

УДК 342.6(477)

**І.І. ДАХОВА**, канд. юрид. наук, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

## **РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ПРЕЗИДЕНТОМ УКРАЇНИ І КАБІНЕТОМ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ**

*Ключові слова: Президент України, Кабінет Міністрів України, компетенція, повноваження*

З моменту проголошення незалежності України і до теперішнього часу актуальною та гострою є проблема ефективного функціонування державного механізму. Відносини між вищими органами державної влади є найсуперечливішим моментом політичного життя нашої країни. Пошуки оптимальної моделі здійснення державної влади призвели до прийняття в грудні 2004 року Закону «Про внесення змін до Конституції України», згідно з яким повнота державної влади переходить до Верховної Ради (точніше, парламентської більшості) та Кабінету Міністрів України, а Президент позбавляється майже всіх повноважень у сфері виконавчої влади. Таким чином, відбувається перетворення України на парламентсько-президентську республіку.

Але механізм взаємодії вищих органів державної влади, закладений у новій редакції Конституції України, не створив правового механізму розв'язання конфліктів між органами різних гілок влади. Можна погодитись із висновком Венеціанської комісії щодо змін до Конституції України, про те, що прийняті конституційні зміни не повністю відповідають меті конституційної реформи, результатом якої має стати створення збалансованої і функціональної системи управління. На думку Комісії, «попередні дуже сильні повноваження Президента були суттєво ослаблені, але в дещо нелогічний спосіб». За Конституцією 2004 р. ряд положень може призвести до необґрунтованих політичних конфліктів і тим самим підірвати необхідне зміцнення верхов-

венства права в країні [1].

Рішення Конституційного Суду України від 30.09.2010 року (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України), яким орган конституційної юрисдикції визнав Закон № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України» неконституційним, повернуло Україну до попередньої форми правління, тобто президентсько-парламентської республіки, яка була встановлена Конституцією в редакції 1996 року. Таким чином, глава держави знову отримав суттєві повноваження у виконавчій сфері, що дозволить йому суттєвим чином впливати на діяльність виконавчої гілки влади.

Проблемі стосунків між Президентом та Урядом України присвячено праці таких українських вчених, як В.Б. Авер'янов, А.А. Коваленко, О.Д. Крупчан, В.М. Шаповал. Питанням взаємовідносин глави держави з урядом присвячені також роботи російських правників. Але, на жаль, на сьогоднішній день багато питань щодо статусу цих органів залишаються невирішеними. Найбільш гостра полеміка розгортається навколо проблеми співвідношення повноважень вказаних органів, якому й присвячена дана стаття. Наукова новизна роботи полягає у здійсненні аналізу компетенції Президента України та Кабінету Міністрів та розробці деяких пропозицій щодо вдосконалення механізму їх взаємодії

Згідно ст.113 Конституції України і ст.1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010 р., Кабінет Міністрів є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Це означає, що всі органи, які входять до структури цієї гілки влади, повинні бути безпосередньо чи опосередковано підпорядковані Кабінету Міністрів і повноваження Кабінету Міністрів мають поширюватися на всі ланки системи органів виконавчої влади. Для точного і повного втілення в життя вказаного положення Конституції і закону необхідним є створення такого становища, при якому Уряд України насправді б став вищим органом виконавчої влади, щоб він очолював всю систему виконавчої влади. Українські

вчені зазначають, що для ефективної діяльності ієрархічно побудованої системи (якою є система виконавчої влади) необхідною є її моноцентрична, а не поліцентрична побудова. Тобто доцільним є створення умов, коли всі структурні ланки системи підлягають впливу саме з одного, а не з кількох владно-організаційних центрів (див., наприклад [2, с.275; 3, с.25]). Дійсний стан справ у системі виконавчих органів повною мірою не відповідає вказаним вимогам.

Розв'язання проблеми перетворення Кабінету Міністрів на єдиний центр управління об'єктивно ускладнюється тим, що встановлена Конституцією України форма державного правління змішаного типу зумовлює наявність «дуалізму» виконавчої влади [3, с.25]. Такий дуалізм (біцефальність) передбачає існування ситуації, коли гілка влади фактично очолюється двома вищими органами держави. Система органів виконавчої влади України наближена до «моделі не з одним центром, а зі своєрідним «подвійним центром» [3, с.25], котрий складається з двох функціонально поєднаних суб'єктів – Президента і Кабінету Міністрів. Причому, як свідчить практика, глава держави наділений більш вагомими повноваженнями у сфері виконавчої влади, ніж власне Уряд, завдяки яким Президент сьогодні фактично і є главою виконавчої влади України. Як справедливо зазначає Л.Т. Кривенко, реальне місце Кабінету Міністрів у системі органів виконавчої влади є значно нижчим, ніж зафіксоване в Конституції, а його роль – незрівнянно слабша [4, с.61].

Президент України, згідно ст.102 чинної Конституції, є главою держави і виступає від імені держави, він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності, дотримання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. За Конституцією УРСР 1978 р. Президент структурно входив до виконавчої влади, він визнавався главою держави і главою виконавчої влади. З прийняттям Конституції України 1996 р. юридично його становище змінилось, тобто відповідно до Основного Закону Президент не входить

структурно до жодної з гілок державної влади, він посідає особливе місце в системі владних структур України. Але фактично, як зазначено вище, сьогодні главу держави функціонально можна віднести до виконавчої влади. Ці обставини й дозволяють стверджувати про існування в Україні дуалізму виконавчої влади. Про біцефальність цієї гілки влади можна зробити висновок на основі аналізу ст.106 Конституції, з якої випливає, що Президент наділений значними повноваженнями у сфері виконавчої влади. Саме у зв'язку з розподілом повноважень між главою держави і Урядом України виникають найбільш гострі проблеми при вирішенні питання про визначення Кабінету Міністрів як вищого органу в системі виконавчої влади.

Перш за все це стосується повноважень Президента України, закріплених у пунктах 9, 10 і 15 ст.106 Конституції та ст.6 Закону «Про Кабінет Міністрів України», згідно з якими Президент призначає за згодою Верховної Ради Прем'єр-міністра України; визначає за поданням Прем'єр-міністра посадовий склад (кількість та перелік посад) новосформованого Кабінету Міністрів одночасно з призначенням членів Кабінету Міністрів; призначає керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їх повноваження на цих посадах; створює та ліквідує міністерства, інші центральні органи виконавчої влади.

Крім того, Президент має право давати доручення Кабінету Міністрів ч.2 ст.25 Закону), скасовувати акти Кабінету Міністрів (п.16 ст.106 Конституції). Необхідно також зазначити, що відповідно до ст.10 Закону Програма діяльності Кабінету Міністрів базується на передвиборній програмі Президента України. Конституція України закріплює, що Кабінет Міністрів є відповідальним перед Президентом України. Згідно з п.9 ст.106 Основного Закону Президент припиняє повноваження Прем'єр-міністра і приймає рішення про його відставку, причому підстави прийняття останнього, а також необхідність згоди на це Вер-

ховної Ради в законодавстві не вказуються. Відставка Прем'єр-міністра відповідно до ст.115 тягне за собою відставку всього Кабінету Міністрів. Отже, доля уряду повністю залежить від волі глави держави.

Використання інституту відповідальності є найрадикальнішим важелем впливу на Кабінет Міністрів з боку Президента, застосування якого здійснюється ним на підставі незалежного поточного контролю за діяльністю Уряду. Тому, як зазначає О.Д. Крупчан, хоча у ст.113 прямо не фіксується стан «підконтрольності» або «підзвітності» Кабінету Міністрів главі держави, закономірність і доцільність реального існування такої залежності органічно випливають із загального характеру зв'язку Президента й Кабінету Міністрів України [5, с.58].

Перелік цих повноважень Президента є підтвердженням того, що глава держави наділений значними преференціями стосовно регулювання діяльності органів виконавчої влади, він здійснює основні кадрові призначення в системі цієї влади, а Кабінет Міністрів, відповідно, не володіє виключним правом на вирішення питань, що стосуються структури виконавчої влади, а звідси – не має достатніх засобів впливу на згадані органи та їх керівників. Таку ситуацію не можна назвати нормальною як для функціонування окремих органів, так і для всієї системи виконавчої влади. По-перше, це стосується посади Прем'єр-міністра, який сьогодні повною мірою не відіграє ролі глави Кабінету Міністрів. Хоча законодавець і зробив спроби наділити Прем'єра повноваженнями, які б підтверджували його статус як глави Уряду України, але обсяг цих повноважень є недостатнім для справжнього очолювання Кабінету. Так, у Конституції закріплюється порядок, за яким Президент здійснює основні призначення на посади керівників органів виконавчої влади за поданням Прем'єр-міністра, але ж на звільнення з посад цих осіб конституційним законодавством не передбачено навіть згоди глави Уряду. Також Основний Закон містить норми, в яких передбачене обов'язкове скріп-

лення актів Президента України з окремих питань підписами Прем'єр-міністра і міністра, відповідного за акт та його виконання (ч.4 ст.106). Вважається, що таким чином Прем'єр може впливати на зміст і реалізацію вказаних актів. Однак треба погодитись із думкою С.Г. Серьогіної, яка вважає, що сьогодні ця можливість по суті паралізована фактичною адміністративною залежністю уряду від глави держави і правом Президента на свій розсуд припиняти повноваження Прем'єр-міністра і всіх членів Кабінету [6, с.13]. Таким чином, Прем'єр-міністр України фактично не відіграє вирішальну роль у керуванні роботою як Кабінету Міністрів, так і інших органів виконавчої влади. Тобто ситуація, що існує в державі, наближена до стану в республіках з президентською формою правління, де існує посада так званого адміністративного прем'єр-міністра, тоді як реально уряд очолює Президент (як, наприклад, у Єгипті).

По-друге, надання Президенту широкого кола повноважень у сфері виконавчої влади без його входження до структури цієї влади є негативним фактором при вирішенні питання про відповідальність за роботу Кабінету Міністрів. Тобто, як вважає Л.Т. Кривенко, з Президента знімається безпосередня політична відповідальність за наслідки діяльності уряду за надзвичайно великих можливостей і важелів впливу Президента на дії Кабінету Міністрів [4, с.61].

Для підтвердження свого статусу як дійсно вищого органу в системі органів виконавчої влади Уряд України повинен бути наділений більш вагомими повноваженнями у сфері своєї діяльності, а саме: мати можливість брати участь у формуванні органів цієї гілки влади, а також бути здатним «ефективно керувати «вертикаллю» підлеглих йому органів» [7, с.8]. Тому доцільним було би надати Кабміну більшої самостійності у вирішенні власних справ. Що стосується центральних органів виконавчої влади, доцільним є наділення саме Кабінету Міністрів України правом створювати, реорганізовувати та ліквідувати міністерства, центральні органи виконавчої влади,

діючи в межах коштів, передбачених на утримання вказаних органів. Спірним є питання про наділення Президента правом на призначення та звільнення з посад керівників центральних органів виконавчої влади. Але, виходячи з президентсько-парламентської форми правління в нашій державі, це право доцільно залишити за Президентом України. Як зазначав В.Б. Авер'янов, наявність у Президента права на деякі кадрові призначення не суперечить «дуалістичній» природі виконавчої влади [7, с.8]. Таким правом, наприклад, наділений і Президент Франції, яка за формою правління є змішаною республікою. Але доцільним є внесення деяких коректив у норми, що стосуються даного питання. Так, кандидатури на посади як міністрів (за чинною Конституцією), так і керівників інших центральних органів виконавчої влади (що не передбачено Основним Законом), повинні подаватись Президентові Прем'єр-міністром України. Також необхідним є закріплення на конституційному рівні дачі згоди глави Уряду на звільнення Президентом з посад керівників вказаних органів.

Що стосується місцевих органів виконавчої влади, доцільно біло б наділити Кабінет Міністрів правом призначати та звільняти голів місцевих державних адміністрацій, тобто тими правами, які за чинною Конституцією також належать главі держави. Належність таких повноважень Президенту, призводить до руйнування вертикалі виконавчої влади, обмежує Кабінет Міністрів у можливості здійснювати контроль за діяльністю місцевих адміністрацій. У ст.30 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» вказується, що місцеві державні адміністрації та їх голови при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України, а також відповідальні перед Кабінетом Міністрів та підзвітні і підконтрольні йому [8]. При наділенні Уряду України правом призначати та звільняти голів місцевих державних адміністрацій місцеві органи виконавчої влади відповідали б лише перед Кабінетом Міністрів, що є більш ефективним для формування та існу-

вання єдиної системи органів виконавчої влади.

Згідно ч.8 ст.118 Конституції, рішення голів місцевих державних адміністрацій, що протирічать Конституції і законам, іншим актам законодавства України, можуть бути згідно з законом скасовані Президентом або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

Для ефективного здійснення Кабінетом Міністрів функцій, пов'язаних з керівництвом підвідомчими органами виконавчої влади [9], саме йому повинно бути надано право щодо скасування повністю чи в окремій частині актів центральних і місцевих органів виконавчої влади.

З вищевказаного можна зробити висновок, що нормативне визначення Основним Законом Кабінету Міністрів не збігається з фактичним статусом даного органу. Як зазначає Л.Т. Кривенко, закріплене в Конституції положення Уряду України є значно ширшим у порівнянні з обсягом і значенням тих повноважень і можливостей, котрі прямо або опосередковано закріплюються за урядом розділом VI та іншими розділами Конституції [4, с.61]. Таким чином, сьогодні необхідним є наближення статусу Кабінету Міністрів до того, яким його визнає Основний Закон, тобто наділення уряду більш вагомими повноваженнями у власній справі.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Висновок Європейської Комісії за демократію через право (Венеціанської комісії) «Про конституційну ситуацію в Україні»: від 17.12.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_a36](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_a36).
2. Конституція незалежної України: навч. посібник / за ред. В. Ф. Погорілка, Ю. С. Шемшученка, В. О. Євдокимова. – К.: ІДП НАН України, 2000. – 428 с.
3. Авер'янов В. Система органів виконавчої влади: проблеми реформування у світлі конституційних вимог / В. Авер'янов // Право України. – 2003 – № 9. – С. 24–30.

4. Кривенко Л. В. Інститут президентства. Глава держави: проблеми конституційного і фактичного статусу / Л. В. Кривенко // Зб. наук. пр. / за ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во Укр. акад. держ. управління, 1999. – Вип. 2. – Ч. 1.

5. Крупчан О. Д. Організація виконавчої влади / О. Д. Крупчан. – К. : Вид-во Укр. акад. держ. управління, 2001. – 132 с.

6. Серегина С. Г. Проблемы определения полномочий Президента Украины / Серегина С. Г. // Бизнес-информ. – 1998. – № 15. – С. 12–14.

7. Авер'янов В. Президент і Уряд: новий розподіл повноважень / В. Авер'янов // Юрид. вісник України. – 09-16.05.2003. – С. 8.

8. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» : від 19.04.1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_a36](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_a36).

9. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» : від 07.10.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_a36](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_a36).

*Дахова І. І. Розподіл повноважень між Президентом України і Кабінетом Міністрів України / І. І. Дахова // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 241–245 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11diikmu.pdf>*

Виконано аналіз повноважень глави держави у сфері виконавчої гілки влади, аргументовано доцільність наділення Кабінету Міністрів України ключовими повноваженнями щодо керівництва виконавчою вертикаллю.

\*\*\*

*Дахова И.И. Распределение полномочий между Президентом Украины и Кабинетом Министров Украины*

Выполнен анализ полномочия главы государства в сфере исполнительной ветви власти, аргументирована целесообразность наделения Кабинета Министров ключевыми полномочиями по руководству исполнительной вертикалью.

\*\*\*

*Dakhova I.I. Distribution between the President of Ukraine and the Cabinet of Ukraine*

The analysis of power of the head of the state in sphere of an executive branch of the power is made; the expediency of investment of the Cabinet by key powers on a management of an executive vertical is given reason.