

РОЗДІЛ IV. ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПІДПРИЄМНИЦТВА

*Безносюк А.М., к.ю.н.,
доцент кафедри бізнесу і права,
Вінницький інститут Університету «Україна»,
Дубинець С.М., здобувач 5-го курсу
спеціальність «Право»
Вінницький інститут Університету «Україна»,*

**ПРАВОВИЙ СТАТУС КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ У
ВЗАЄМОВІДНОСИНАХ З ІНШИМИ ВИЩИМИ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

**LEGAL STATUS OF THE CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE IN
RELATIONSHIPS WITH OTHER HIGHER
GOVERNMENT AUTHORITIES**

Анотація. У статті актуалізується вивчення конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України та його місця в системі органів влади, виходячи з факту значущості цього органу державної влади для функціонування структури влади в країні. Оскільки поділ влади є ознакою демократичного побудови політичної влади і основою демократії в рамках держави.

Ключові слова: уряд, Кабінет Міністрів України, центральний орган державної влади.

Abstract. The article examines the study of the constitutional and legal status of the Cabinet of Ministers of Ukraine and its place in the system of bodies of power, based on the fact that this body of state power is important for the functioning of the structure of government in the country. Because the separation of powers is a sign of the democratic construction of political power and the basis of democracy within the state.

Key words: government, Cabinet of Ministers of Ukraine, central state authority.

Постановка проблеми. Проблеми державотворення ставлять перед наукою конституційного права значну кількість питань, пов'язаних із необхідністю законодавчого закріплення статусу вищого колегіального органу виконавчої влади – уряду. Радянська наука державного (конституційного) права не приділяла значної уваги питанням урядової діяльності. Причинами цьому було зосередження основної уваги на розробці теорії повноваддя рад народних депутатів та провідної ролі у здійсненні управлінських процесів партійних органів. В умовах становлення незалежності держави практично були відсутні серйозні теоретичні дослідження правового статусу уряду, що могли бути покладені в основу майбутнього законодавства щодо правового регулювання організації його діяльності. З огляду на те, що вищим органом виконавчої влади є Кабінет Міністрів України, визначення його адміністративно-правового статусу, взаємовідносин з іншими органами державної влади, вищими посадовими особами, зокрема Президентом України та Головою Верховної Ради України, набувають особливого значення у контексті здійснення адміністративної

реформи та подальшого удосконалення чинного законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідженні проблеми конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України склали роботи вітчизняних і зарубіжних вчених таких як: В.Б. Авер'янова, Я.О. Берназюка, О.Т. Волощук, В.О. Гергелійника, А.З. Георгіци, В.С. Кобрина, І.Б. Коліушка, І.В. Корейби, В.В. Кравченка, А.П. Крусян, З.І. Лунь, В.Ф. Погорілка, П.М. Рабіновича, М.Д. Савенка, М.В. Савчина, А.О. Селіванова, О. Скрипнюка, І.Д. Сліденка, Т.М. Слінько, О.В. Совгирі, П.Б. Стецюка, М.В. Тесленко, Ю.М. Тодики, В.Л. Федоренка, О.Ф. Фрицького, В.М. Шаповала, С.В. Шевчука, Т.О. Цимбалістого та ін.

Формулювання цілей статті. Мета дослідження полягає у теоретичному обґрунтуванні окремих аспектів правового регулювання конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України та його місця в системі органів влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Конституція проголошує Україну демократичною, правовою державою. Державна влада поділяється між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади [1]. Різноманітність ідеологій і релігій санкціоновано, і державна або обов'язкова ідеології не можуть бути прийняті в рамках країни. Право на багатопартійну політичну систему залишено в силі. Зміст законів має бути публічним, перш ніж вони набудуть чинності, і вони повинні бути сформульовані відповідно до міжнародного права і принципів.

Події, які відбуваються в політичній сфері і економічному житті України та українського суспільства безпосередньо пов'язані з функціонуванням одного з найголовніших і відповідальних органів державної влади, а саме - з Кабінетом Міністрів України [5, с. 302]. Конституційно-правовий статус Уряду України складається з певної системи норм, передбачених і встановлених на конституційному рівні, які фіксують положення даного органу державної влади в система органів державної влади України. Вони розподіляються наступним чином:

- 1) норми, за допомогою яких регулюється порядок формування, тривалість повноважень, порядок виходу у відставку Уряду України;
- 2) норми, які закріплюють повноваження та функції Уряду України;
- 3) норми, метою закріплення яких є визначення порядку діяльності Уряду України [8, с. 129].

Тож роль уряду, безумовно, має бути підвищена у вирішенні всіх питань: виробленні державної політики, законотворчому процесі, розв'язанні кадрових, фінансових проблем, керівництві підвідомчими органами та їх відповідальності перед Кабінетом Міністрів України, забезпеченні і виконанні конституції, законів та інших нормативно-правових актів [13, с. 180]. За твердженням Ю.М. Тодики, від якості реалізації Урядом України своїх завдань і функцій значною мірою залежить дотримання і здійснення на практиці конституційних приписів. Уряд займається не прийняттям законів, а організацією їх виконання, забезпеченням ефективного виконання ланками державного апарату своїх функцій в економічній, соціальній, адміністративно-політичній сферах діяльності [6, с. 108].

Центральний орган влади у сучасних політико-правових системах не тільки відіграють роль органів виконавчої влади, але і являють собою найбільш мобільні і дієздатні державні установи, які мають право не просто виробляти стратегію, але й впроваджувати в життя конкретні програми дій, здійснюючи управління державними справами. Він є основним інструментом здійснення політики в усіх сферах суспільного життя, символізує

вищий рівень політичної відповідальності, веде справи держави, створюючи та спостерігаючи за виконанням політичної програми та вирішення проблем. Саме досліджуваний державний орган, реагує та знаходить вихід з криз та критичних ситуацій, а його стійкість перевіряється під час виборів [7, 9].

На сучасному етапі розвитку світового співтовариства цей керівний орган, як виконавець законів та актів глави держави перестав сприйматися більшістю дослідників виключно в контексті органу виконавчої влади. На сьогодні Кабінет Міністрів перетворився у вищий політичний орган, який очолює публічну адміністрацію та здійснює загальнонаціональне управління у всіх сферах життєдіяльності держави [15, с. 183]. Уряд, на переконання К.В. Арановського, в гуманітарній частині питання, вирішує подвійну проблему. З одного боку, уряд очолює публічну адміністрацію; організовує бажання й прагнення значної кількості людей, що складають ту частину суспільства, яка бажає обов'язково управляти, владарювати з честолюбних або альтруїстських спонукань, із-за моральних і матеріальних переваг, пов'язаних із владою; чиновництво знаходить в уряді опору своєму положенню. З іншого боку, цей керівний орган якимось чином упорядковує дії та амбіції правлячих і тим самим декілька огорожує ту частину суспільства, якою управляють, від їх надмірностей та намагається поєднати вигоди й інтереси правлячих і тих, ким управляють, хоча кожна зі сторін отримує свою частину вигід, і частини ці, є звичайно, нерівними [16, с. 34].

Вищий орган виконавчої влади здійснює загальне керівництво державними (публічними) справами, відповідає перед народом за свою діяльність, забезпечує проведення внутрішньої і зовнішньої політики, охорону конституційного ладу і встановленого правопорядку. В умовах демократії цей державний орган повинен виражати загальні (загальнонаціональні) інтереси, а не приватні, корпоративні або регіональні, адже в системі державної влади займає, як правило, домінуюче становище [17, с. 50].

Наведена вище характеристика уряду як вищого органу виконавчої влади та його завдань в системі органів публічної влади (адміністрації) дозволяє констатувати, що, крім іншого, Кабінет Міністрів України займає особливе місце в системі суб'єктів правової охорони Конституції України.

Слід зазначити, що питання взаємної відповідальності інститутів влади є одним з ключових для функціонування демократичної політичної системи. Оптимальне вирішення цього питання забезпечує дієвість політичної системи і системи державної влади зокрема, повноцінну реалізацію базового демократичного принципу поділу влади.

З початком функціонування Конституції і нового Парламенту, що представляють різні партії і фракції, політична структура України згодом показали ознаки стабілізації. По-перше, як орган, який реалізує, в силу своєї конституційно-правової природи, функцію виконання законів та рішень глави держави. Так, виконуючи закони, прийняті Верховною Радою України, Кабінет Міністрів України, в процесі такого виконання та реалізації законодавчих норм, повинен здійснювати правову охорону у вигляді наступного конституційного контролю і мати можливість оскаржити конституційність такого закону. Що стосується рішень глави держави, то тут ситуація дещо складніша. Конституційні приписи розділу VI Основного закону [30], зокрема статей 113 та 116 є суперечливими та непослідовними. Так, згідно ст.113 Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується, крім іншого, указами Президента України, а відповідно до п. 1. ст. 116 на уряд покладається обов'язок виконання актів Президента України.

В другому випадку мова йде про акти Президента України, які згідно ст. 106 Конституції України глава держави видає у формі указів і розпоряджень. Непослідовність у даній ситуації, на думку В.Б. Авер'янова і в тому, що не має чіткого легального розмежування словосполучень «керуватися у своїй діяльності» і «забезпечувати виконання» [1, с. 33]. Виконуючи акти глави держави, Кабінет Міністрів України забезпечує правову охорону Конституції України, уникаючи при цьому виконання актів не у формі указів чи розпоряджень (наприклад, доручень, листів, звернень, послань, повідомлень тощо) [1, с. 33]. Таким чином, Уряд України створює умови для здійснення Конституції, законів України та актів Президента України (забезпечує виконання) та діє (керується) згідно із ними ж. Очевидно, що керуючись актом, Кабінет Міністрів України його виконує сам 42 і повинен забезпечити це виконання з боку суб'єктів, що знаходяться в його управлінні.

По-друге, як орган, який організовує та проводить внутрішню та зовнішню політику. Відповідно до п. 1 ст. 116 Конституції України [30] Кабінет Міністрів України здійснює внутрішню та зовнішню політику держави. При здійсненні такої політики Кабінет Міністрів України повинен дотримуватися режиму конституційної законності та забезпечувати правову охорону Основного закону держави. Зокрема, на забезпечення правової охорони у процесі здійснення зовнішньої політики держави, Закон України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року [5] надає можливість Кабінету Міністрів України звернутися до Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України чинного міжнародного договору України або міжнародного договору, що вноситься до Верховної Ради України для надання згоди на його обов'язковість.

Що ж стосується забезпечення правової охорони Конституції України у сфері здійснення внутрішньої політики держави, то у цьому випадку Кабінет Міністрів України, своєю діяльністю, повинен бути «прикладом», «зразком» додержання положень Основного закону. Також уряд повинен мати реальні важелі впливу щодо захисту норм Конституції України в процесі реалізації і внутрішньої і зовнішньої політики. При цьому, як правильно зауважує В. Б. Авер'янов, слід пам'ятати про неприйнятність будь-якої гіперболізації значення конституційного визначення Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади, який забезпечує здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави. Кабінет Міністрів України не уповноважений вичерпним чином здійснювати державну політику. Така функція розподіляється між ним та Президентом України, який здійснює, відповідно до положень, Конституції України, керівництво у трьох сферах діяльності держави – зовнішньополітичній, національній безпеки та оборони [1, с. 33-34].

Наразі, мова йде не про якийсь механічний поділ повноважень, а про те, що саме у згаданих трьох сферах преференції щодо вироблення і здійснення державної політики надані президенту України. В усіх інших сферах, подібні преференції зберігаються за Кабінетом Міністрів України, хоча він повинен залучатися Президентом України до формування політичного курсу і в перелічених трьох сферах [1, с. 34]. Діяльність же Кабінету Міністрів України, рівноцінно як і Президента України, повинна спрямовуватися на досягнення певного балансу та неможливості узурпації влади в кожній із сфер здійснення державної політики при забезпеченні правової охорони Конституції України.

По-третє, як орган загальної компетенції. Тлумачний словник української мови визначає поняття загальний як такий, який стосується, торкається всіх, усього, поширюється на всіх, на все в цілому [2, с. 86]. Справді, діяльність уряду спрямована на найзагальнішу

сферу предметів відання. Така широка компетенція Кабінету Міністрів України вимагає від останнього провадження своєї діяльності у відповідності з нормами Конституції України у найрізноманітніших сферах державного та суспільного життя. З другого боку, така діяльність повинна бути спрямована на максимальний захист та охорону конституційних норм всіма органами виконавчої влади в Україні, як центральними так і місцевими.

По-четверте, як суб'єкт законодавчої ініціативи та правотворчий орган. Кабінет Міністрів України, згідно ст. 93 Конституції України [3], є суб'єктом права законодавчої ініціативи, а відповідно до положень ст. 96 Основного закону, виключно уряд розробляє проект закону про Державний бюджет України на наступний рік і подає його до Верховної Ради України. Крім того, згідно положень Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» Кабінет Міністрів України, на рівні з Президентом України, має право на внесення проекту закону про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України.

Кабінет Міністрів України на виконання рішення Верховної Ради України, за зверненням відповідного комітету Верховної Ради України або з власної ініціативи, подає Верховній Раді України висновки щодо повноти економічного обґрунтування та фінансового забезпечення законодавчих пропозицій і проектів законів, реалізація яких потребує матеріальних та інших витрат за рахунок державного чи місцевих бюджетів.

По-п'яте, уряд є символом політичної відповідальності. Значення парламентської відповідальності уряду в системі поділу влади, на думку Р.М. Павленка, узгоджується із завданням недопущення концентрації влади в одних руках, яке реалізується через механізм зіставлення реальної дії чи позиції уряду з уявленнями про належну поведінку, яку має більшість у парламенті, і винесення у зв'язку з цим рішення щодо підтримки чи не підтримки існування уряду [3, с. 810].

По-шосте, уряд є органом, який забезпечує охорону та захист конституційного ладу України. Так, відповідно до ч. 1 ст. 17 Конституції України захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу [3].

Визнаючи захист суверенітету, територіальної цілісності України, її економічної та інформаційної безпеки найважливішою функцією держави, ч. 1 ст. 17 Конституції України в той же час не вказує, які саме державні органи її виконують. До таких суб'єктів належать: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, судові органи, органи прокуратури, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, Збройні Сили України, Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України, інші військові формування, утворені відповідно до Конституції та законів України [1, с. 123].

Кабінет Міністрів України, відповідно до положень п.п. 1, 7 ст. 116 Конституції України забезпечує державний суверенітет та здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України. Основна практична діяльність держави по забезпеченню державного суверенітету в його територіальному, економічному, культурному, міжнародному та безпековому аспектах покладається саме на органи державної виконавчої влади, які за чинної Конституції спрямовуються і координуються власне Кабінетом Міністрів України [1, с. 801].

Висновки. Як підсумок, зауважимо, що конституційно-правовий статус Уряду України характеризується присутністю ступінчастої структури компетенції даного органу державної

влади. Відповідальність Кабінету Міністрів України перед Президентом України є природно обумовленим наявним розподілом повноважень між главою держави і урядом у межах існуючої форми правління. Потрібно встановити чіткі однозначні імперативні норми, які б розділили повноваження уряду та глави держави, а також встановили правовий механізм їх взаємодії.

Список використаних джерел

1. Бабич О.М. Виконавча влада та її місце в системі державної влади. *Збірник наукових праці Держава і право*. 2010. Випуск 50. С. 302-309.
2. Біла-Гіунова Л.Р. Службова кар'єра державного службовця: поняття та особливості. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2012. Т. 11. С. 127-139.
3. Васильківська В.В. Правовий статус державного службовця: сутнісно-структурний пошук. *Юридичний вісник*. 2016. № 1. С. 180–188.
4. Білозьоров Є.В., Власенко В.П., Горова О.Б., Завальний А.М., Заяць Н.В. Теорія держави та права: навч. посіб. К. : НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.
5. Чаусовська С. Поняття публічних послуг та їх класифікація. *Держава та регіони*. 2017. № 1 (57). URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/1_2017/20.pdf.
6. Васильківська В.В. Сутнісно-правова характеристика обов'язків державного службовця. *Право та державне управління: зб. наук. праць*. 2018. № 1. С. 183-189.
7. Виконавча влада в Україні та інших державах: історія та сучасність (аспекти права): *Матеріали Восьмої Всеукраїнської науково-теоретичної інтернет-конференції*. Вип. 8. 2018. 127 с.
8. Волощук О.Т. Поняття та сутність уряду як носія виконавчої влади. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2011. Вип. 597. С. 50-55.
9. Конституція України. *Відомості Верховної Ради*. 1996. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
10. Авер'янов В. Організація виконавчої влади: необхідність усунення внутрішніх суперечностей. *Право України*. 2009. № 5. С. 30-35.
11. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017. № 2147а-19. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 35. Ст. 376 (зі змінами).
12. Кобрин В.С. Методи дослідження конституційно-правового статусу Прем'єр-міністра України. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки*. Вип. 4. Том. 1. 2014. С. 86-91.
13. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В.Я. Тацій, О.В. Петришин, Ю.Г. Барабаш та ін. Х.: Право, 2011. 1128 с.