



УДК 328.13 (477)

Псалтирник О.С., Миколаївський державний гуманітарний університет ім. П.Могили

Псалтирник О.С. – здобувач кафедри державного управління МДГУ ім. П.Могили. Закінчила МДУ ім. В.О.Сухомлинського за спеціальністю „Історія і правознавство” з відзнакою. Брала участь у наукових конференціях Миколаєва і Дніпропетровська. Коло наукових інтересів – політико-правові проблеми державотворення України.

Кабінет Міністрів України у системі органів державної влади України

Автор описує та аналізує місце та роль Кабінету Міністрів України в системі органів державної влади.

The author describes and analyzes the place of the Cabinet in the system of the bodies of the state power in Ukraine.

Уряд є найважливішою складовою частиною і центральною ланкою всього державного механізму. Він виступає як основний державний орган, що забезпечує проведення внутрішньої й зовнішньої політики держави, під його керівництвом знаходиться державний апарат, фінанси країни, іноземні справи.

У науці конституційного права під **урядом** розуміють колегіальний орган загальної компетенції, який здійснює керівництво виконавчою і розпорядчою діяльністю в державі [2, с. 319]. Як правило уряд іменується Кабінетом Міністрів або Радою Міністрів, хоча в окремих країнах використовуються й інші назви, наприклад, Державна Рада (Норвегія, Швеція), Федеральна Рада (Швейцарія), Федеральний уряд (ФРН), Адміністративна Рада (КНДР) тощо. Уряд відіграє особливу роль у механізмі виконавчої влади та в системі органів, які її здійснюють, під його керівництвом функціонує вся система органів виконавчої влади.

Статус і роль уряду залежать від форми правління. В президентських республіках, а також країнах, що поєднують риси абсолютної і дуалістичної монархії, уряд розглядається як сукупність радників при главі держави, повноваження яких залежать від повноважень останнього, оскільки він виступає главою уряду. Таким чином, уряд тут, як правило, не складає єдиного колегіального органу. В країнах з парламентарними формами правління уряд виступає колегіальним носієм виконавчої влади, який є відповідальним

перед парламентом за політичний курс, який він проводить.

Аналізуючи конституційний статус уряду – Кабінету Міністрів України – можна дійти висновку, що загалом він обумовлений змішаною формою правління в нашій державі, оскільки уряд є відповідальним перед Президентом України і одночасно підконтрольним і підзвітним Верховній Раді України. Кабінет Міністрів України є вищим колегіальним органом загальної компетенції у системі органів виконавчої влади, який спрямовує, координує і контролює діяльність міністрів, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій [3].

Характеризуючи місце Кабінету Міністрів України в конституційній системі органів державної влади необхідно виділити найбільш суттєві риси та особливості, які, по-перше, притаманні системі органів виконавчої влади, котру очолює Кабінет Міністрів, по-друге, відрізняють уряд від інших органів виконавчої влади, по-третє, визначають його взаємовідносини з Верховною Радою України та Президентом України.

У системі розподілу влад уряд здійснює державну владу поряд з іншими органами державної влади: главою держави, законодавчими та судовими органами. Проте предмет та сфера

діяльності уряду мають свої особливості в порівнянні з іншими органами. Так, на відміну від органів законодавчої влади уряд не приймає закони, а організовує їх виконання, забезпечує управління державним апаратом. Система органів виконавчої влади, яку очолює уряд, характеризується підпорядкованістю „по вертикалі” (нижчі органи і посадові особи підпорядковані вищим), що дозволяє забезпечити реалізацію управлінських функцій та виконання не лише рішень парламенту і глави держави, а й рішень вищих органів та посадових осіб виконавчої влади (акти нижчих органів можуть бути відмінені вищими) [4].

У системі органів виконавчої влади положення Кабінету Міністрів характеризується:

1) згідно з Конституцією України Кабінет Міністрів є вищим органом у системі органів виконавчої влади. З цього конституційного положення випливає, що уряд здійснює керівництво органами виконавчої влади, забезпечуючи при цьому об'єднання, координацію та погодженість їх діяльності;

2) Кабінет Міністрів є загальнодержавним органом виконавчої влади загальної компетенції, його діяльність поширюється на всю територію України, а компетенція охоплює практично всі найважливіші питання, віднесені, згідно з принципом розподілу влад, до сфери виконавчої влади. За характером компетенції в системі органів виконавчої влади немає органів, подібних уряду;

3) Кабінет Міністрів – це колегіальний орган виконавчої влади, тобто він працює в системі колегіального прийняття рішень. До складу Кабінету Міністрів згідно ч. 1. ст. 114 Конституції України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри. В Конституції України здійснено спробу визначити самостійний статус Прем'єр-міністра шляхом надання йому самостійних владних повноважень. Так, до його повноважень Конституція відносить: формування пропозицій щодо персонального складу Кабінету Міністрів; керівництво роботою Кабінету Міністрів, спрямування її на виконання програми діяльності Кабінету Міністрів, схваленої Верховною Радою; формування пропозицій щодо утворення, реорганізації та ліквідації міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України на утримання цих органів [5, с. 231].

Взаємовідносини Кабінету Міністрів з іншими вищими органами державної влади будуються на засадах принципу розподілу влад і характеризуються:

1) формуванням уряду непарламентським шляхом. Участь Верховної Ради у формуванні Кабінету Міністрів по суті обмежується надан-

ням згоди Президенту на призначення Прем'єр-міністра, що, в свою чергу, забезпечує автономність уряду від парламенту та самостійне здійснення органами виконавчої влади відповідної гілки влади. Водночас, взаємовідносини уряду з парламентом не обмежуються лише номінальною участю останнього у формуванні Кабінету Міністрів. Вони будуються за трьома основними напрямками. Так, ці взаємовідносини реалізуються, по-перше, через прийняті Верховною Радою закони, які уряд повинен виконувати та втілювати в життя; по-друге, в рамках бюджетного процесу; по-третє, в процесі законопроектної діяльності (Кабінет Міністрів як суб'єкт законодавчої ініціативи забезпечує підготовку значної кількості законопроектів, вносить їх до Верховної Ради, призначає своїх офіційних представників при їх обговоренні тощо);

2) відповідальністю уряду перед Президентом. По суті Конституція встановлює подвійну відповідальність Кабінету Міністрів: його може відправити у відставку Президент як за власним бажанням, так і у зв'язку з прийняттям Верховною Радою резолюції недовіри уряду;

3) підконтрольністю і підзвітністю уряду Верховній Раді.

Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів обумовлює дві основні його функції:

Керівництво та спрямування виконавчорозпорядчої діяльності в різних сферах державного життя.

Спрямування і координація діяльності органів виконавчої влади.

До основних урядових завдань, закріплених у ст. 116 Конституції України, належать:

- забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності;
- здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави;
- виконання Конституції і законів України, актів Президента України;
- забезпечення прав і свобод людини і громадянина;
- забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці і зайнятості населення, соціального захисту, освіти науки і культури;
- забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності; управління об'єктами державної власності відповідно до закону;
- вжиття заходів щодо гарантування обороноздатності й національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;
- забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання природних ресурсів.

Діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах:

Поділу державної влади – уряд здійснює виконавчу владу у встановлених Конституцією межах незалежно від органів законодавчої та судової влади, крім випадків, передбачених Конституцією України. Неправомірне втручання будь-яких органів, посадових осіб, об'єднань громадян у вирішенні питань, віднесених до відома уряду, не допускається.

Верховенства права – Кабінет Міністрів у своїй діяльності дотримується вимог утвердження та гарантування прав і свобод людини, відповідальності держави перед громадянами за забезпечення їм гідних умов життя.

Законності – він здійснює свої повноваження на основі та відповідно до Конституції та законів України, указів Президента України.

Колегіальність – Кабінет Міністрів є колегіальним органом, що приймає рішення після вільного демократичного обговорення питань на своїх засіданнях.

Науковості – уряд України у своїй діяльності спирається на наукове обґрунтування здійснюваної ним державної політики, активно використовує новітні досягнення наукових досліджень, організаційно-технічні засоби та інформаційні технології.

Гласності – Кабінет Міністрів регулярно інформує громадськість про свою діяльність, працює у режимі постійного діалогу з населенням; прийняття таємних рішень можливе лише у випадках, визначених законом [6].

Процес формування кабінету Міністрів України складається з кількох етапів, на першому з яких здійснюється попереднє узгодження кандидатури на посаду Прем'єр-міністра, для чого Президент проводить відповідні консультації з Головою Верховної Ради та головами депутатських груп і фракцій. Узгоджена кандидатура вноситься головою держави на розгляд парламенту. Одночасно з письмовою пропозицією до Верховної Ради подаються інформаційні матеріали щодо кандидата на посаду Прем'єр-міністра: відомості про освіту, фах; виписка з трудової книжки про трудову діяльність; автобіографія з висвітленням найбільш істотних результатів трудової діяльності; декларація про доходи, зобов'язання фінансового характеру, відомості про нерухоме та інше цінне рухоме майно, вклади в банках і цінні папери відповідно до вимог, встановлених для державного службовця першої категорії; відомості щодо самостійного входження кандидата до складу керівних органів підприємств, організацій, господарських товариств тощо.

Другий етап включає безпосередній розгляд кандидатури на посаду Прем'єр-міністра у парламенті. Перед внесенням на розгляд Верховної Ради України питання про надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-

міністра України проводяться зустрічі кандидата на цю посаду з групами (фракціями) народних депутатів України. Потім на пленарному засіданні парламенту кандидат на посаду Прем'єр-міністра України виступає з доповіддю про основні напрями діяльності нового складу Кабінету Міністрів України (до 30 хв.), після закінчення якої надається (до 45 хв.) на запитання народних депутатів та відповіді на них. Після цього проводиться обговорення запропонованої кандидатури (до 45 хв.), включаючи виступи представників груп (фракцій) народних депутатів України. Під час розгляду кандидатури Прем'єр-міністра у засіданні Верховної Ради може брати участь Президент України. Він може зняти з розгляду запропоновану ним кандидатуру в будь-який момент її обговорення, але тільки до початку процедури голосування щодо неї.

На третьому етапі Верховна Рада України дає згоду на призначення глави уряду більшістю від конституційного складу і оформлює своє рішення відповідною постановою. Вказане рішення приймається у режимі поіменного голосування. У разі, коли запропонована главою держави кандидатура на посаду Прем'єр-міністра не дістала підтримки необхідної більшості депутатів, Президент представляє Верховній Раді у 10-ти денний строк іншу кандидатуру, щодо якої проводиться нове обговорення і голосування.

Після цього Президент підписує Указ про призначення Прем'єр-міністра України, який подає главі держави кандидатури до складу уряду.

Склад Кабінету Міністрів України формується в термін, що не перевищує 60 днів після припинення повноважень попереднього уряду. Кожен склад Кабінету Міністрів утворюється на строк повноважень діючого Президента України і складає повноваження перед новообраним главою держави.

Не пізніше 30 днів після утворення Кабінету Міністрів подає Верховній Раді України для затвердження Програму своєї діяльності на весь термін повноважень.

Кабінет Міністрів припиняє свої повноваження у випадку обрання нового Президента України, заяви про відставку або смерті Прем'єр-міністра України, звільнення Прем'єр-міністра Президентом України або прийняття парламентом резолюції недовіри уряду [7].

Дев'ятирічний досвід функціонування Конституції України засвідчив необхідність політичної реформи, запровадження якої планується з січня 2006 р. Йдеться, насамперед, про оптимізацію існуючої в Україні змішаної (напівпрезидентської) форми правління, покладання на парламентську більшість політичної відповідальності за формування та результати діяльності уряду, що притаманне більшості європейських країн світу.

Література

1. Конституція України. – К., 1996 р.
2. Журавський В.С., Серьогін В.О., Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підр. Для студ. вищ. навч. зал. – К.: Концерн „Видавничий Дім „Ін Юре”, 2004. – 672с.
3. Шаповал В. Конституційний механізм державної влади в незалежній Україні: політико-правові проблеми організації виконавчої влади.// Право України. – 2000. – №1(січ.). – С. 30-34.
4. Проблеми законодавчого врегулювання статусу Кабінету Міністрів України та органів виконавчої влади // Парламент. – 2001. – №6. – С. 4-16.
5. Кравченко В.В. Конституційне право України. Навчальний посібник. – К.: Атака, 2000. – 320 с.
6. Бульба О. До питання поділу влади в Україні: пошук оптимальних варіантів // Право України. – 2003. – №4. – С. 8-11.
7. Головченко В. Статус Кабінету Міністрів // Юридичний вісник України. – 2002. – 3-9 квітня. – С. 14.

Надійшла до редколегії 23.11.2005 р.