

## Лекція 13. ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ПРАВА, КОМПЕТЕНЦІЯ, ФУНКЦІЇ

### 13.1 Кабінет Міністрів України: структура і компетенція

Першочерговою підставою для визначення правового статусу Кабінету Міністрів України є його конституційне визначення як «вищою органу у системі органів виконавчої влади» (ст. 113 Конституції). Тим самим, по-перше, визначається, що Кабінет Міністрів України посідає місце вищої ланки відносно всіх інших органів виконавчої влади, тобто він очолює систему даних органів. Таке місце Кабінету Міністрів України підтверджується, зокрема, включенням у характеристику його компетенції положення про те, що він «спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади» (п. 9 ст. 116 Конституції) [4].

По-друге, визнання Кабінету Міністрів України «вищим органом у системі органів» закономірно передбачає наявність органів нижчого рівня, оскільки ієрархічність структурного устрою є органічною властивістю будь-якої цілісної управлінської системи. Відповідно до тексту Конституції України система органів виконавчої влади охоплює, поряд з «вищим» органом, також «інші», в тому числі «центральні» і «місцеві», органи виконавчої влади.

По-третє, шляхом визначення Кабінету Міністрів вищим органом у системі органів виконавчої влади цілком враховується об'єктивна наявність розподілу повноважень цієї гілки влади між законодавчою і в обмеженому обсязі з Президентом України і Кабінетом Міністрів України. Ця особливість, як свідчить світова конституційна теорія і практика, властива республіканській формі державного правління змішаного типу, тобто парламентсько-президентській.

Організаційну характеристику Кабінету Міністрів України доцільно здійснити за трьома складовими функціями організації:

- 1) організація органу, тобто визначення його структури;
- 2) організація окремих процедур, тобто визначення оптимальних способів підготовки та прийняття управлінських рішень;
- 3) організація діяльності органу, тобто здійснення забезпечувальних, допоміжних функцій.

1. Організація Кабінету Міністрів України включає визначення його структури: керівництва, структурних підрозділів і посад. Як і в будь-якій організації, структура Кабінету Міністрів визначається, перш за все, наданими йому повноваженнями.

Відповідно до ст. 116 Конституції уряд України здійснює такі *основні повноваження*:

- 1) забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;
- 2) вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;
- 3) забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;
- 4) розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;
- 5) забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону;
- 6) розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання;
- 7) здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;
- 8) організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;
- 9) спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади;
- 10) утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;
- 11) призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України [4].

Цей перелік повноважень не є вичерпним, Кабінет Міністрів України виконує і інші функції та повноваження, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України.

Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України.

Відповідно до ч. 1 ст. 114 Конституції України до складу Кабінету Міністрів України входять: Прем'єр-міністр України, перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри [4].

Слід зазначити, що ст. 114 Конституції в редакції 1996 року було передбачено, що до складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр, перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри. В аналізованому нами Законі від 8 грудня 2004 року, що норму змінено в частині відсутності вказівки на кількість віце-прем'єр-міністрів. Така відмова від зазначення (обмеження) в Конституції України кількості віце-прем'єр-міністрів є не до кінця виправданою. Можливо, автори «реформи» хотіли таким чином зменшити їх кількість, але в умовах, коли формування українського уряду перебуватиме цілком у руках «коаліції», можна однозначно спрогнозувати, що саме за рахунок цих «безпортфельних» посад відбуватиметься необґрунтоване розширення складу Кабінету Міністрів. Це негативно впливатиме на працездатність уряду. При цьому необхідно зважати на той факт, що доцільність існування посад віце-прем'єр-міністрів в принципі є досить слабо аргументованою.

Роботою Кабінету Міністрів України керує Прем'єр-міністр України, який спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, та інших завдань, покладених на Кабінет Міністрів.

Прем'єр-міністр України спрямовує, координує та контролює діяльність першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів, керівників інших центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Прем'єр-міністр, перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри забезпечують виконання покладених на них завдань відповідно до розподілу функціональних повноважень.

Отже, відповідно до розподілу функціональних повноважень перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, зокрема:

- розглядають конкретні питання основних напрямів діяльності Кабінету Міністрів;
- спрямовують і координують роботу органів виконавчої влади, контролюють їх діяльність;
- очолюють відповідні урядові комітети;
- забезпечують підготовку матеріалів для розгляду питань на засіданнях Кабінету Міністрів;
- забезпечують взаємодію Кабінету Міністрів з Верховною Радою та Президентом України;
- беруть участь в установленому порядку у роботі органів, що утворюються Президентом України та Кабінетом Міністрів, а також у засіданнях колегій міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, у роботі обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій [4].

Крім цього, Перший віце-прем'єр-міністр або віце-прем'єр-міністр згідно з визначенням Кабінетом Міністрів розподілом повноважень виконує повноваження Прем'єр-міністра у разі його відсутності у зв'язку з відпусткою, закордонним відрядженням чи хворобою. При цьому, Регламент Кабінету Міністрів чітко визначає перелік повноважень, які можуть виконуватися у відсутність Прем'єр-міністра.

Для здійснення функціональних повноважень за Прем'єр-міністром, Першим віце-прем'єром та віце-прем'єрами закріплюються міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, а також місцеві органи виконавчої влади, які вони координують, контролюють та спрямовують їх діяльність (безпосередньо або в межах своїх повноважень).

Для забезпечення виконання покладених на Кабінет Міністрів завдань і функцій Прем'єр-міністр, Перший віце-прем'єр та віце-прем'єри мають право давати письмові вказівки керівникам центральних органів виконавчої влади і головам місцевих державних адміністрацій, інших підвідомчих їм органів, установ, які оформлюються як доручення.

У свою чергу, міністри як члени Кабінету Міністрів, відповідно до наданих повноважень, зокрема:

- беруть участь у розробленні та виконанні Програми діяльності Кабінету Міністрів України, реалізації державної політики у доручених їм сферах державного управління, здійснюють управління в цих сферах, спрямовують і координують діяльність інших органів виконавчої влади з питань, віднесених до їх відання;
- забезпечують у межах своєї компетенції належну підготовку матеріалів з питань, що розглядаються Кабінетом Міністрів;
- узгоджують рішення з питань, що стосуються сфери їх відання, з позиціями інших міністрів;
- забезпечують виконання рішень Кабінету Міністрів у співпраці з іншими міністрами.

При цьому, членам Кабінету Міністрів України заборонено діяти всупереч офіційній позиції Кабінету Міністрів.

Порядок формування Кабінету Міністрів України визначається Конституцією України. Процедура призначення Прем'єр-міністра регулюється як Конституцією України, так і Регламентом Верховної Ради України.

Відповідно до змін, внесених до Конституції, порядок формування Кабінету Міністрів значною мірою відрізняється. На відміну від попередньої редакції Основного Закону, Прем'єр-Міністр України призначається не главою держави, а парламентом. Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-Міністра вносить Президент за пропозицією коаліції депутатських фракцій або однієї депутатської фракції, до якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Після цього Глава уряду, у разі прийняття рішення парламентом, призначається на свою посаду.

Крім цього, істотних змін зазнав і порядок призначення та звільнення із займаних посад керівників як членів уряду, так і інших центральних органів виконавчої влади:

Міністр оборони, Міністр закордонних справ та Голова Служби безпеки України призначаються Верховною Радою за поданням Президента; інші члени Кабінету Міністрів, Голова Антимонопольного комітету, Голова Державного комітету телебачення та радіомовлення, Голова Фонду державного майна призначаються Верховною Радою за поданням Прем'єр-міністра;

усі інші керівники центральних органів виконавчої влади призначаються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра.

З перелічених положень випливає, що повноваження Президента стосовно кадрової політики у сфері виконавчої влади зменшено та передано: насамперед до українського парламенту, але й, чималою мірою, – до Уряду та його глави.

Відповідно до свого Регламенту Кабінет Міністрів для забезпечення здійснення своїх повноважень утворює урядові комітети, а також постійні і тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, що діють на підставі положень, затверджених Кабінетом Міністрів.

*Урядовий комітет* є робочим колегіальним органом Кабінету Міністрів, який утворюється для забезпечення ефективної реалізації повноважень Кабінету Міністрів, координації дій органів виконавчої влади, попереднього розгляду проектів нормативно-правових актів, концепцій, стратегій, основних напрямів реалізації державної політики, інших документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів.

Урядові комітети очолюють Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри.

До складу Урядового комітету входять відповідно до їх компетенції члени Кабінету Міністрів та можуть входити заступники міністрів, а також керівники центральних органів виконавчої влади, що не належать до сфери спрямування і координації міністрів.

Відповідно до наданих повноважень Урядовий комітет:

1) попередньо розглядає:

проекти законів, актів Президента України, постанов Кабінету Міністрів;

проекти розпоряджень розгляд Кабінету Міністрів про схвалення концепцій, стратегій, основних напрямів реалізації державної політики, інших програмних документів концептуального характеру, концепцій державних цільових програм та законів;

проекти розпоряджень Кабінету Міністрів, подані з розбіжностями, що не врегульовані після проведення в установленому порядку головним розробником узгоджувальної процедури, та проекти розпоряджень Кабінету Міністрів, щодо яких висловлено застереження Секретаріатом Кабінету Міністрів;

проекти актів законодавства, що містять інформацію, яка становить державну таємницю, або конфіденційну інформацію, що є власністю держави, – у разі, коли існує необхідність у врегулюванні розбіжностей у позиціях органів виконавчої влади, установ та організацій, які брали участь у їх розробленні. Такі проекти розглядаються з дотриманням вимог Порядку організації та забезпечення режиму секретності в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, установах і організаціях, а також інших актів законодавства з питань державної таємниці;

2) регулює розбіжності у позиціях органів виконавчої влади, координує їх дії з метою пошуку взаємозгоджених рішень, забезпечує узгодження із усіма зацікавленими органами і доопрацювання проектів актів;

3) готує висновки та пропозиції Кабінетові Міністрів, які оформляються у вигляді протоколу засідання, щодо прийняття рішень стосовно розглянутих проектів актів;

4) розглядає:

проекти експертних висновків Кабінету Міністрів до законопроектів, ініційованих народними депутатами України, у разі наявності розбіжностей у позиціях заінтересованих органів;

скарги центральних органів виконавчої влади щодо відмови Держкомпідприємництва у погодженні проектів регуляторних актів, розроблених такими органами, а також скарги центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, Ради міністрів Автономної Республіки Крим і місцевих держадміністрацій щодо рішень Держкомпідприємництва про необхідність усунення порушення принципів державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності та приймає відповідні рішення за результатами їх розгляду [2].

Урядовий комітет має право:

- утворювати в разі необхідності підкомітети, експертні комісії та робочі групи для розгляду окремих питань, що належать до компетенції такого комітету;
- одержувати в установленому порядку інформаційні та аналітичні матеріали, необхідні для його роботи;

– вносити Кабінетові Міністрів України пропозиції з питань, що належать до його повноважень.

Організаційною формою роботи Урядового комітету є його засідання, які проводяться в міру потреби в один і той же день тижня. Порядок денний засідання Урядового комітету формується відповідальним секретарем Урядового комітету, визначеним із працівників відповідного структурного підрозділу Секретаріату Кабінету Міністрів.

Створення Урядових комітетів стало корисним кроком у розвитку системи політичного управління в Україні та у підвищенні якості рішень. Їм надані повноваження на виконання ролі «фільтруючих комітетів» та на прийняття рішень, що зменшують тягар, який лежить на Кабінетові Міністрів.

2. Друга складова організації Кабінету Міністрів пов'язана із визначенням процедур його діяльності.

До таких процедур слід зарахувати: планування роботи Кабінету Міністрів і його членів; проведення засідань; процедури здійснення функціональних повноважень членами Уряду; процедури проходження актів в Уряді; процедури взаємодії з іншими органами державної влади, недержавними інституціями та громадянами, здійснення контролю тощо.

Більшість із цих процедур докладно розписана у Регламенті Кабінету Міністрів України, який досить докладно встановлює порядок організації та проведення засідань уряду, діяльності урядових комітетів, підготовки проектів актів Кабінету Міністрів, Президента України, законопроектної діяльності, здійснення повноважень Кабінету Міністрів у відносинах з органами виконавчої влади, Президентом України, Радою національної безпеки і оборони, консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами й службами, утворюваними Президентом України, Верховною Радою та її органами, органами судової влади та закордонними юрисдикційними органами, Національним банком та Генеральною прокуратурою України, державними господарськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями, органами місцевого самоврядування та громадськістю.

Робота Кабінету Міністрів України здійснюється на підставі планів роботи, до яких належать: щорічні Плани дій щодо виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів; плани нормотворчої діяльності (складаються Міністром і затверджуються урядом); плани засідань; плани роботи, пов'язаної з реалізацією контрольних функцій і повноважень.

Планування здійснюється шляхом прийняття: Програми діяльності Кабінету Міністрів на період його повноважень; щорічної Програми економічного і соціального розвитку України; інших державних програм; планування прийняття актів Уряду. Планування роботи його членів здійснюється на підставі щотижневих графіків.

Згідно з Регламентом Кабінету Міністрів, питання, що належать до повноважень Кабінету Міністрів України, розглядаються на його засіданнях, а також Прем'єр-міністром, Першим віце-прем'єр-міністром, віце-прем'єр-міністрами, урядовими комітетами та іншими утворюваними Кабінетом Міністрів органами.

За своїм характером засідання Уряду України бувають відкритими та закритими.

Залежно від терміну проведення засідання є:

- черговими – проводяться щосереди о 10.00;
- позачерговими – у міру потреби.

Засідання Кабінету Міністрів є правочинними, якщо на них присутні більше ніж половина посадового складу Кабінету Міністрів.

Якщо міністр не може бути присутнім на засіданні Кабінету Міністрів, в засіданні бере участь з правом дорадчого голосу заступник міністра.

Засідання Кабінету Міністрів відбувається під головуванням Прем'єр-міністра України, а за його відсутності – Першого віце-прем'єр-міністра.

Рішення на засіданнях Уряду приймаються більшістю голосів посадового складу Кабінету Міністрів. У випадку рівності голосів – вирішальним є слово Прем'єр-міністра, тобто Прем'єр є лише першим серед рівних і у жодному разі рішення Уряду одноособово приймати не може.

На засідання Кабінету Міністрів, відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів, вносяться:

- 1) концептуальні засади реалізації державної політики;
- 2) питання, що потребують нормативно-правового врегулювання актами Кабінету Міністрів;
- 3) питання організаційно-розпорядчого характеру, в тому числі кадрові питання, питання нагородження відзнаками Кабінету Міністрів;
- 4) законодавчі ініціативи Кабінету Міністрів;
- 5) питання щодо розгляду проектів актів Президента України;
- 6) проекти урядових заяв, декларацій, директив, листів, звернень і меморандумів;
- 7) інші питання, розгляд яких передбачено Регламентом.

Як свідчить практика, основна робота на засіданнях Кабінету Міністрів зводиться до прийняття актів Уряду (постанов та розпоряджень).

3. Третя складова в організації Кабінету Міністрів України пов'язана з діяльністю структур, які здійснюють допоміжні функції. До них належать Секретаріат Кабінету Міністрів України, Служба Прем'єр-міністра України, консультативно-дорадчі органи при Уряді.

Враховуючи поставлені завдання лише коротко охарактеризуємо структури, які здійснюють допоміжні функції, у роботі Кабінету Міністрів.

Отже, *Секретаріат Кабінету Міністрів України* є постійно діючим органом, що здійснює організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності Кабінету Міністрів.

У своїй діяльності Секретаріат взаємодіє з Адміністрацією Президента України, Секретаріатом Верховної Ради України, іншими державними органами, об'єднаннями громадян та недержавними організаціями.

Робота Секретаріату організовується відповідно до Тимчасового положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України, положень про структурні підрозділи Секретаріату, які затверджуються Міністром Кабінету Міністрів України, а також наказів Міністра Кабінету Міністрів України.

Секретаріат очолює Міністр Кабінету Міністрів України.

Структурні підрозділи Секретаріату працюють за дорученнями Прем'єр-міністра України, першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, міністра Кабінету Міністрів України та його заступників.

До структурних підрозділів Секретаріату належать департаменти, самостійні управління та відділи, а також самостійні підрозділи: – служби віце-прем'єр-міністрів України, які є патронатними підрозділами, що забезпечують діяльність віце-прем'єр-міністрів України і підпорядковуються їм безпосередньо; – Служба міністра Кабінету Міністрів України, яка забезпечує його діяльність і підпорядковується йому безпосередньо [4].

*Служба Прем'єр-міністра України* – патронатний підрозділ, який забезпечує діяльність прем'єр-міністра України і підпорядковується йому безпосередньо.

Департаменти, самостійні управління, відділи Секретаріату у своїй діяльності взаємодіють із Службою Прем'єр-міністра України, службами віце-прем'єр-міністрів України та Службою міністра Кабінету Міністрів України шляхом проведення спільних нарад, консультацій, узгодження планів роботи тощо.

### 13.2 Нормотворча діяльність Кабінету Міністрів України

Виходячи з ролі виконавчої гілки влади у політико-правовій системі, в зарубіжних країнах право законодавчої ініціативи закріплено за більшістю центральних органів виконавчої влади. В Україні нормотворча діяльність є обов'язком Уряду. Право законодавчої ініціативи затверджене за Кабінетом Міністрів Конституцією України.

Законотворча діяльність Кабінету Міністрів згідно з його Регламентом здійснюється відповідно до перспективного і поточних планів законопроектних робіт і завдань.

*Перспективний план* законопроектних робіт строком на 5 років розробляє Мін'юст відповідно до Програми діяльності Кабінету Міністрів з урахуванням Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, інших державних програм, концепцій, стратегій, основних напрямів реалізації державної політики, інших програмних документів концептуального характеру та пропозицій центральних органів виконавчої влади.

*Поточний*, тобто орієнтовний план законопроектних робіт на рік, формується Мін'юстом з урахуванням перспективного плану законопроектних робіт та завдань, визначених законами України, указами Президента України і постановами Верховної Ради, актами Кабінету Міністрів та дорученнями Прем'єр-міністра, а також пропозицій, розроблених з ініціативи центральних органів виконавчої влади.

Законопроекти, що вносяться у порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів на розгляд Верховної Ради, готуються Мін'юстом, іншими центральними органами виконавчої влади, а також Національним банком з дотриманням вимог Регламенту Верховної Ради та Регламенту Кабінету Міністрів.

При цьому, за Кабінетом Міністрів законодавчо закріплено обов'язок щодо розробки проектів законів про Державний бюджет України та про внесення змін до Державного бюджету України.

Крім законодавчих пропозицій, уряд має право впливати на процес проходження законопроекту після його прийняття – під час проведення експертизи закону, що надійшов на підпис Президентові України.

Кабінет Міністрів вивчає прийнятий Верховною Радою закон, що надійшов на підпис Президентові України, та не пізніше ніж протягом 7 календарних днів повідомляє Президентові про свої пропозиції щодо цього закону. Якщо міністерства, інші центральні органи виконавчої влади дійдуть висновку про необхідність застосування Президентом права вето щодо прийнятого Верховною Радою закону, то Президентові подаються пропозиції та зауваження вмотивовані і обґрунтовані з економічних, правових і соціально-політичних позицій, з новою редакцією відповідних норм закону, а у разі потреби – його нова редакція в цілому.

Кабінет Міністрів може також проводити експертизу законопроектів, ініційованих народними депутатами України.

Так, згідно з Регламентом Верховної Ради за зверненням Голови Верховної Ради, його першого заступника, заступника або голови комітету Верховної Ради Кабінет Міністрів готує до законопроекту, ініційованого народним депутатом (народними депутатами) України, висновок та подає його Верховній Раді не пізніше ніж протягом 14 днів з дня надходження законопроекту до Кабінету Міністрів.

Одним з важливих напрямків діяльності Кабінету Міністрів є підготовка і внесення на розгляд, погодження проектів актів Президента України (укази і розпорядження).

Так, відповідно до Конституції та законів України Кабінет Міністрів може готувати та вносити на розгляд Президента України проекти актів Президента України з питань, вирішення яких належить до повноважень Президента України [2].

Також, відповідно до Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, затвердженого указом Президента України від 15 листопада 2006 р., Кабінету Міністрів України можуть бути надіслані для погодження проекти актів Президента України, внесені іншими суб'єктами, якими пропонується вирішити питання, що пов'язані з компетенцією Кабінету Міністрів України.

Крім цього, Конституцією України передбачені випадки у яких застосовується процедура так званої *контрасигнації* – скріплення актів Президента України підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання, який визначається Прем'єр-міністром.

Процедурі контрасигнації згідно з Конституцією підлягають акти Президента України щодо:

- призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях скріплюються підписами прем'єр-міністра України і Міністра закордонних справ України;
- утворення судів скріплюються підписами прем'єр-міністра України і міністра юстиції України;
- введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошення у разі необхідності окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України; питань, пов'язаних з очолованою Президентом України Радою національної безпеки і оборони України.

Звичайно, нормотворча діяльність Кабінету Міністрів не обмежується розробкою проектів законів та актів Президента України.

Відповідно до ст. 117 Конституції України Кабінет Міністрів у межах своєї компетенції видає власні акти у формі постанов і розпоряджень, які є обов'язковими до виконання [4].

Акти Кабінету Міністрів України, що мають нормативний характер, видаються у формі постанов. Акти Кабінету Міністрів України з оперативних, організаційно-розпорядчих та інших поточних питань, які не мають нормативного характеру, видаються у формі розпоряджень.

При цьому, *постанови* Кабінету Міністрів видаються з питань:

– затвердження положення, статуту, порядку, регламенту, правил, методики та в інших випадках, коли суспільні відносини потребують нормативно-правового врегулювання;

– затвердження, прийняття міжнародного договору або приєднання до нього.

*Розпорядження* Кабінету Міністрів видаються з питань:

- схвалення програми, плану заходів, концепції, стратегії, основних напрямів реалізації державної політики та інших програмних документів концептуального характеру, концепції державної цільової програми та закону, директив, урядової заяви, листа, звернення, декларації, меморандуму тощо;
- утворення та затвердження складу консультативних, дорадчих, інших допоміжних органів і робочих груп;
- виділення коштів резервного фонду державного бюджету;
- делегування повноважень Кабінету Міністрів центральним та місцевим органам виконавчої влади;
- передачі майна;
- кадрових та інших питань організаційно-розпорядчого характеру.

Проекти актів Кабінету Міністрів готуються за ініціативою: членів Кабінету Міністрів України; центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій; а також Міністра Кабінету Міністрів або Міністра у зв'язках з Верховною Радою.

Проекти актів Кабінету Міністрів готуються на підставі та на виконання: Конституції України; законів України; указів Президента України; рішень Кабінету Міністрів України, доручень Прем'єр-міністра України тощо.

Підготовку проектів актів Кабінету Міністрів здійснюють відповідно до своєї компетенції міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації. До розроблення проекту акта Кабінету Міністрів можуть залучатися за згодою народні депутати України, науковці та інші фахівці, а також представники об'єднань громадян.

Регламент Кабінету Міністрів України передбачає низку вимог щодо проектів актів Кабінету Міністрів:

– по-перше, вони підлягають правовій експертизі Міністерством юстиції України та узгодженню із заінтересованими органами, а в разі потреби – з іншими органами, установами, організаціями. Слід відзначити, що одним із нововведень прийнятого Регламенту є обов'язковість врахування інтересів регіонів при опрацюванні актів Кабінету Міністрів з питань розвитку адміністративно-територіальних одиниць та з питань, що стосуються функціонування місцевого самоврядування чи інтересів територіальних громад.

Під час проведення правової експертизи проект акта Кабінету Міністрів перевіряється на відповідність Конституції України, актам законодавства та чинним міжнародним договорам України, стандартам Ради Європи у сфері демократії, верховенства права та прав людини, зокрема положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків (гендерно-правова експертиза), а в разі, коли проект акта належить до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, – на його відповідність *acquis communautaire*;

– по-друге, вони підлягають фаховій і юридичній експертизі та опрацюванню (внесення поправок для приведення у відповідність з правилами нормопроєктувальної техніки, редагування) у Секретаріаті Кабінету Міністрів;

– по-третє, проект акта Кабінету Міністрів має бути попередньо розглянутий урядовим комітетом.

Проте Регламентом Кабінету Міністрів передбачені випадки, коли цих вимог не дотримуються.

Так, у разі необхідності вжиття заходів з метою запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та в інших невідкладних випадках за рішенням Прем'єр-міністра України розпорядження Кабінету Міністрів може бути прийнято лише шляхом опитування членів Кабінету Міністрів.

Відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів процедура прийняття такого розпорядження застосовується у період між засіданнями Кабінету Міністрів за рішенням Прем'єр-міністра з власної ініціативи або за пропозицією інших членів Кабінету Міністрів [9].

Якщо більшість посадового складу Кабінету Міністрів висловилися проти прийняття розпорядження, протокол опитування подається Прем'єр-міністрові для прийняття рішення щодо подальших дій. Розпорядження Кабінету Міністрів вважається прийнятим з моменту його підписання Прем'єр-міністром.

Інші акти Кабінету Міністрів України набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо в них не встановлено більш пізнього терміну набрання чинності. При цьому, постанови Кабінету Міністрів України, які визначають права та обов'язки громадян, набирають чинності не раніше дня їх опублікування в офіційних друкованих виданнях.

Проте, Президент України може зупинити дію актів Кабінету Міністрів з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності. Акт Кабінету Міністрів України у повному обсязі або його окремі положення, визнані Конституційним Судом України неконституційними, втрачають чинність з дня прийняття Конституційним Судом України рішень про їх неконституційність.

Наприкінці, коротко розглянемо інші аспекти діяльності Кабінету Міністрів. Серед них, зокрема, *вимоги до консультацій з громадськістю* у випадках, коли проекти документів мають значні наслідки для населення.

Так, Регламент Кабінету Міністрів установлює, що головний розробник організовує громадське обговорення проектів актів Кабінету Міністрів, які мають важливе суспільне значення, стосуються прав та обов'язків громадян.

Громадське обговорення проектів актів Кабінету Міністрів здійснюється згідно з *Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики*, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1378.

На практиці проведення оцінок впливу та консультацій з громадянським суспільством здійснюється нерівномірно. Є випадки, коли проводиться всеосяжний аналіз, наприклад якщо мова йде про національні програми. Міністерства, схоже, усвідомлюють потребу в аналізі та консультаціях і їхні переваги, але здатність міністерств проводити аналіз та консультації обмежена внаслідок недостатньої кваліфікації та дефіциту часу.

Крім цього, відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів для вирішення питань суспільно-економічного життя, які потребують визначення концептуальних засад реалізації державної політики, пріоритетів та стратегічних напрямів соціально-економічного розвитку, послідовності дій, вибору оптимальних шляхів, механізму і засобів розв'язання проблеми, проведення реформ, розробляються пропозиції щодо реалізації державної політики (далі – політична пропозиція), які подаються на розгляд Кабінету Міністрів у формі доповідної записки. Політична пропозиція береться за основу під час підготовки планів заходів, проектів законів та інших актів законодавства.

За результатами розгляду політичної пропозиції Кабінет Міністрів приймає розпорядження про схвалення концепції, стратегії, основних напрямів реалізації державної політики, інших програмних документів концептуального характеру, концепції державної цільової програми та закону [5].

Проте, на практиці в Україні законопроектний процес домінує над процесом формування політики. Стадію розробки концепції міністерства (або Мін'юст) часто обходять і розробляють проекти, не розглядаючи інші політичні варіанти. Таким чином, міжвідомча координація та консультації зводяться до координації розробки проектів правових документів, які представляють лише один політичний варіант, втілений у правовому тексті. Як наслідок, дискусії міністрів на засіданнях Кабінету Міністрів, як правило, зосереджені на правових формулюваннях, а не на політичних варіантах і наслідках.

Певним свідченням цього є наступна статистика. За чотирирічний термін роботи парламенту п'ятого скликання Президент подав близько 200 законопроектів, Кабінет Міністрів – близько 1000, а депутати Верховної Ради – близько 3800. 76 % законопроектів Президента були прийняті, тоді як із законопроектів Кабінету Міністрів було прийнято близько 40 %, а із законопроектів депутатів Верховної Ради – близько 15 %. Отже, з приблизно 1200 прийнятих законів близько 150 надійшли від Президента, близько 450 – від Кабінету Міністрів і близько 600 – від самої Верховної Ради [15, с. 84].

### **13.3 Міністерства в системі органів виконавчої влади України**

Як відомо, в Україні за роки її незалежності сформувалася певна система міністерств як органів центральної виконавчої влади, покликаних виконувати функції державного управління у відповідних галузях. Навіть її поверхневий аналіз свідчить, що вона є не досить стабільною. Неодноразові і не завжди виправдані об'єднання, роз'єднання, ліквідація, створення нових міністерств, перетворення їх на державні комітети і, навпаки, дають підстави зробити висновок, що у нашій державі, незважаючи на деякі кроки по здійсненню адміністративної реформи, поки що не має чіткої програми вдосконалення системи центральних органів виконавчої влади, зокрема міністерств. Належним чином не визначено їх правовий статус, оскільки той статус, який вони мають нині, не відповідає завданням, які покладені на них. Це

посягається не лише суттєвими недоліками у здійсненні адміністративної реформи, а й тим, що вона не забезпечується законодавчо так, як потрібно. Зокрема, однією з причин недосконалого правового регулювання діяльності зазначених органів є тривала відсутність закону про центральні органи виконавчої влади.

Станом на 1 січня 2010 р. система центральних органів виконавчої влади складається зі 111 органів, з яких:

- 20 міністерств;
- 45 інших центральних органів виконавчої влади;
- 46 урядових органів.

Таким чином, сучасна система державного управління з наявним дублюванням функцій між органами влади та складною системою підпорядкування та координації призводить до того, що довіра до держави з боку пересічного громадянина втрачається.

*Міністерство* – основний центральний орган у системі органів виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики та здійснює функції державного управління у відповідній галузі (секторі) [3].

Основні статутні положення організації і діяльності цих міністерств сьогодні регламентуються Указом Президента України від 12 березня 1996 р. № 176/96, яким затверджено Загальне положення про міністерство, інший центральний орган виконавчої влади України, та конкретними положеннями про дані органи. Однак, згідно з п. 12 ст. 92 Конституції України організація і діяльність органів виконавчої влади мають визначатися виключно законами.

Концептуальні засади реформування міністерств як органів виконавчої влади мають базуватися на визнанні положення, згідно з яким ефективній діяльності цих органів ніби значно перешкоджають: невизначеність у розмежуванні статусу міністерств, державних комітетів і так званих інших центральних органів виконавчої влади; нечіткість у співвідпорядкованості центральних органів виконавчої влади, дублювання і суперечливість їх функцій та повноважень; невідповідність фактичної ролі окремих міністерств, їх формально продекларованому статусу як центральних органів виконавчої влади; відсутність у Кабінету Міністрів України достатніх засобів впливу на діяльність певної частини центральних органів виконавчої влади; наявність майже повної змістової відповідності статусів міністра і керівника іншого центрального органу виконавчої влади.

Суттєва особливість правового статусу міністерств полягає у тому, що будь-який їх акт може бути скасований Кабінетом Міністрів України або Президентом України без зазначення причин такого скасування, включаючи, природно, і причини невідповідності, порушення чи суперечності законам або актам Президента України.

Істотні зміни у будові системи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади передбачають перехід до використання функціонального принципу створення міністерств у поєднанні з галузевим у тому разі, коли це зумовлено специфікою відповідних галузей державного управління та рівнем соціально-економічного розвитку держави. Окремі міністерства можуть бути багатгалузевими або надгалузевими (наприклад, охоплювати такі галузі, як промисловість, сільське господарство, транспорт і зв'язок, енергетика). Загалом, структурна реорганізація органів виконавчої влади обов'язково має відбуватися за умови попереднього визначення реальної необхідності та напрямів зміни функцій, компетенцій або методів діяльності певних структур. Кількість міністерств, з одного боку, не повинна бути надто малою, щоб кожен з міністрів мав можливість охопити все коло питань, віднесених до його компетенції, а з іншого – надто великою, щоб якомога рідше виникали ситуації, коли вирішення однакових питань покладається на кількох міністрів, що призводить не лише до дублювання і паралелізму, а й до суперечок та конфлікту інтересів.

Серед основних напрямів вдосконалення структури міністерств найважливіше місце належить концентрації та спеціалізації лінійного управління, поліпшенню механізмів міжвідомчої координації, подальшому розвитку демократичних начал, зокрема структурній інтеграції державних і громадських організацій, підвищенню самостійності місцевих органів, розширенню виборності, колегіальності [3].

#### 13.4 Державний комітет у системі органів виконавчої влади

Як відомо, за чинним законодавством до центрального рівня управління виконавчої влади, разом з деякими іншими органами, належать державні комітети. Неefективність та суперечливість їх діяльності породжені, поряд з іншими причинами, недостатньо чітким її нормативно-правовим регулюванням. Так, укази Президента України хоча і закріплюють поділ системи центральних органів виконавчої влади на окремі види, але, водночас, майже не встановлюють різниці між ними, що призводить до відповідної невизначеності їх місця в цій системі. Разом з тим, регулювання правового статусу державних комітетів як центральних органів виконавчої влади нормами Конституції України є недостатнім, закон про них поки що відсутній. Це зумовлює нестабільність системи центральних органів виконавчої влади, зокрема державних комітетів, неадекватність правового регулювання їх функціонування. У зв'язку з цим державні комітети без достатніх на те підстав нерідко перетворюються у міністерства і навпаки. Фактично їх роль, як і деяких інших органів, не завжди відповідає продекларованому статусу. Крім того, вирішення Президентом України питань щодо організації, системи повноважень і порядку діяльності державних комітетів, як і інших центральних органів виконавчої влади, певною мірою суперечить ст. 120 Конституції України, згідно з якою названі питання визначаються Конституцією та законами України.

Варто також зауважити, що у свій час метою утворення державних комітетів як державних органів, було здійснення координації і забезпечення єдності діяльності інших центральних органів, а також підприємств і установ, які їм безпосередньо не підпорядковані, з питань, що мали значення для всіх або ряду галузей. Що стосується міністерств, то вони, на відміну від державних комітетів, були органами галузевого управління, що здійснювали державне управління, як правило, певною системою підпорядкованих органів, підприємств та установами, безпосередньо впливаючи на їх діяльність. Однак, на сучасному етапі відбулося невиправдане звуження обсягу міжгалузевих повноважень державних комітетів і водночас розширення його щодо міністерств. Це призвело до певної дестабілізації роботи ряду державних комітетів і невизначеності їх ролі в системі органів виконавчої влади, а також до послаблення їх впливу на певні міжгалузеві сфери державного управління [6].

Існують і інші недоліки, які, поряд з вказаними, повинні бути усунуті в процесі здійснення адміністративної реформи. Проте, практичні заходи стосовно реалізації останньої потребують серйозного наукового забезпечення. Не варто сподіватися на позитивні і серйозні зрушення, якщо ні процес проведення адміністративної реформи, ні діяльність органів управління не будуть мати досконалих науково обґрунтованих параметрів. З огляду на це стає важливим не лише аналіз законодавства та практичних матеріалів з питань діяльності державних комітетів, а й утворення достатньої теоретичної бази, яка б дозволила найбільш конструктивно вирішити ряд назрілих питань, пов'язаних із удосконаленням системи та правового статусу названих органів.

Визначаючи місце і роль державних комітетів у системі органів виконавчої влади, *А. Макаренко* підкреслює, що вони є центральними органами виконавчої влади, покликаними здійснювати міжгалузеву діяльність. Ця діяльність зумовлює їх специфіку, дозволяючи відмежувати від інших органів. Зміст полягає у координації і забезпеченні єдності роботи інших центральних органів виконавчої влади, підприємств і установ, які не підпорядковані держкомітетам.

*А. Макаренко* встановлено, що порядок формування державних комітетів, як і інших центральних органів виконавчої влади, на відміну від Кабінету Міністрів України та місцевих державних адміністрацій, не передбачений конституційними нормами та не врегульований законами, що викликає гостру потребу у прийнятті закону «Про центральні органи виконавчої влади» [6].

Відсутність визначених у законі ознак, якими повинні володіти державні комітети, дає можливість створювати в їх системі органи, що не мають необхідного обсягу повноважень. Прикладом є Державний комітет України у справах ветеранів. Звернення до історії його виникнення дало можливість побачити, що він раніше не мав статусу центрального органу виконавчої влади, а був Комітетом при Президентові України, потім - при Кабінеті Міністрів України. Лише 22 червня 2000 р. Указом Президента України йому було надано статус державного комітету, але при цьому обсяг його повноважень не зазнав суттєвих змін, тому наданий статус є занадто широким для змісту його діяльності. Також, без достатніх на те підстав, Міністерство промислової політики України перетворювалось у відповідний державний комітет і навпаки.

Відсутність закріплених у законі спеціальних ознак, притаманних лише державним комітетам, дає можливість утворювати в їх системі не властиві для неї органи. Зважаючи на це, необхідно, по-перше, визначити в законі правовий статус державних комітетів, враховуючи особливості їх діяльності. Це пов'язано з тим, що, як і будь-який державний орган, державні комітети можуть діяти лише в межах визначеної компетенції, а з огляду на те, що вони здійснюють управління стосовно не підпорядкованих їм об'єктів, ефективність їх діяльності прямо залежить від чіткості встановленого законом правового статусу. По-друге, необхідно внести зміни в існуючу систему державних комітетів шляхом виключення з неї органів, які не відповідають їхньому статусу.

Підводячи підсумок, слід зазначити, що проблеми системно-структурної організації центральних органів виконавчої влади були, є і найближчим часом залишатимуться серед основних напрямків реалізації адміністративної реформи в Україні. Вони мають вирішуватися системно, поступально, науково обгрунтовано, на чіткій законодавчій основі. Без цього неможливо забезпечити належний функціональний стан усього механізму державного управління, спроможність консолідації зусиль та ресурсів на формування і виконання його стратегічних цілей, забезпечити узгодженість, ефективність і прозорість процесів прийняття й виконання управлінських рішень.

Список використаної і рекомендованої літератури

*Дуда А.В.* Конституційно-правова основа діяльності та повноваження Уряду України // Збірник наукових праць УАДУ при Президентові України. – 1999. – Вип. 1. – С. 234-236.

*Дуда А.В.* Урядові комітети в контексті оптимізації структури Кабінету Міністрів України // Збірник наукових праць УАДУ при Президентові України. – 2000. – Вип. 1. – С. 18-26.

*Кикоть П.В.* Міністерства в системі органів виконавчої влади України. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07. – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. – Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – Київ, 2002.

Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 року № 2222 – IV, К., 2006.

*Кушнір М.О.* Функції представництва інтересів центрального органу виконавчої влади та організації правової роботи у його системі // Вісник НАДУ. – 2005. – № 2. – С. 54-61.

*Макаренко А.В.* Державний комітет у системі органів виконавчої влади. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07. – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. – Київський національний економічний університет. – Київ, 2002.

План модернізації державного управління : пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / В. Афанасьєва, А. Вишневський (кер. авт. колективу), Р. Гекалюк [та ін.]; Під заг. ред. Т. Мотренка. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 320 с.

Постанова Кабміну України від 12 березня 2005 р. № 179 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 11. – С. 522.

Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України». – Режим доступу: .

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 березня 2007 р. № 109-р «Про перелік урядових комітетів та їх посадовий склад». – Режим доступу: .

Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1572 «Про систему центральних органів виконавчої влади». – Режим доступу: .

Указ Президента України від 29 травня 2001 р. № 345 «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – С. 985.

Указ Президента України від 26 травня 2003 р. № 434 «Про деякі заходи щодо оптимізації керівництва в системі центральних органів виконавчої влади» // Офіційний вісник України. – 2003. – № 22. – С. 989.

Указ Президента України від 15 листопада 2006 р. № 970 «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України». – Режим доступу: .

Україна. Оцінка системи врядування : [Звіт], берез. 2006 р. : Неофіц. пер. / За ред. П. Барнс; – 2006. – 175 с.

Уряди України у ХХ ст. : Наук.-док. вид. / Н.П. Барановська, Т.Б. Бикова, С.Г. Богачук та ін.; Відп. ред. В.М. Литвин; Каб. Міністрів України, НАН України. – К. : Наук. думка, 2001. – 606 с.