

УДК 342.6

О.М. Окопник

професор

Кіровоградський інститут державного та муніциального управління Класичного приватного університету

**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ**

Виконавча влада має специфічні ознаки. Сферою дії політичної влади є весь комплекс відносин, що складаються в межах політичної системи. Сферою державно-владного впливу є певна галузь відносин, пов'язаних з реалізацією інтересів самої держави як самостійного суб'єкта політичної системи суспільства. Ці сфери взаємопов'язані та взаємозалежні. Інакше кажучи, спосіб взаємозв'язку між інститутами (елементами) механізму влади може бути різним, але однаковою мірою забезпечує його єдність і цілісність. При цьому необхідно враховувати, що механізм виконавчої влади має внутрішню та зовнішню сторони свого існування.

Ключові слова: система органів виконавчої влади, Кабінет Міністрів України, державне управління, державна влада.

I. Вступ

Характеристика державної влади важлива як у теоретичному, так і практичному аспекті, оскільки дає змогу встановити, якою мірою функції влади юридично оформлені й закріплені за конкретними державними структурами, тобто організаційно забезпечені. Вважаємо, що функції влади з погляду державного управління повинні “відтворитися” з різною мірою деталізації й конкретизації у функціях відповідних державних структур, які утворюють державний апарат.

Одним з найактуальніших завдань реформи системи державного управління в Україні є вдосконалення правового статусу, організації та діяльності Кабінету Міністрів України. У ст. 113 Конституції України правовий статус Кабінету Міністрів України визначено так: “вищий орган у системі органів виконавчої влади” [4]. Отже, Кабінет Міністрів України посідає місце вищої ланки щодо всіх інших органів виконавчої влади, тобто очолює “виконавчу вертикаль”. Виконавча вертикаль мусить забезпечувати належну реалізацію рішень центру згори донизу та “передбачає ієрархічну субординацію структурних ланок, включаючи всі основні елементи відносин організаційного підпорядкування: обов'язковість рішень вищих ланок; їх право скасовувати рішення нижчих; кадрові повноваження тощо” [2].

II. Постановка завдання

Серед причин складного процесу законодавчого врегулювання статусу Кабінету Міністрів України, безумовно, є те, що Конституція України залишила на розсуд законодавця вирішення багатьох принципових елементів статусу уряду, що й викликало тривале політичне протистояння між парламентом та главою держави. Закон України

“Про Кабінет Міністрів України” був прийнятий 21 грудня 2006 р. [8], а 7 жовтня 2010 р. – новий Закон України “Про Кабінет Міністрів України” [6], і 27 лютого 2014 р. – знов Закон України “Про Кабінет Міністрів України” [7], але дискусія щодо окремих питань триває й досі.

Реформуючи статус Кабінету Міністрів, необхідно враховувати, насамперед, те, що головним завданням уряду є вироблення та проведення державної політики. Більшість повноважень уряду, які мають суто управлінський (адміністративний) характер, повинні бути делеговані Кабінетом Міністрів на нижчі рівні виконавчої влади, із забезпеченням при цьому належного контролю за їх виконанням. На сьогодні уряд абсолютну більшість часу та інших ресурсів витрачає на вирішення поточних проблем, часто навіть не загальнодержавного значення, тому, відповідно до Конституції України, він має бути, перш за все, політичним органом.

III. Результати

Згідно з Конституцією України, до складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри та міністри. Будь-які інші посадові особи, у тому числі керівники інших органів виконавчої влади, крім міністерств, не можуть входити до складу уряду. Цим самим Конституція України спеціально виокремила міністрів з кола керівників інших центральних органів виконавчої влади, чим також підкреслила провідне місце міністерств серед інших органів виконавчої влади.

Важливим є питання визначення раціональної чисельності членів Кабінету Міністрів України. Тут слід враховувати декілька чинників. По-перше, між членами уряду мають розподілятися всі питання державної політики, але при цьому необхідно уникати невиправданого подрібнення секторів державного управління, щоб між членами уряду

не виникали компетенційні спори. По-друге, загальний склад Кабінету Міністрів України не повинен бути надто великим, щоб діяльність уряду як колегіального органу була продуктивною. Але в Законі “Про Кабінет Міністрів України” чітко не зазначено бажану чисельність Кабінету Міністрів, необхідну для нормального його функціонування [7].

Із часу запровадження посад віце-прем'єр-міністрів в Україні їх головними функціями є координація діяльності центральних органів виконавчої влади та погодження проектів законів, актів Президента України. Проте для реформування різних галузей життя України, навіть існуючої кількості віце-прем'єр-міністрів може бути недостатньо. Тому, щоб приділити належну увагу кожному напрямку реформування, доцільно запровадити посади “міністра без портфеля”. У більшості країн Європи такий інститут дає змогу виносити на урядовий рівень найбільш актуальні проблеми державної політики, пов'язані з окремими реформами, не створюючи при ньому громіздких управлінських структур. Для запобігання необґрунтованому розширенню чисельного складу Кабінету Міністрів законодавець повинен або визначити максимальну чисельність членів уряду, або обмежити кількість “міністрів без портфеля”.

Принциповим питанням статусу членів Кабінету Міністрів України є те, що вони є державними політичними діячами (політиками), а не державними службовцями. Незважаючи на Концепцію адміністративної реформи в Україні, це положення ще тривалий час сприймали з критикою й незрозумінням. Проте в травні 2001 р. глава держави визнав, що “посади Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів за характером повноважень, порядком призначення на посади та звільнення з посад належать до політичних” [9], про що зазначено в Законі України “Про Кабінет Міністрів України” [7].

Порядок формування уряду залежить від форми державного правління, але, як правило, уряди в різних країнах формуються двома суб'єктами – парламентом і главою держави. Щодо безпосередніх процедур формування уряду в інших країнах, то, наприклад, у ст. 37 Конституції Греції, вказано, що президент призначає на посаду прем'єр-міністра лідера фракції, яка отримала найбільшу кількість місць у парламенті. Якщо він не може сформувати уряд, який отримує вотум довіри від парламенту, то президент призначає лідера іншої фракції, наступної за кількістю місць [3, с. 259–260].

Це конституційна вимога, і президент не має іншого вибору. Але в більшості країн президенти мають можливість самостійно вибирати кандидатуру на посаду керівника

уряду, хоча в будь-якому разі все зводиться до того, що уряд повинен отримати підтримку більшості в парламенті, і це є принциповою вимогою, яка стосується всіх країн європейської спільноти.

Іншим важливим питанням, яке потребує законодавчого врегулювання, є питання про момент набуття повноважень новосформованим урядом. У минулому новопризначений Прем'єр-міністр керував раніше призначеними міністрами, що є неприпустимим, адже в такому разі неможливо визначити, хто несе відповідальність за рішення такого уряду. Тому “виконувачі обов'язків” членів Кабінету Міністрів мали виконувати ці обов'язки і після призначення Прем'єр-міністра до набуття повноважень новим Кабінетом Міністрів, а новопризначений глава уряду в цей час повинен займатись виключно формуванням Кабінету Міністрів та розробкою Програми діяльності уряду. Але в п. 3 ст. 115 Конституції України [4] зазначено, що “Кабінет Міністрів України, який склав повноваження перед новообраною Верховною Радою України або відставку якого прийнято Верховною Радою України, продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України”, а потім члени уряду складають присягу, оскільки складання присяги не лише підкреслює особливий державний статус цих посадових осіб, але й підвищує їх політичну відповідальність перед українським народом.

Важливим конституційним елементом організації діяльності уряду є Програма діяльності Кабінету Міністрів України. Саме цей концептуальний документ повинен спрямовувати всю діяльність уряду та визначати загальні перспективи розвитку держави.

Фактично Програма діяльності Кабінету Міністрів України – це не лише вияв підтримки з боку парламенту, але й визначення шляху, яким рухатиметься вся держава в період повноважень цього уряду.

Нехтувати цією конституційною вимогою неможливо, але можна констатувати неспроможність попередніх урядів займатись стратегічним плануванням, хоча при формуванні кожного нового уряду протягом декількох місяців вищий та центральні органи виконавчої влади активно “працюють над програмою”. Але, по суті, вихідний продукт мало нагадував програму, це були громіздкі тексти, в яких еkleктично поєднувалися не завжди узгоджені пропозиції різних органів влади. Це була не програма уряду, а бюрократичний план, який не раз втрачав актуальність ще до його розгляду парламентом.

Тому підхід до розробки й схвалення програми уряду необхідно суттєво змінити. Це повинна бути програма саме Кабінету Міністрів, тобто політичний документ, у яко-

му має бути відображене концептуальне викладення стратегії діяльності уряду, засобів та орієнтовних строків виконання поставлених завдань.

До грудня 2006 р. час на підготовку Програми уряду був не обмежений, хоча в Законі "Про Кабінет Міністрів України" зазначено, що "Кабінет Міністрів України, не пізніше ніж у тридцятиденний строк після набуття повноважень, подає на розгляд Верховної Ради Програму діяльності Кабінету Міністрів" [7].

Але не визначено правові наслідки за неподання урядом Програми на розгляд Верховної Ради України та несхвалення парламентом поданої Програми. На нашу думку, до Закону України "Про Кабінет Міністрів України" [7] потрібно додати, що в разі несхвалення Верховною Радою України Програми діяльності Кабінету Міністрів України Верховна Рада може розглянути питання про недовіру Кабінетові Міністрів. Можна було б навіть більш щільно пов'язати рішення парламенту щодо схвалення Програми уряду з питанням про довіру чи недовіру, адже прямий зв'язок тут очевидний.

Найбільш важливий характер для розуміння правового статусу Кабінету Міністрів має визначення становища уряду у відносинах з Президентом і Верховною Радою України. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України [4]. Зокрема, відповідальність Кабінету Міністрів перед Президентом України має політичний характер, тобто зводиться до можливостей Президента України достроково припинити повноваження як усього Кабінету Міністрів, так і його окремих членів. У п. 15 ст. 106 Конституції України зазначено, що ознакою підконтрольності уряду Президентом є також право глави держави зупиняти акти Кабінету Міністрів з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності [4].

Відносини Кабінету Міністрів та Верховної Ради визначаються низкою важливих повноважень парламенту, зокрема щодо надання згоди на призначення Прем'єр-міністра, схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів, бюджетних питань тощо. Поряд із контрольними повноваженнями Верховної Ради України ст. 87 Конституції України закріплює відповідальність уряду перед парламентом. Зокрема, прийняття Верховною Радою резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, згідно зі ст. 115 Конституції, має наслідком відставку Кабінету Міністрів України [4].

Отже, незважаючи на загальну норму ст. 113 Конституції України, можна зробити

висновок, що стан "відповідальності", "підконтрольності" і "підзвітності" іншими нормами Конституції передбачено у відносинах Кабінету Міністрів як з Президентом України, так і з Верховною Радою України [1, с. 31–32].

Випадки припинення повноважень Кабінету Міністрів та його окремих членів мають особливий характер. Усі вони пов'язані з інститутом відставки, яка можлива як за власною ініціативою, так і за ініціативою глави держави чи парламенту. В усіх випадках про відставку повідомляється Президент України.

Припинення повноважень окремих членів Кабінету Міністрів можливе внаслідок звільнення їх з посад Президентом України за його власною ініціативою, хоч і тут не виключається будь-яке ініціювання з боку Прем'єр-міністра.

На практиці виникало питання щодо оскарження рішень Президента про припинення повноважень окремих членів уряду. На нашу думку, оскільки члени уряду є політичними діячами, а не державними службовцями, такий акт глави держави оскаржувати неможливо, адже він є результатом політичного волевиявлення глави держави і може прийматись на його вільний розсуд. Єдиним елементом такого акту Президента, який, очевидно, може бути оскаржений у судовому порядку, є лише мотивувальна частина рішення. Можна припустити, що звільнений член уряду може не погоджуватись з оцінкою його діяльності, наприклад, у разі звільнення з формулюванням "у зв'язку з незадовільною роботою".

Фактично висловлена думка, в більш загальній формі, підтверджена Конституційним Судом України, яким вирішено: "Положення про поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, які виникають у державі, означає, що до юрисдикції Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції належить, відповідно до їх повноважень, вирішення питань, які мають правовий характер, зокрема тих, що виникають у зв'язку з призначенням чи звільненням певних посадових осіб Президентом України або Верховною Радою України. Вирішення Конституційним Судом України питань щодо відповідності Конституції України (конституційності) актів Президента України та правових актів Верховної Ради України не виключає можливості оскарження у судах загальної юрисдикції актів Президента України або постанов Верховної Ради України індивідуального характеру з питань призначення на посади чи звільнення з посад стосовно їх законності, за винятком положень тих актів, які є наслідком конституційно-політичної відповідальності (ст. 115, 122 Конституції України) посадових осіб" [10].

Проблемою може бути ситуація, пов'язана з одночасним (хоча не обов'яз-

ково одномоментним) припиненням повноважень більше ніж однієї третини членів уряду. Конституція в цьому випадку не передбачає ніяких правових наслідків, хоча фактично це призводить до гальмування роботи уряду, оскільки він у такому разі не може приймати рішень. Крім того, якщо уряд було сформовано на коаліційних засадах, необхідно було б забезпечити права всіх членів уряду, у тому числі й тих, які представляють меншість у цій коаліції. Така меншість у разі ігнорування її прав може прийняти рішення про вихід з уряду, і якщо її кількість становитиме більше ніж одну третину від загального складу членів уряду, це повинно призвести до припинення повноважень усього уряду.

Оскільки головне завдання Кабінету Міністрів – вироблення й реалізація державної політики, його функції та повноваження повинні впливати з нього. Найважливіші функції й повноваження уряду визначені в ст. 116 Конституції України [4]. У багатьох законах також вказано повноваження Кабінету Міністрів. І більшість повноважень органів виконавчої влади, принаймні вищого й центрального рівнів, повинні покладатися саме на Кабінет Міністрів. Адже, по-перше, уряд є відповідальним за виконання цих законів та за функціонування всієї системи органів виконавчої влади; по-друге, згадування в законах конкретних назв центральних та інших органів виконавчої влади призводить до ускладнень у правозастосуванні, оскільки реорганізація є постійним процесом у системі органів виконавчої влади. Якщо ж певне питання може бути вирішене на нижчому рівні, то уряд повинен мати можливість делегувати таке повноваження будь-якому іншому органу виконавчої влади.

Необхідно підкреслити, що Конституція України обмежує вплив актів Президента України на розширення змісту компетенції Кабінету Міністрів лише функціями уряду. Виключне право надання Кабінетові Міністрів інших повноважень зберігається лише за законами (ч. 2 ст. 120 Конституції України). Це правило підтверджується й більш загальним конституційним приписом в ч. 2 ст. 19 Конституції України: “Органи державної влади зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України” [4].

До того ж, науковці зазначають, що “з точки зору юридичної техніки регламентації компетенції будь-якого органу виконавчої влади фактична межа між визначенням його функцій, з одного боку та повноважень – з іншого, дуже відносна, хоча у теоретичному аспекті є загально визнаною” [1, с. 35-36].

Відповідно до ч. 1 ст. 117 Конституції України, Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов’язковими для виконання

[4]. У ст. 49 Закону “Про Кабінет Міністрів України” зазначено, що Кабінет Міністрів України на основі та на виконання Конституції й законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, видає обов’язкові для виконання акти – постанови й розпорядження. Акти уряду, які мають нормативний характер, видаються у формі постанов, а акти з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань – у формі розпоряджень [7].

Безперечно, акти Кабінету Міністрів нормативного характеру повинні прийматися виключно на засіданнях уряду, з обов’язковим ознайомленням усіх членів уряду з проектами цих рішень. Таке правило необхідне для того, щоб унеможливити прийняття постанов Кабінету Міністрів без поінформованості всіх членів уряду, оскільки кожен з них несе відповідальність за прийняті рішення. У Законі “Про Кабінет Міністрів України” зберігається положення про можливість прийняття розпоряджень Кабінету Міністрів не на засіданні, а шляхом опитування членів уряду. Але й цю можливість запропоновано обмежити випадками термінової необхідності та правилом про обов’язкове надсилання проекту розпорядження всім членам уряду [7].

Ще одна суттєва особливість правового статусу Кабінету Міністрів зазначена в п. 15 ст. 106 Конституції України й полягає в тому, що будь-який його акт може бути скасований Президентом України на власний розсуд, тобто без обмеження мотивів такого скасування [4], включаючи мотиви невідповідності, порушення чи суперечності із законами або актами Президента України. Як зазначено в ст. 150, акт, виданий Кабінетом Міністрів України, який, на думку Президента України, не відповідає Конституції України, не може бути скасований тільки з цих мотивів, оскільки питання про конституційність актів Кабінету Міністрів вирішується лише Конституційним Судом України, в тому числі й за зверненням Президента України [1, с. 35–36]. Однак, з іншого боку, Президент є гарантом додержання Конституції і може скасовувати акти уряду без будь-якого обґрунтування цих рішень.

IV. Висновки

Зважаючи на неповноту конституційних положень щодо правового статусу Кабінету Міністрів України, багато питань потребують урегулювання в сучасному законотворенні. Зокрема, як передбачено Концепцією адміністративної реформи в Україні, з метою реформування Кабінету Міністрів для забезпечення його конституційного статусу як вищого органу в системі органів виконавчої влади, повноваження уряду мають дійсно поширюватися на всі ланки органів виконавчої влади. На сьогодні урядові надано

права щодо скасування актів центральних і місцевих органів виконавчої влади, погодження кандидатур на призначення їх на посади керівників центральних органів виконавчої влади (крім міністерств), призначення на посади та звільнення з посад заступників керівників центральних органів виконавчої влади, заслуховування звітів керівників органів виконавчої влади тощо.

Отже, для законодавчого визначення поняття “центрального органу виконавчої влади”, насамперед, необхідно виходити з ознак, визначених у Конституції України. При існуючій сьогодні практиці вирішення кадрових та установчих питань щодо органів виконавчої влади через невизначеність цих питань законами під такі ознаки підпадають майже всі органи виконавчої влади. Тому в законодавстві мають бути встановлені чіткі конкретизуючі критерії: завдання, функції та повноваження органу, за допомогою яких буде визначатися необхідність надання органу статусу “центрального”.

Список використаної літератури

1. Авер'янов В.Б. Правовий статус Кабінету Міністрів України: конституційні засади / В.Б. Авер'янов // Правова держава : щорічник наук. праць. – К., 1997. – Вип. 8. – С. 31–36.
2. Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи : монографія / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2001. – 656 с.
3. Конституція Греції від 11 липня 1975 р. // Конституции государств Европейского Союза / под ред. Л.А. Окуньова. – М. : НОРМА – ИНФРА М, 1999. – 360 с.
4. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Органи державної влади України : монографія / за ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2002. – 592 с.
6. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 7 жовтня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Ст. 58.
7. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 13. – Ст. 222.
8. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 21 грудня 2006 р. // Офіційний Вісник України. – 2007. – № 6. – Ст. 207.
9. Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 29 травня 2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – Ст. 985.
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб) від 7 травня 2002 р. № 8-рн/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 20. – Ст. 993.

Стаття надійшла до редакції 07.05.2014

Окопник Е.Н. Актуальные вопросы организационной деятельности Кабинета Министров Украины

Исполнительная власть имеет специфические признаки. Сферой действия политической власти является весь комплекс отношений, складывающихся в рамках политической системы. Сферой государственно-властного воздействия является определенная область отношений, связанных с реализацией интересов самого государства как самостоятельного субъекта политической системы общества. Эти сферы взаимосвязаны и взаимозависимы. Иначе говоря, способ взаимосвязи между институтами (элементами) механизма власти может быть различным, но в равной степени обеспечивает его единство и целостность. При этом необходимо учитывать, что механизм исполнительной власти имеет внутреннюю и внешнюю стороны своего существования.

Ключевые слова: система органов исполнительной власти, Кабинет Министров Украины, государственное управление, государственная власть.

Окопник О. Current issues of organizational Cabinet of Ministers Ukraine

Proclamation Ukraine sovereign, independent state ruled by law, where the state is the primary responsibility of education and the rights and freedoms of man and citizen, and that these rights and freedoms and their guarantees determine the essence and orientation of the authorities, and she, in turn, responsible to the people for their activities encouraged as politicians and experts in various fields of knowledge, civil society draw their attention to the problems associated with the reform of the executive order to create an efficient, cost-based system of these bodies. Executive power being derived from the social and political power, not identical with, and has its own specific features. Scope of political power is a whole complex of relations developing within the political system. The sphere of

influence of the powerful public sector is certain relationships related to the realization of the interests of the state as an independent subject of political society. These areas are interrelated and interdependent. In other words, the way the relationship between institutions (elements) mechanism of power may be different, but equally ensure its unity and integrity. It should be borne in mind that mechanisms executive has inner and outer sides of existence. The Cabinet of Ministers of Ukraine, which is in accordance with the provisions set forth in the Constitution of Ukraine (Article 113), the highest body of the executive branch and plays a very important role in ensuring the constitutional declaration of rights, freedoms and legitimate interests of citizens and humans. In reforming the status of the Cabinet of Ministers, must be considered in the first place that the main task of the government is the development and implementation of public policy. Most of the powers of government, which are purely administrative (administrative) nature, should be delegated to the Cabinet of Ministers on the lower levels of the executive branch, thus ensuring proper control over their implementation. Unfortunately, today, the government has an absolute majority of the time and other resources spent on solving current problems, often not of national importance, because according to the Constitution of Ukraine, the government should be primarily a political body.

Key words: *the executive, Cabinet of Ministers of Ukraine, public administration, government.*