



АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ ТА ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

В.Л. Зьолка*

ДО ПИТАННЯ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ТА КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ В СФЕРІ ОБОРОНИ

В Україні процес переходу до нової системи економічних, політичних, соціальних, духовних і військово-політичних відносин в умовах глибоких змін геополітичної картини у світі, системної кризи українського суспільства, активізації спроб обмежити вплив України щодо вирішення кардинальних питань міжнародного життя, існування комплексу внутрішніх і зовнішніх загроз безпеки актуалізували проблему оборони.

Найважливіша роль у формуванні і здійсненні оборонної політики в будь-якій демократичній державі належить уряду. Відповідно до Конституції України, Закону України “Про оборону України” і ряду інших нормативно-правових актів Кабінет Міністрів України має досить широкі повноваження в сфері оборони. Разом з тим, аналіз законодавства України дає підстави зробити висновок про те, що конституційно-правова модель закріплення повноважень Кабінету Міністрів України в сфері оборони може бути удосконалена. І, в першу чергу, шляхом перерозподілу та деталізації (на законодавчому рівні) повноважень вищих органів державної влади у цій сфері, а саме: повноважень Президента України та уряду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, які торкаються удосконалення правового регулювання у сфері оборони та досліджень місця та ролі уряду в системі органів державної влади дає підстави стверджувати, що у вітчизняній правовій науці предметного дослідження присвяченого вирішенню проблем розмежування повноважень вищих органів державної влади у сфері оборони не проводилось.

Разом із тим, започатковано розв’язання даної проблеми такими вченими, як: В.О. Шамрай, у ході аналізу стану та тенденцій розвитку державного управління військовими формуваннями Воєнної організації в сучасних умовах¹; А.В. Дудою, в результаті дослідження

© Зьолка В.Л., 2005

* начальник кафедри цивільного права та цивільного процесу Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького, кандидат юридичних наук

¹ Шамрай В.О. Державне управління військовими формуваннями Воєнної організації: стан та тенденції розвитку в сучасній Україні: Дис ... д.н.держ.упр.: 25.00.03 / Українська академія державного управління при Президентові України. — К., 1999. — 432 с.



функцій і структури Кабінету Міністрів України в період адміністративної реформи²; В.В. Говорухою, під час вивчення теоретичних засад та механізмів державного управління цивільно-військовими відносинами в Україні³. Однак, невирішеним науковим завданням залишається сьогодні необхідність предметного вивчення повноважень Президента та Кабінету Міністрів України, у сфері оборони, через винятково важливу роль зазначених органів державної влади щодо формування і проведення оборонної політики української держави.

Активна дискусія, яка ведеться в наукових колах із метою розмежування повноважень вищих органів державної влади⁴, не виправдано обходить увагою розмежуванню повноважень Президента та Кабінету Міністрів України саме у сфері оборони.

Слід відмітити, що в російській правовій науці ведеться пошук оптимальної моделі правового регулювання у оборонній сфері. Прикладом є системно-правове дослідження А.М. Писарева, присвячене повноваженням органів державної влади Російської Федерації у сфері оборони⁵, наукові роботи вчених-юристів Б.Ф. Старова, М.І. Кузнецова та ін.⁶ Однак дані напрацювання є не зовсім прийнятними для нашої держави з причини відмінностей щодо форми державного правління.

Основними завданнями даної статті є аналіз нормативно-правових актів із метою з'ясування ролі та місця Кабінету Міністрів України в системі вищих органів державної влади, які забезпечують формування та реалізацію оборонної політики держави та на цій основі вироблення пропозицій щодо вдосконалення законодавства.

Відповідно до Конституції України значний обсяг повноважень у сфері оборони і безпеки України належить Главі держави — Президенту України, який за Конституцією не належить ні до однієї з гілок влади і фактично виведений із системи поділу влади. Значний обсяг повноважень Президента в сфері оборони ставить його в привілейоване становище стосовно органів виконавчої влади. У свою чергу, Кабінет Міністрів України виявляється в ряді випадків у двозначному положенні. Так, Конституція України закріпила ряд функцій безпосереднього державного управління одночасно за Президентом України і Кабінетом Міністрів. На практиці це привело до появи безлічі правових колізій і управлінських глухих кутів, що вимагають законодавчого

² Дуда А.В. Удосконалення функцій і структури Кабінету Міністрів України в період адміністративної реформи: Дис. ... к.н.держ.упр.: 25.00.01 / Українська академія державного управління при Президентові України. — К., 2001. — 195 с.

³ Говоруха В.В. Державне управління цивільно-військовими відносинами в Україні: теоретичні засади та механізми: Дис. ... к.н.держ.упр.: 25.00.01 / Українська академія державного управління при Президентові України. Харківський філіал. — Х., 2001. — 233 с.

⁴ Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування / П.В. Бабиц, Л.Ф. Бинов, З.М. Борисенко та ін.: Українська академія державного управління при Президентові України, Центр досліджень адміністративної реформи. — К., 2000. — С. 84; Дашковская Е.Р. Теоретические аспекты разделения властей в Украине: Дис. ... к.ю.н.: 12.00.01 / Национальная юридическая академия им. Я. Мудрого. — Х., 1997. — 177 с.; Веніславський Ф.В. Конституційні основи взаємовідносин законодавчої і виконавчої влади в Україні.: Дис. ... к.ю.н.: 12.00.02 / Национальная юридическая академия Украины им. Я. Мудрого. — Х., 2000. — 240 с.; Нижник Н. Верховна Рада України і Кабінет Міністрів: правила симетрії // Віче. — 2002. — № 4. — С. 3-13; Мельник О.В. Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади: Дис. ... к.ю.н.: 12.00.02 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка — К., 2000. — 175 с.

⁵ Писарев А.Н. Полномочия Президента Российской Федерации в области обороны: Дис. ... к.ю.н. — М., 1995. — 156 с.

⁶ Старов Б.Ф. Полномочия Правительства Российской Федерации в области обороны и государственной безопасности Российской Федерации // Сборник научных трудов. — М.: ВУ. — 1999. — № 3. — С. 280; Батурич Ю.М. Правовые основы обороны, безопасности и военного строительства (от военной доктрины к военной реформе) // Проблемы законодательного обеспечения военной безопасности Российской Федерации. — М.: Издание Государственной Думы, 1997; Казаков И.Г., Яценко А.С. Некоторые аспекты законодательного обеспечения военной реформы в Российской Федерации. // Проблемы законодательного обеспечения военной безопасности Российской Федерации. — М.: Издание Государственной Думы, 1997; Казанцев Ю.Д. Правовые основы государственного управления Вооруженными Силами. Военная реформа: история и перспективы. — М.: "Обновление", 1991.



вирішення. Неясно, наприклад, яка міра відповідальності лежить на Кабінеті Міністрів за діяльність “силових” міністерств і інших центральних органів виконавчої влади. Дублювання функцій у цій специфічній сфері неминуче негативно позначиться на реалізації Кабінетом Міністрів своїх конституційних повноважень.

Слід відмітити, що згідно з Законом України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року дещо розширені установчі повноваження Уряду⁷. В той же час, що стосується призначення на посади та звільнення з посад керівників відомств, які належать до Военної організації держави, то ці повноваження залишені за Президентом України.

У руках Глави держави зосереджене політичне керівництво: він здійснює керівництво у сферах національної безпеки, військової безпеки держави. У той же час здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, реалізація зовнішньої політики держави та діяльність по спрямуванню і координації роботи міністерств, інших органів виконавчої влади Конституція покладає на Кабінет Міністрів. Ряд міністерств і відомств, що виконують згадані функції, знаходяться одночасно у підпорядкуванні як Президента України, так і Кабінету Міністрів. Інститут подвійного підпорядкування окремих органів військового управління, як показує практика, не завжди ефективний. Зазначені відомства, звичайно, орієнтуються у своїй діяльності на більш сильного Президента, упускаючи важливі моменти, зв’язані з виконанням завдань, що виходять від уряду.

Таким чином, незалежність уряду припустима в тих межах і допоки його курс відповідає інтересам Президента, обумовленим ним напрямкам внутрішньої, зовнішньої і військової політики. При виникненні розбіжностей між першими особами про шляхи і способи досягнення військово-політичних цілей останнє і вирішальне слово залишається за Президентом. Він може зупинити дію того чи іншого урядового акту, скасувати той чи інший урядовий акт (п. 15 ст. 106 Конституції України), нарешті, видати укази з питань, які віднесені до відання уряду⁸. Слід зазначити що законодавство не містить переліку підстав, “мотивів” зупинення дії актів Уряду. Дане питання потребує якнайшвидшого унормування.

До набрання чинності Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року, Президент України вправі припинити повноваження Прем’єр-міністра України та прийняти рішення про його відставку (що має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України). Слід зважити на думку О. Мельник, яка зазначає, що при цьому Президент діє на власний розсуд, підстави відповідальності Уряду законодавством не визначаються, і вони мають виключно політичний характер⁹. Поява рішення Президента України про відставку Кабінету Міністрів України не регулюється конкретними критеріями, а диктується вимогами поточного моменту. Дана прогалина до сьогодні законодавчо не врегульована.

Кабінет Міністрів виконує забезпечувальні дії на виконання Президентом України своїх повноважень у сфері забезпечення державного суверенітету, економічної самостійності, національної безпеки тощо. При цьому склалась, як відмічає В.В. Говоруха, суперечлива ситуація, коли Президент України має широкі повноваження щодо управління діяльністю військ, однак його відповідальність за стан справ по суті є обмеженою, оскільки він не вирішує фінансових питань і не має структур для вирішення поточних проблем забезпечення Военної організації держави¹⁰.

Конституція України передбачає контрастнацію президентських актів із окремих питань, наприклад, рішення Ради національної безпеки і оборони України, рішення про введення надзвичайного стану. Ці акти стають обов’язковими до виконання лише, коли скріплені підписами

⁷ Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 08.12.2004 р. // ВВР. — 2005. — № 2. — Ст. 44.

⁸ Коментар до Конституції України. — К.: АТ “Книга”, 1998. — 409 с.

⁹ Мельник О.В. Цит. праця.

¹⁰ Говоруха В.В. Цит. праця. — С. 102.



Прем'єр-міністра України і міністра, який відповідальний за акт та його виконання. Це забезпечує врахування Президентом реальних можливостей виконавчих структур щодо втілення в життя прийнятих ним указів і розпоряджень. Слід зазначити, що кількість випадків контрасигнації актів Президента України на підставі Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 року суттєво зменшується так, наприклад, призначення та звільнення з посад вищого командування Збройних Сил України, інших військових формувань не потребує контрасигнації з боку уряду.

Щодо відносин Уряду і органів, які створені при Президентові України — Радою з питань національної безпеки і оборони України, Секретаріатом Президента, консультативно-дорадчими, іншими допоміжними органами і службами, то ряд вчених та практиків порушують проблему щодо відносин Кабінетом Міністрів України із апаратом Президента України та його контрольно-дорадчими органами і службами, зазначаючи, що в Україні невідпрацьовані механізми взаємодії цих органів, що часто призводить до випадків не лише накладення (дублювання) їхніх функцій, а й спроб президентських структур підпорядкувати собі окремі органи Кабінету Міністрів України. І Конституція України не врегульовує цих питань. Логічною є пропозиція щодо розміщення Кабінету Міністрів і органів створених при Президентові України в горизонтальній площині. А оптимальна модель даних взаємовідносин має тісно пов'язуватися з відповідальністю за реалізацію тих чи інших повноважень. А на сьогодні складається парадоксальна ситуація, коли державні рішення приймаються органами влади, які, як правило, не несуть відповідальності за їх розробку і виконання¹¹.

Президент України реалізує свої повноваження у сфері національної безпеки і оборони через очолювану ним Раду національної безпеки і оборони України. До її складу входять вищі посадові особи органів виконавчої влади, прем'єр-міністр, Міністр закордонних справ, Міністр оборони, МВС за посадою входять до складу Ради. Повноваження РНБОУ визначені відповідним Законом України, від 5 березня 1998 року. У ст. 3 цього Закону визначені основні функції РНБОУ: внесення пропозицій Президенту України щодо реалізації засад внутрішньої та зовнішньої політики у сфері національної безпеки й оборони; координація і здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони у мирний час та в умовах воєнного або надзвичайного стану та в разі виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України¹². Рішення прийняті РНБОУ вводяться в дію указами Президента України, а отже, мають вищу юридичну силу порівняно з постановами уряду.

Аналіз практичної діяльності РНБОУ, зроблений у засобах масової інформації Секретарем Ради свідчить про досить широке коло питань, які доводиться вирішувати даному органу. Так, РНБОУ приділяє значну увагу питанням: удосконалення мобілізаційної готовності національної економіки, Збройних Сил, інших військових формувань; розв'язання існуючих проблем фінансового та житлового забезпечення військовослужбовців, удосконаленню порядку проходження військової служби, охорони здоров'я; підвищенню ефективності міжнародного воєнного співробітництва та розширення участі України в міжнародних миротворчих операціях; вироблення й реалізації військово-технічної та військово-промислової політики, яка охоплює забезпечення Збройних Сил та інших військових формувань України сучасним озброєнням, розвитку пріоритетних галузей вітчизняного виробництва; розробки рекомендацій по затвердженню рішень щодо фінансування виробництва пріоритетних систем озброєння, механізмів його кредитування, використання коштів, отриманих від реалізації надлишкової та застарілої

¹¹ Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування / П.В. Бабиць, Л.Ф. Бинов, З.М. Борисенко та ін.: Українська академія державного управління при Президентові України, Центр досліджень адміністративної реформи. — К., 2000. — С. 84.

¹² Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 р. // ВВР. — 1998. — № 35. — Ст. 237.



військової техніки, утилізації боєприпасів тощо; нарощування експортного потенціалу військово-промислового комплексу та розбудови надійної системи експортного контролю; реалізації політики України у сфері зовнішніх зносин, напрямків, які безпосередньо стосуються національної безпеки та оборони¹³. Наведене є підтвердженням тези про дублювання функцій уряду та інших органів державної влади.

У зв'язку з цим слід відмітити, що для ефективного керівництва і управління обороною проблема розмежування компетенції Президента України і Кабінету Міністрів у сфері виконавчої влади є досить актуальною. Саме на законодавчому рівні доцільно визначити права та обов'язки Кабінету Міністрів України у сфері оборони та виключити паралелізм та дублювання.

Сьогодні існують вагомі підстави вважати, що законодавче забезпечення повноважень Кабінету Міністрів України в сфері оборони повинно мати більш системний і цілеспрямований характер.

Необхідно невідкладно приступити до формування системного правового поля в сфері оборони, яке б чітко визначало обсяг повноважень Кабінету Міністрів України і дозволяло б забезпечити скоординовані дії з питань оборони і безпеки. Основним елементом цього правового масиву має стати Закон України "Про Кабінет Міністрів України".

У зв'язку з цим правомірними є наступні положення:

по-перше, принципово нові підходи і механізми до вирішення задач оборонної політики Кабінет Міністрів може реалізовувати тільки в єдиному пакеті взаємопов'язаних правових актів — Конституція, закон України "Про Кабінет Міністрів України", "пакет" "військових" законів (або відповідний кодифікований правовий акт);

по-друге, принципово важливо такий основний державний документ, що визначає коло повноважень уряду, як "Воєнна доктрина України" приймати як закон. Військово-політична практика і практика правового забезпечення оборонної політики все частіше свідчить про те, що на базі цього документу повинно формуватися все нормативно-правове поле держави і, у першу чергу, "пакет" "військових" законів.

У Воєнній Доктрині можна було б уточнити положення нині діючих законів, що визначають повноваження Кабінету Міністрів у сфері оборони і узгодити їх з Конституцією України;

по-третє, необхідне невідкладне правове закріплення кола повноважень Кабінету Міністрів в умовах "воєнного стану" і "надзвичайного стану".

Потреби українського суспільства в ефективній і надійній обороні і реальний стан справ в оборонній політиці вказує на зростаючу роль у цих питаннях органів виконавчої влади, а особливо вищого органу — Кабінету Міністрів України, і дана ситуація повинна бути врахована при проведенні політичної реформи та адекватно регламентована законодавством.

Напрямами подальших розвідок є проведення системного дослідження повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування України у сфері оборони та відпрацювання пропозицій щодо удосконалення законодавства.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою цивільного права та цивільного процесу
Національної академії Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького (протокол № 2 від 30 вересня 2005 року.)*



¹³ Горбулін В.П. Діяльність Ради національної безпеки і оборони України з реалізації Концепції національної безпеки держави // Наука і оборона — 1999. — № 3. — С. 3.