

УДК 342.61

ГЕНЕЗИС ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Журавльов Д. В.

GENESIS OF CENTRAL EXECUTIVE AUTHORITIES IN UKRAINE

Zhuravlev D.

В статті розкрито генезис центральних органів виконавчої влади в історичній ретроспективі. Він у минулі епохи базувався на феномені виокремлення органів виконавчої влади, які створювалися і розвивалися на основі політичним вподобань лідерів більшості тогочасних українських політичних сил, чому сприяла відповідала ідеологія парламентського правління. Зі зміною суспільно-політичних обставин модернізувався зміст відповідних правовідносин. Парламентське правління з можливими його формами залишалось принадливим для ідеологів тогочасного українського державотворення, однак реалії спонукали їх виявляти інтерес до авторитарних форм організації влади. Відповідно трансформувалися і підходи до конституювання виконавчої влади. Визначено, що політико-правова ідеологія, поширена за часів національно визвольних змагань, і тогочасна організація державного владарювання в цілому відбивали здобутки і недоліки організації і діяльності органів виконавчої влади.

Ключові слова: *Генезис, ідеологія, історія України, організації влади, парламентське правління, політична сила, центральні органи виконавчої влади.*

Вступ. В умовах сьогодення відбувається подальший процес пошуку ефективної моделі системи та структури органів державного управління, які б відповідали потребам сучасного демократичного суспільства. Проте навіть більш ніж через два з половиною десятиліття цих трансформацій система органів публічного управління в Україні залишається такою, що не відповідає вимогам правової держави, а інколи і суперечить суспільним інтересам. Сьогодні в Україні відбуваються подальші зміни, що свідчать про серйозну структурну модернізацію в різних сферах суспільного життя, про зростання активності та значущості центральних органів виконавчої влади. На жаль, існуюча модель центральних органів виконавчої влади, що перейшла в спадок від минулих епох не

сприяє тим позитивним зрушенням, які спостерігаються останнім часом. В цьому аспекті нагальним є історичний досвід аналізу успіхів і невдач, що мали публічні органи в минулі епохи, який в сучасний умовах вимагає подальшого наукового розвитку.

До проблеми генезису центральних органів виконавчої влади в Україні звертали вчені-адміністративісти В. Авер'янов, О. Андрійко, О. Бандурка, Ю. Битяк, А. Васильєв, В. Галунько, І. Голосніченко, В. Головатенко, В. Гудима, Т. Коломоєць, В. Колпаков, О. Мироненко, С. Назаренко, І. Солов'євич, О. Рент, О. Рубльов, Н. Нижник, В. Плішкін, Н. Оніщенко, В. Цветков, М. Якимчук, А. Чайковський, В. Шкарупа та інших. Однак, незважаючи на значну кількість наукових праць,

опублікованих останніми роками ця проблематика залишається актуальною.

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоб на онові аналізу теорії адміністративного права і теорії державного управління, пам'яток адміністративного права та історичних фактів діяльності органів виконавчої влади розкрити генезису їх становлення та розвитку, виявити позитивні і негативні чинники у цій сфері.

Результати дослідження. Слід звернути увагу на те, що довгий час історично-правові дослідження генезису правового статусу вищих органів влади української держави були не виправдано звужені, що негативно позначалося на розвитку вітчизняної конституційно-правової думки. Особливості деяких етапів еволюції державно-правових інститутів нашої країни залишалися поза увагою вчених-конституціоналістів [1].

Саме тому наявність значного практичного і теоретичного матеріалу в цій галузі вимагає його творчого осмислення і систематизації, що сприятиме успішному проведенню конституційно-правової та адміністративної реформи в Україні.

У контексті нашого дослідження процес становлення та розвитку центральних органів виконавчої влади доречно розглядати починаючи з часів Української Народної Республіки, Гетьманату та Директорії, так як на цьому етапі відбулися значні трансформації системи державного управління. Слід зазначити, що широко відомий у світі термін «виконавча влада» протягом більш як 80-річної історії нашої держави був фактично вилучений з наукового, зокрема конституційно-правового, обігу. Тоді домінувала теорія про поєднання у радах законодавчої і виконавчої влади [2, с. 72]. Здавалося, що всевладдя рад цілком поглинуло виконавчу владу як самостійну форму державно-владних проявів.

Проте, як відомо, ради всіх ланок ніколи не були всевладними, про що свідчить багаторічна історія і практика історико-державного будівництва. Не були вони й органами влади і управління, як обґрунтовувалось у численній науковій літературі. Зокрема, про це свідчить те, що ради законодавчу роботу в повному обсязі ніколи не здійснювали. До того ж проекти рішень місцевих органів влади, як правило, готували 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 [3, с. 34].

Українська державність часів Директорії Української Народної Республіки залишається в історії Української національно-демократичної революції 1917–1920 рр. найменш дослідженим періодом. Однією з центральних проблем кожної революції є створення ефективних адміністративних структур. У специфічних умовах української революції, коли соціальна база національного руху була вузькою, а національні меншини на українських землях домінували у великих містах, її шанси на успіх значною мірою залежали від дієздатності новоутвореної публічної влади [4, с. 251-252]. Однак матеріали та документи вищих органів державної влади альтернативних державних утворень, що існували на території України в окреслений період, протягом існування Радянського Союзу зберігалися у спецховищах, доступ до яких був обмежений не тільки для широкого загалу населення, а й для фахівців.

Із зміною державного ладу на Україні розпочався новий етап активного державотворення, що зумовило потребу в переосмисленні отриманих раніше результатів та проведенні нових досліджень вітчизняного історичного досвіду. Влада нової незалежної держави не заважала, а навпаки, всіляко підтримувала інтерес науковців у цьому напрямі. З'явилися довгоочікувані можливості для проведення досліджень, у тому числі завдяки появі доступу дослідників до раніше «закритих» документів і матеріалів [5, с. 12].

Так, за словами вченого О.М. Мироненка, на початок 1995 р. досліджуваний період висвітлювався у більш як 15 тис. індивідуальних та колективних монографій, книжок, брошур та наукових статей, майже у 80 збірниках документів доби 1918–1920 рр. [6, с. 3-4].

Гетьманат П. Скоропадського став правонаступником УНР. Через деякий час, а саме 29 квітня 1918 р., була проголошена «Грамота до всього українського народу», яка визначала головний зміст політики Української Держави. Так, влада управління належить виключно до Гетьмана України і проводиться через призначеного гетьманом Кабінету Міністрів. Центральна Рада з її органами розпускалася, і всі урядовці звільнялися зі своїх посад [7, с. 170-171]. Також передбачалось прийняття нового закону про вибори до Українського Сейму, який повинен був замінити Установчі Збори.

Закон «Про Раду міністрів і міністрів» визначав функціональне призначення даного органу. Уряд був підзвітний гетьманові й ніс відповідальність за свою роботу. Згодом Гетьманом підписано Закон «Про фінансову Раду». Вона визнавалась найвищою установою з питань фінансів та кредиту. До її складу входили члени, що призначались гетьманом, отаман Ради Міністрів, міністр фінансів і державний контролер. Насамкінець було прийнято Закон «Про

генеральний Суд», який заклав основи для судової системи Української Держави. Суди мали стати «вищим охоронцем і захисником» закону. Усі вищенаведені нормативні акти увійшли в один закон і склали юридичні основи для подальшої правотворчості.

Наявність розрухи і анархії після революції та загроза з боку більшовиків виправдовували встановлення сильної централізованої влади для проведення необхідних реформ і спрямування суспільного життя в необхідне русло. Центральна Рада та Рада Народних Міністрів розпускалися, міністри та товариші міністрів звільнювалися з посад, апарат міністерств залишався від попереднього уряду. Усі громадяни України визнавались рівними перед законами Української Держави [8]. Державне управління покладалось на Раду Міністрів, яку очолював Отаман-Міністр, а керівництво його справами доручалось Генеральному Секретареві, у підпорядкуванні якого була Генеральна Канцелярія.

25 травня 1918 р. прийнято «Положення про Малу Раду Міністрів», до складу якої входили заступники міністрів. До її компетенції належав розгляд тих законодавчих і адміністративних пропозицій міністрів, що через їх нескладність не потребували згоди відомств у письмовій формі [9].

Як наслідок, в Українській Державі було створено чотирнадцять міністерств, Державну канцелярію та службу Державного контролю (виділення у окремий напрям державного управління, що само по собі є вже вагомим започаткуванням того періоду). Міністерства були як галузеві, так і функціональні: внутрішніх справ, військових справ, морських справ, закордонних справ, народного здоров'я та опікування (посадження охорони здоров'я з соціальним захистом), земельних справ, народної освіти та мистецтва (зосереджувалися всі гуманітарні

питання), праці, продовольчих справ, сповідань, торгу і промисловості, фінансів, шляхів та юстиції.

Проти періоду Центральної Ради в гетьманському уряді з'явилося два нові міністерства – народного здоров'я та віросповідань. Водночас удосконалювалася внутрішня структура міністерств. Здебільшого вони поділялися на департаменти (так, Міністерство сповідань мало департаменти православної церкви, інослов'янських та іновірних сповідань, духовної просвіти; Міністерство народної освіти – департаменти вищої, середньої, нижчої та професійної освіти). Деякі міністерства мали складнішу структуру. Наприклад, Міністерство внутрішніх справ поряд із департаментами міського самоврядування, державної варти, страхування та біженців мало у своєму складі також Головне управління військового обов'язку та Управління у справах преси. При ньому діяли УТА (Українське телеграфне агентство) та Позавідомча ревізійна комісія. Подальше структурування вищих виконавчих органів влади привело до утворення в складі окремих міністерств досить самостійних управлінь: Головного управління мистецтв і національної культури при Міністерстві народної освіти та мистецтва, Головного управління місцями ув'язнення при Міністерстві юстиції [10, с. 109].

Рішення Ради Міністрів ухвалювалися більшістю голосів, причому при рівності голос голови був вирішальним. Окрім ухвалення і прийняття постанов, законів, статутів тощо, Рада Міністрів оформлювала свої рішення і у формі наказу. Так, на своєму засіданні 19 червня 1918 р. Рада Міністрів призначила своїм наказом за № 1 свого представника до Ради головноуповноваженого з управління та ліквідації інституцій військового часу за підписом Голови Ради Міністрів та

державного секретаря [11, с. 3]. Департаменти готували законопроекти, проекти постанов Ради Міністрів, наказів міністра тощо. У більшості випадків департаменти міністерств мали правовий статус урядових органів державного управління.

У системі центральних виконавчих органів Української Держави 1918 р. були присутні органи зі спеціальним статусом: Державна канцелярія, Державний контроль та прирівняний до цього статусу Головноуповноважений по управлінню та ліквідації інституцій та організацій військового часу Української Держави. Вони визначалися особливим правовим статусом, порядком призначення та звільнення керівництва, стосунками з іншими вищими та центральними органами виконавчої влади. Вони не належали до урядових органів. Керівництво призначав та звільняв особисто гетьман за власним розсудом. Вони не були членами Ради Міністрів, проте мали вирішальний голос з питань своєї компетенції. У службовому аспекті державний секретар та державний контролер користувалися правами міністра, а їх помічники та головноуповноважений – товариша міністра.

Висновки, процес становлення органів виконавчої влади Української Держави 1918 р. характеризувався упорядкованістю та раціональністю при побудові вищої та центральної ланки цих органів. А також їх дієвий механізм взаємодії, з урахуванням важелів та противаг, окреслив контури оптимальної та ефективної системи державного управління Української Держави.

У свою чергу, законодавчий процес у період Гетьманату Павла Скоропадського порівняно із порядком прийняття та оприлюднення нормативно-правових актів у період Української Центральної Ради зазнав змін, які були пов'язані здебільшого із

зміною форми правління загалом. За доби правління Гетьмана Павла Скоропадського закони набували чинності та діяли тільки після санкціонування їх главою держави. У разі відхилення Гетьманом законопроекту можливості подолати таке відхилення та прийняти закон іншим органом (шляхом) не передбачалось, що підкреслює широту повноважень Гетьмана при здійсненні ним законодавчої функції.

Раду Комісарів створено як виконавчий орган УНР, повноваження якого не закріплювались у правових актах. Робота Ради проводилась у формі засідань, на яких розглядались питання реформування механізму Української Держави та побудови державного механізму Української Народної Республіки. Директорія функціонувала як верховна влада у державі та уособлювала, особливо на початку правління, законодавчу, виконавчу і судову владу.

Висновки. Слід зазначити, що генезис центральних органів виконавчої влади в Україні розвивався на таких історичних етапах:

1) з часів Української Народної Республіки, Гетьманату та Директорії до утвердження на українських теренах нової форми – Української Соціалістичної Радянської Республіки – домінування теорії про поєднання у радах законодавчої і виконавчої влади;

2) з утворення Української Соціалістичної Радянської Республіки до 1991 року – відторгнення ідеології «розподілу влад», повновладдя рад та їх єдність як системи відповідних органів;

3) з здобуттям незалежності до теперішнього часу – перехід від командно-адміністративної до демократичної форми правління, створення Кабінету Міністрів України та інших центральних органів виконавчої влади.

Отже, феномен виокремлення центральних органів виконавчої влади був

засвідчений представниками національної політичної думки. Аналізуючи зміст конституційних проєктів і політичних програм кінця XIX – початку XX ст.ст. щодо організації виконавчої влади, треба звернути увагу на те, що політичним вподобанням лідерів більшості тогочасних українських партій відповідала ідеологія парламентського правління. Зі зміною суспільно-політичних обставин модернізувався зміст відповідних пропозицій. Парламентське правління з можливими його формами залишалося принадливим для ідеологів тогочасного українського державотворення, однак реалії спонукали їх виявляти інтерес до авторитарних форм організації влади. Відповідно трансформувалися і підходи до конституювання виконавчої влади. При цьому необхідно зазначити, що політико-правова ідеологія, поширена за часів визвольних змагань, і тогочасна організація державного владарювання в цілому відбивали здобутки світового конституціоналізму.

Література:

1. Головатенко В. Розвиток інституту глави держави в конституційній теорії та практиці України періоду національного відродження 1917 – 1921 р.р. / Актуальні проблеми політики: зб. наук. праць. – Одеса, 2011. – Вип. 42. – С. 312-324.

2. Солов'євич І. Деякі питання практики закріплення взаємовідносин законодавчої та виконавчої влади в Конституції України / Матер. наук.-практ. конф. «Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність». – К., 1997. – С. 71-74.

3. Назаренко С. Становлення і розвиток виконавчої влади в / Університетські наукові записки. – 2009. – № 3 (31). – С. 34-37.

4. Гудима В. Організація цивільної влади у повітах Української Народної Республіки доби Директорії (листопад 1918 – жовтень 1919 рр.) / Вісник Кам'янець-Подільського нац. ун-ту ім. Івана Огієнка. – 2010. Вип. 3. – С. 251-258.

5. Іванова А. Законодавчий процес і законодавча техніка у період Центральної Ради, Гетьманату та Директорії: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – К., 2005. – 221 с.

6. Мироненко О. Світоч української державності: політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради. – К., 1995. – 328 с.

7. Чайковський А. та ін. Хрестоматія з історії держави і права України: навч. посібник. – К., 2006. – 384 с.

8. Законодательные акты 1918 года. Вып.V. Апрель – июнь. Законы Украинской Державы. – Одесса, 1918. – С. 1-5.

9. Статут про Малу Раду Міністрів // ЦДАВО України. Ф. 1064, оп.1

10. Рубльов О., Рент О. Українські визвольні змагання 1917–1921 рр. – К., 1999. – 320 с.

11. Державний вісник. 1918. – 24 липня. – № 27. – С. 3.

References:

1. Holovatenko V. Rozvytok instytutu hlavy derzhavy v konstytutsiinii teorii ta praktytsi Ukrainy periodu natsionalnoho viprozhdzhennia 1917 – 1921 r.r. / Aktualni problemy polityky: zb. nauk. prats. Odesa, 2011. Vyp. 42. S. 312-324.

2. Solovievych I. Deiaki pytannia praktyky zakriplennia vzaiemovidnosyn zakonodavchoi ta vykonavchoi vlady v Konstytutsii Ukrainy / Mater. nauk.-prakt. konf. «Ideolohiia derzhavotvorennia v Ukraini: istoriia i suchasnist». Kyiv., 1997. S. 71-74.

3. Nazarenko S. Stanovlennia i rozvytok vykonavchoi vlady v / Universytetski naukovy zapysky. 2009. № 3 (31). S. 34-37.

4. Hudyma V. Orhanizatsiia tsyvilnoi vlady u povitakh Ukrainskoi Narodnoi Respubliky doby Dyrektorii (lystopad 1918 – zhovten 1919 rr.) / Visnyk Kamianets-Podilskoho nats. un-tu im. Ivana Ohiiienka. 2010. Vyp. 3. S. 251-258.

5. Ivanova A. Zakonodavchy protses i zakonodavcha tekhnika u period Tsentralnoi Rady, Hetmanatu ta Dyrektorii: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.01. Kyiv, 2005. 221 s.

6. Myronenko O. Svitch ukrainskoi derzhavnosti: polityko-pravovyi analiz diialnosti Tsentralnoi Rady. Kyiv, 1995. 328 s.

7. Chaikovskiy A. ta in. Khrestomatiiia z istorii derzhavy i prava Ukrainy: navch. posibnyk. Kyiv., 2006. 384 s.

8. Zakonodatelnye акты 1918 hoda. Выр.V. April – yiun. Zakony Ukraynskoii Derzhavy. Odessa, 1918. S. 1-5.

9. Statut pro Malu Radu Ministriv // TsDAVO Ukrainy. F. 1064, op.1

10. Rublov O., Rent O. Ukrainski vyzvolni zmahannia 1917–1921 rr Kyiv, 1999. 320 s.

11. Derzhavnyi visnyk. 1918. 24 lyupnia. № 27. – S. 3.

Журавлев Д. В. Генезис центральных органов исполнительной власти в Украине. – Статья.

В статье раскрыто генезис центральных органов исполнительной власти в исторической ретроспективе. Он в прошлые эпохи базировался на феномене выделения органов исполнительной власти, которые создавались и развивались на основе политическим предпочтениям лидеров большинства тогдашних украинских политических сил, чему способствовала идеология парламентского правления. С изменением общественно-политических обстоятельств модернизировался содержание соответствующих правоотношений. Парламентское правление с возможными его формами оставалось привлекательным для идеологов тогдашнего украинского государства, однако реалии побудили их проявлять интерес к авторитарным формам организации власти. Соответственно трансформировались и подходы к исполнительной власти. Определено, что политико-правовая идеология, распространенная во времена национально освободительной борьбы, и тогдашняя организация государственного властвования в целом отражали достижения и недостатки организации и деятельности органов исполнительной власти.

Ключевые слова: генезис, идеология, история Украины, организации власти, парламентское правление, политическая сила, центральные органы исполнительной власти.

Zhuravlev D. Genesis of central executive authorities in Ukraine. — Article.

The article reveals the genesis of central executive bodies in the historical retrospective. In the past, it was based on the phenomenon of the separation of executive bodies, which were created

and developed on the basis of political preferences of the leaders of the majority of the then Ukrainian political forces, which was promoted in accordance with the ideology of parliamentary rule. With the change of socio-political circumstances, the content of the relevant legal relations was modernized. Parliamentary government, with its possible forms, remained an enticement for the ideologues of the then Ukrainian statehood, but the realities prompted them to show an interest in authoritarian forms of government organization. Accordingly transformed and approaches to the constitution of the executive. It is determined that the political and legal ideology, which was spread during the national liberation struggles, and the then organization of state domination in general, reflected the achievements

and shortcomings of the organization and activities of the executive authorities.

Keywords: *central executive authorities, Genesis, History of Ukraine, ideology, organization of power, parliamentary government, political force.*

Авторська довідка:

Журавльов Дмитро Володимирович - доктор юридичних наук, доцент, провідний науковий співробітник Науково-дослідного інституту публічного права.

Стаття надійшла до редакції 09.12.2017 р.

Рецензент: д.ю.н., професор Б.Г. Розовський.