконалість функціонування системи органів публічної влади в Україні після прийняття Конституції України 1996 року на сьогодні не ставиться під сумнів. Проявами такої недосконалості стали, зокрема, невідповідність конституційного статусу Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади його реальному статусу.

Виходячи зі встановленої Конституцією України республіканської форми державного правління змішаного типу, яка закономірно пов'язана з так званим дуалізмом виконавчої влади, слід зазначити, що в основу управлінської вертикалі покладена модель своєрідного «складного центру». Тобто такого, який складається з двох функціонально поєднаних суб'єктів – Президента та КМУ.

Специфічність даної моделі в тому, що відношення цих суб'єктів до гілки виконавчої влади не є однаковим. Якщо уряд входить до неї саме як окрема структурна ланка системи органів, то Президент, як вже зазначалося, лише функціонально, через певний обсяг своїх повноважень у сфері виконавчої влади.

Лише чітке розмежування повноважень та відповідальності за їх виконання між основними владними центрами зможе змінити цю ситуацію. У свою чергу такий розподіл є неможливий без доброї волі основних політичних гравців країни та певного часу для його усталення.

Розмежування відповідальності не лише зможе покращити функціонування моделі влади, а й зробить її більш прозорою для населення, адже дозволить орієнтуватися, висловлюючись просто, хто за що відповідає і хто у чому винен. Не менш важливим є і чіткий розподіл відповідальності між основними органами державної влади, що сприятиме не лише ефективній реалізації конституційної реформи, але й більш прозорим відносинам між владою та населенням.

Якщо вищезгадані умови будуть реалізовані на практиці, то цілком очевидно, що існуюча модель влади зможе функціонувати суттєво ефективніше, а політичних криз та конфліктів буде набагато легше уникати. Зрештою, лише тоді форма правління зможе стати реальним підґрунтям для проведення ефективної державної політики та функціонування політичної системи загалом.

## Література

1. Дахова І. І. Конституційні засади взаємовідносин уряду з главою держави в зарубіжних країнах // Форум права. – 2008. – № 1. – С. 130-137.
2. Авер'янов В. Система органів виконавчої влади: проблеми реформування у світлі конституційних вимог // Право України. – 2003. – № 9. – С. 24-30.
3. Гаєвський Б.А., Ребкало В.А., Туленков М.В. Політичне управління: Навчальний посібник. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 160 с.
4. Коваленко А. Методологічні проблеми функціонального аналізу виконавчої влади // Нова політика. – 2000. – № 6. – С. 35-39.
5. Кордун О.О., Ващенко К.О., Павленко Р.М. Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні: Монографія. – К.: МАУП, 2000. – 248 с.
6. Малиновський В.Я. Оптимізація функцій органів виконавчої влади України: теоретико-методологічні засади: – Дисер. на здоб. наук. ступ. канд. політ. наук. – К., 2002. – 213 с.
7. Гладуняк І.В. Правові проблеми формування політичної системи в Україні на сучасному етапі: – Автореф. дисер. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук. – Одеса, 2001. – 21 с.
8. Ладиченко В.В. Теоретико-правові засади поділу влади: – Автореф. дисер. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук. – К., 1998. – 18 с.
9. Школик А.М. Адміністративно-правове забезпечення управлінської діяльності в Україні: Автореф. дисер. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук. – К., 2000. – 17 с.
10. Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування // Збірник наукових праць: В 2 ч. / Наук. кер. Н.Р.Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – Ч.1. – 224 с.
11. Серьогіна С.Д. Компетенція Президента України: теоретично-правові засади: Автореф. дисер. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук. – К., 2000.
12. Теплюк М.О. Конституційно-правові проблеми організації публічної влади в Україні. – Автореф. дисер. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук. – Київ, 2008.- 29с.

13. Дахова І.І. Розподіл повноважень між Президентом України і Кабінетом Міністрів України / І.І.Дахова //Форум права. – 2011. – №1. – С. 241-245 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11diikmu.pdf>

14. Цвігун Д.П. Зміни до Конституції України та адміністративна реформа // Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції. Збірник наук. праць. – К.: АДЕФ-Україна, 2003. – С.184-187.

15. Зозуля О.І. Інститут президентства як об'єкт сучасної конституційної реформи в Україні / О.І.Зозуля //Форум права. – 2010. – №1. – С. 126-146 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-1/10zoirvu.pdf>

#### Анотація

**Чорноус В.Я. Проблеми подолання біцефалізму виконавчої влади в Україні.** – Стаття.

У статті розглядаються особливості біцефалізму (дуалізму) виконавчої влади, яка фактично очолюється двома вищими органами держави – Президентом і урядом України. У такій управлінській моделі закладена можливість виникнення час від часу гострих протистоянь та непорозумінь між двома владними інституціями. Обґрунтовується думка, що лише чітке розмежування повноважень та відповідальності за їх виконання між основними центрами влади зможе змінити цю ситуацію.

*Ключові слова:* біцефалізм, виконавча влада, управлінська модель.

#### Аннотация

**Черноус В.Я. Проблемы преодоления бифефализма исполнительной власти в Украине.** – Статья.

В статье рассматриваются особенности бифефализма (дуализма) исполнительной власти, которая возглавляется двумя высшими органами государства – Президентом и правительством Украины. В такой управленческой модели заложена возможность возникновения время от времени острых противостояний и недоразумений между двумя властными институциями. Обосновывается мнение, что только четкое размежевание полномочий и ответственности за их выполнение между основными центрами власти сможет изменить эту ситуацию.

*Ключевые слова:* бифефализм, исполнительная власть, управленческая модель.

#### Summary

**Chornous V.Y. The problems of overcoming of the bicephalism of the executive branch of authority in Ukraine.** – Article.

The article is devoted to the peculiarities of the bicephalism (dualism) of the executive authority, which is headed by two supreme official bodies – the President and the Government of Ukraine. In such a governing model a possibility of strong conflicts and misunderstandings between these authority bodies is planted. The author proves the opinion that only sharp delimitation of powers and responsibility between the main centers of authority can change the situation.

*Keywords:* bicephalism, executive authority, governing model.