

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

Центр підготовки магістрів публічної служби і професійних суддів

Кафедра конституційного права

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

«СКЛАД І ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ»

Виконала: здобувачка вищої освіти 2 курсу

заочної форми навчання

галузь знань – 28 «Публічне управління та адміністрування»,

спеціальність – 281 «Публічне управління та адміністрування»

Горкава Ольга Сергіївна

Науковий керівник:

к.ю.н, доцент Батан Юрій Дмитрович

Рецензент:

к.ю.н, доцент, завідувач кафедри Терлецький
Дмитро Сергійович

Одеса – 2024

ЗМІСТ

ВСТУП	3	
РОЗДІЛ I. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ		
1.1. Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України.....	7	
1.2. Основні завдання та функції Кабінету Міністрів України	14	
1.3. Склад та структура Кабінету Міністрів України: законодавчі аспекти.....	23	
1.4. Підзвітність і підконтрольність Кабінету Міністрів України	30	
РОЗДІЛ II. ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ		
2.1. Вимоги до членів Кабінету Міністрів України	33	
2.2. Механізм призначення на посаду Прем'єр-міністра України	38	
2.3. Механізм призначення членів Кабінету Міністрів України	42	
РОЗДІЛ III. ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СКЛАДУ ТА ПОРЯДКУ ФОРМУВАННЯ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ.....		50
ВИСНОВКИ	64	
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ	69	

ВСТУП

Актуальність теми. Після проголошення України як незалежної демократичної держави постало багато проблем в усіх сферах життя українського народу, в тому числі і діяльність органів виконавчої влади, які потребують не лише реформування самої структури, а й перегляду і вдосконалення законодавчої бази, яка закріплює положення про повноваження та взаємодію усіх гілок влади в Україні (законодавчої, виконавчої та судової). На даний момент Україна знаходиться на етапі розбудови європейської сучасної держави шляхом оновлення політичної системи.

Розбудова демократичної країни європейського зразка вимагає змін, безпосередньо виконавчої гілки влади, її формування, функціонування, підзвітності та підконтрольності. Саме на виконавчу гілку влади покладено захист суверенітету і цілісності держави, прав і свобод громадян, розробку загальнодержавних програм розвитку усіх сфер життя, реалізація вищевказаних програм та контроль за їх виконанням тощо. Це складна система, а саме система органів виконавчої влади – сукупність органів, які взаємопов'язані і взаємозалежні, утворюють єдине ціле для реалізації виконавчої влади. Відповідно до частини першої статті 113 Конституції України вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України. Саме від діяльності Кабінету Міністрів України залежить збалансована та злагоджена робота всього апарату виконавчої влади в Україні, ефективність та результативність політичних реформ і, особливо, втілення у життя держаної політики в цілому.

Отже, актуальність даної теми полягає в тому, що на сучасному етапі державотворення функціонування та взаємодія органів виконавчої влади є недосконалими, а це гальмує розвиток держави, втілення загальнодержавних програм та віддаляє процес реформування усіх гілок влади. І головною умовою створення європейської розвиненої держави є злагоджена робота усіх гілок влади, де виконавча влада виступає як провідна, бо саме Кабінет Міністрів

України покликаний впроваджувати різноманітні загальнодержавні програми у всі сфери життя суспільства.

Необхідно зазначити, що тема формування та функціонування Кабінету Міністрів України стала предметом дослідження багатьох науковців, які неодноразово зосереджували свою увагу на виконавчій гілці влади, її повноваженнях, функціях, завданнях. Серед них можна виділити роботи таких дослідників, як Совгиря О.В., Серьогіна С.Г., Шаповал В.М., Окопник О.М., Майданник О.О., Ославський М.І., Нижник Н.Р., Коліушко І.Б., Дахова І.І., Авер'янов В.Б., Деркач А.Л., Дуда А.В., Ковалів М.В., Савчин М.В., Самара С.Г., Терещук М.М., Тихомиров Ю.А., Фрідманський Р.М. Колюх В.В. та інші науковці. Роботи вищевказаних науковців розкривають конституційно-правові аспекти діяльності Кабінету Міністрів України в усіх його вимірах. Також вони порівнюють досвід зарубіжних країн із національною практикою. Кожен науковець під час дослідження зупинявся не тільки на теоретичній основі, але аналізуючи той чи інший аспект виділяв моменти, на які слід звернути увагу. Ці аспекти являються певними недоліками та неточностями вітчизняної нормативно-правової бази. Тому виникає питання вдосконалення та уточнення законодавчої бази України.

Об'єкт дослідження. Об'єктом дослідження виступає Кабінет Міністрів України, як структурна система у виконавчій владі, його будова та діяльність.

Предмет дослідження. Предметом дослідження є загальні закономірності формування Кабінету Міністрів України, правові норми, що визначають організацію та діяльність, а також питання вдосконалення складу.

Мета і завдання дослідження. Метою роботи є дослідження конституційно-правових аспектів складу та формування Кабінету Міністрів України, алгоритму призначення на посаду Прем'єр-міністра України, складення повноважень як усього Кабінету Міністрів України так і окремих його членів, визначення недоліків та прогалин у формуванні Уряду України та шляхи їх усунення.

Відповідно до визначеної мети, виникає необхідність вирішення таких завдань:

1. На основі Конституції України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» дослідити конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України.
2. Визначити, які основні функції та завдання покладено Конституцією України та законами України на Кабінет Міністрів України.
3. Охарактеризувати склад та структуру Кабінету Міністрів України порівняти із досвідом зарубіжних країн.
4. З'ясувати ієрархічну підконтрольність та підзвітність Кабінету Міністрів України та його членів.
5. Визначити основні вимоги до кандидата на посаду Прем'єр-міністра та членів Кабінету Міністрів України, спираючись на Конституцію України та Закон України «Про Кабінет Міністрів України».
6. З'ясувати, які виникають проблеми під час призначення на посаду Прем'єр-міністра України.
7. Визначити алгоритм процедур, які виникають під час формування всього Кабінету Міністрів України.
8. Проаналізувавши роботи науковців та досвід зарубіжних країн, окреслити можливі напрямки вдосконалення процесу формування Кабінету Міністрів України.

Методи дослідження. У магістерській роботі застосовано загальнонаукові (теоретичні) та спеціальні методи наукового пізнання. Дослідження проводилось на основі збору і оброблення вторинної інформації. Зокрема під час написання роботи застосовувалися такі методи:

аналізу і синтезу – під час дослідження нормативно-правової бази, яка відображає процес формування Кабінету Міністрів України та його складу;

порівняння – під час вивчення досвіду зарубіжних країн щодо урядів, їх структуру та функціонування;

узагальнення – при написанні висновків та пропозицій;

прогностичний – при постановці пропозицій та напрямів покращення формування Кабінету Міністрів України;

класифікація інформації – під час виділенні основних функцій та повноважень кожного члена Кабінету Міністрів України та окремо Прем'єр-міністра України;

систематизації та формалізації інформації – використовувалися під час виділення певної основної інформації із усіх законодавчих актів;

аналогії – під час дослідження досвіду зарубіжних країн проводилося порівняння структури та процесу формування урядів та основні вимоги до усіх членів уряду.

Теоретична основа дослідження. Інформаційною базою магістерської роботи є Конституція України, Закони України, Регламент Кабінету Міністрів України, інші нормативно-правові акти, наукові видання, матеріали періодичної літератури, навчальні посібники, у яких досліджується повноваження та структура Кабінету Міністрів України.

Наукова та практична цінність. В період реформування і становлення незалежності України Конституція України та закони України пройшли шлях змін і пристосування до вимог сучасного суспільства. Уся система сучасного державотворення має ряд недоліків, на які акцентують увагу не лише науковці, а й пересічні громадяни. Тому на сьогодні гостро постала потреба удосконалення усього процесу розподілу повноважень та призначення на посаду службовців виконавчого апарату України.

Загальна характеристика роботи. Робота складається з вступу, трьох розділів, які містять у собі підрозділи, висновків, списку використаних джерел. Структура роботи визначалася з урахуванням особливостей обраної теми, послідовність викладу матеріалу узгоджується з характером дослідження основних проблем.

РОЗДІЛ І. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

1.1. Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України.

Відповідно до статті 6 Конституції України «державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову» [11]. Вони являються формально незалежні одні від одної гілки влади, але й знаходяться у певній взаємодії та підпорядкуванні. Однією із гілок влади є виконавча, яка на думку деяких науковців вважається другою за значенням гілкою державної влади, хоча інші вважають таке твердження несправедливим.

«Побудова ефективної системи вищих органів влади в Україні є ключовим елементом у процесі побудови успішної держави, орієнтованої на захист і забезпечення прав і свобод людини і громадянина та задоволення суспільних потреб. Стрижень цієї системи закладається Конституцією України, в якій, зокрема, визначаються функції та повноваження Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України» [23, с.5].

Професор Ніна Романівна Нижник говорить, що, хоча в науковій літературі найбільш поширеною є точка зору, згідно з якою законодавча влада є провідною, але сучасне життя все частіше демонструє зростання ролі виконавчої влади, що викликано потребою в прийнятті швидких управлінських рішень.[41, с.11] Також Юрій Олександрович Тихомиров у своїх роботах зазначає, що в усіх державах предметом підвищення уваги суспільства завжди була і залишається виконавча влада, через те, що в ній зосереджені основні аспекти впливу на процеси, що здійснюються. Ресурси матеріального і фінансового характеру, сувора організація, мобільність дають можливість виконавчій гілці влади швидко і ефективно впливати на курс політики та обстановку в країні [42, с.154]

Основне функціональне призначення виконавчої гілки влади полягає у виконанні Конституції та законів України, а також інших нормативно-правових актів, що приймаються органом законодавчої влади. Особливістю, яка виділяє виконавчу владу серед інших гілок державної влади є реальне та ефективне втілення законів та інших нормативно-правових актів держави у життя, тобто практичне застосування, яке важливе для суспільного розвитку.

Виконавча влада складається з ієрархічно підпорядкованих органів, які поєднуються у певну систему.

У 6 розділі Конституції України виділяють «три організаційно-правові рівні системи органів виконавчої влади України»:

1. Вищий – вищий орган виконавчої влади це Кабінет Міністрів України;
2. Центральний – міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (служби, агенства, інспекції, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом);
3. Місцевий – місцеві органи виконавчої влади (здійснюють виконавчу владу в областях, районах, містах Києві та Севастополі).

Органи виконавчої влади у своїй діяльності керуються Конституцією України, Конституцією Автономної Республіки Крим, Законами України та іншими нормативно-правовими актами.

До проголошення незалежності України функції уряду на даній території виконувала Рада Міністрів Українсько/Соціалістичної Республіки. На весні 1991 року вищевказаний орган було перейменовано на Кабінет Міністрів. Зміни в Конституції республіки призвели до визначення Кабінету Міністрів як управлінського органу. А от тільки після 24 серпня 1991 року він продовжував існувати у тому ж статусі як орган виконавчої влади незалежної держави [44, с.96].

У системі виконавчої влади центральне місце посідає Кабінет Міністрів України як вищий колегіальний орган, що формує загальну політику нації,

координує діяльність міністерств і відомств із здійснення управлінської діяльності в державі [36, 734]. У Конституції України та Законі України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 березня 2014 року зі змінами зазначено, що «Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України» (статті 85, 87 Конституції України). «Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, а також актами Президента України. Організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України визначаються Конституцією України та законами України» [12]. Також у статті 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» зазначається, що «Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів» [12].

У різних зарубіжних країнах вищий орган виконавчої влади (уряд) мають різні найменування: Рада Міністрів (в Італійській Республіці, Індії), Кабінет (Японія), Кабінет Міністрів (Україна), Державна рада (Китай), Федеральна рада (Швейцарія), Уряд (наприклад, у Конституції Франції), Федеральний Уряд (Федеральна Республіка Німеччини) тощо. У Конституції України зазначається лише термін «Кабінет Міністрів України». Однак, у статті 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 березня 2014 року зі змінами прописано «Кабінет Міністрів України (Уряд України)». Беручи до уваги Закон України «Про Кабінет Міністрів України» можуть використовуватися обидві форми назви вищого органу виконавчої влади – Кабінет Міністрів України та Уряд України.

Як зазначає Ольга Володимирівна Совгіря, що «для конституційно правової характеристики Кабінету Міністрів України як вищого органу у системі органів виконавчої влади суттєвого значення набувають такі ознаки:

- 1) організація та порядок його діяльності визначається системою законодавчо закріплених принципів загального та спеціального характеру;
- 2) його діяльність забезпечена системою правових та організаційних гарантій;
- 3) він є органом загальної компетенції;
- 4) головною функцією є утвердження і забезпечення прав та свобод людини і громадянина;
- 5) він наділений повноваженнями виконавчого та розпорядчого характеру;
- 6) повноваження реалізуються у законодавчо визначеній конституційно-процесуальній формі;
- 7) відповідальний перед Президентом України та відповідальний, підконтрольний і підзвітний перед Верховною Радою України;
- 8) несе політичну та конституційно-правову відповідальність за свою діяльність».

Варто зазначити, що діяльність органів виконавчої влади ґрунтується на певних принципах, які у Конституції України не прописані. Але у 2 статті Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року закріплені основні принципи організації та діяльності: «верховенство права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності.

Міністерства діють за принципом єдиначальності. Інші центральні органи виконавчої влади діють за принципом єдиначальності, якщо інше не передбачено законом» [26].

У статті 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.03.2014 закріплені основні принципи діяльності кабінету Міністрів України. Основні з них це принцип законності, верховенство права, колегіальності, поділу

державної влади, відкритості та прозорості, безперервності, солідарної відповідальності.

Отже, конституційне визначення правового статусу Кабінету Міністрів України це «вищий орган у системі органів виконавчої влади», яке встановлює місце вищого органу серед усіх інших органів виконавчої влади, тобто очолює «виконавчу вертикаль».

«Виконавча вертикаль» повинна забезпечувати реалізацію рішень згори донизу та «передбачає ієрархічну субординацію структурних ланок, включаючи усі основні елементи відносин організаційного підпорядкування: обов'язковість рішень вищих ланок; їх право скасовувати рішення нижчих; кадрові повноваження тощо» [43].

Беручи до уваги принцип законності у встановленні організації діяльності Кабінету Міністрів України, можна зробити висновок, що процес правового врегулювання статусу затягнувся, і це призводить до тривалого протистояння між урядом, парламентом та Президентом України.

Під час реформуванні статусу Кабінету Міністрів України слід взяти до уваги перш за все те, що основним завданням є вироблення та проведення державної політики. Конституцією України визначено основні повноваження уряду, які носять суто управлінський (адміністративний) характер. «Основні з них:

- 1) забезпечення економічної самостійності України та захист державного суверенітету;
- 2) здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції України, законів України та інших нормативно-правових актів;
- 3) вживання заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;
- 4) розробка та реалізація загальнодержавних програм розвитку (соціального, культурного, економічного, науково-технічного);

5) проведення фінансової, цінової, інвестиційної, податкової політики, політики у сфері праці й зайнятості населення, освіти, науки й культури, соціального захисту, охорони праці, екологічної безпеки та природокористування;

6) забезпечення рівних умов розвитку усім форм власності;

7) розробка проєкту Закону про Державний бюджет України, забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України та подання звіту про його виконання;

8) здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;

9) організація та реалізація зовнішньоекономічної діяльності;

10) спрямування та координація роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади».

Перелік повноважень Кабінету Міністрів України закріплений Конституцією України та Законом України «Про Кабінет Міністрів України» не є вичерпним. Варто зазначити, що більшість повноважень можуть бути делеговані Кабінетом Міністрів України на нижчі рівні виконавчої влади. Кабінет Міністрів України повинен забезпечити відповідний та належний контроль за їх виконанням.

Слід також зазначити, що до компетенції Кабінету Міністрів України належить право видавати на основі нормативно-правових актів Президента України та Верховної Ради України акти, такі як розпорядження та постанови. «Розпорядження Кабінету Міністрів України – це нормативно-правові акти розпорядчого та організаційного змісту». Постанови Кабінету Міністрів України мають нормативний характер. Постанови та розпорядження Уряду України приймаються в процесі голосування на відповідних засіданнях. Засідання Кабінету Міністрів України – це насамперед організаційна форма роботи Уряду. Прем'єр-міністр України скликає засідання Кабінету Міністрів України.

Засідання вважаються повноважними, за умови присутності більшої половини особового складу Кабінету Міністрів України. У разі якщо міністр не має можливості брати участь у засіданні Кабінету Міністрів України, з «правом дорадчого голосу в засіданні бере участь заступник міністра». Кабінет Міністрів України за пропозиціями членів Кабінету Міністрів України визначає інших осіб, які мають право брати участь у його засіданнях з правом дорадчого голосу.

Велике значення в діяльності Кабінету Міністрів України, визначенні її цілей, завдань, строків виконання тощо відіграє Програма діяльності Кабінету Міністрів України, яка ґрунтується «на узгоджених політичних позиціях та програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України». Програму Кабінету Міністрів України слід розглядати як певний інструмент державної політики, яка легалізується у вигляді договору між Урядом України і суспільством, перш за все між виконавчою і законодавчою владою.

Новоутворений Кабінет Міністрів протягом 30 днів повинен подати Верховній Раді України Програму своєї діяльності для схвалення. У цьому документі прописуються засоби виконання завдань та стратегічні напрями діяльності Кабінету Міністрів України. До Програми додається структура Кабінету Міністрів та інформація про персональний склад. Програма вважається схваленою, коли за неї проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради України.

Підсумовуючи вищевикладене, можна сказати, що конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України є складним, системоутворюючим процесом, який характеризується нормативним закріпленням та реально втілює на практиці положення уряду в системі взаємодії усіх суб'єктів.

1.2. Основні завдання та функції Кабінету Міністрів України

У Законі України «Про Кабінет Міністрів України» визначено основні завдання Кабінету Міністрів України, а саме:

1) «забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України. Слід зауважити, що даний напрям діяльності Кабінету Міністрів України підпорядковується Президентові, який має повноваження у цій сфері» згідно статті 106 Конституції України;

2) вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості. У зв'язку зі зміною якості життя населення до Кабінету Міністрів України та його структур висувуються різні вимоги, які часом бувають нестабільними. Кабінет Міністрів України координує та визначає ступінь відповідальності підвідомчих міністерств та інших органів виконавчої влади за реалізацію соціальної політики;

3) «забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сфері праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки та культури, охорони природи, екологічної безпеки та природокористування»;

4) «розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм». В усіх вищевказаних сферах Кабінет Міністрів України повинен розробити і реалізувати єдину (загальнодержавну) політику. Наприклад, у сфері освіти втілюється в життя програма розвитку освіти, зміцнення матеріально-технічної бази, виконання Законів України «Про освіту», «Про повну загальну

середню освіту», «Про дошкільну освіту», «Про вищу освіту» тощо. У сфері культури на Кабінет Міністрів України покладаються завдання охорони культурної спадщини народностей і націй України, розвиток загальнонародної культури, формування комплексної системи підтримки культури тощо;

5) «забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави»;

6) «забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної форм власності відповідно до законів. Відповідно до статті 13 Конституції України земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу». Від його імені право власника виконують органи державної влади, у тому числі і органи місцевого самоврядування. Необхідність забезпечення розвитку всіх форм власності є основним чинником в побудові ринкової економіки;

7) «здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Діяльність Кабінету Міністрів у сфері національної безпеки та оборони підпорядковується Раді національної безпеки і оборони України, яка створена при Президенту України 9 стаття 107 Конституції України). Тут йдеться саме про систему політичних, економічних, соціальних та правових заходів, які спрямовані на попередження, припинення та ліквідацію зовнішніх і внутрішніх загроз держави та розвитку суспільства»;

8) «організація і забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи. Зазначимо, що зовнішньоекономічна діяльність – це налагодження економічного співробітництва, торгівлі, кредитування тощо. Митна справа – організація зборів, які стягує держава за перевезення різного типу вантажів через державний кордон»;

9) «спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю. Кабінет Міністрів України не лише утворює, реорганізовує та ліквідує нижчестоящі органи виконавчої влади, а й визначає їхню структуру, штат, компетенцію, порядок взаємодії, підзвітність та підконтрольність» [12].

Різні науковці у своїх працях неодноразово визначають, що головною метою діяльності Кабінету Міністрів України є застосування Конституції України та законів в життєдіяльності суспільства, яке можна досягти за допомогою виконання цілого ряду функцій, які покладаються на Кабінет Міністрів України.

Науковці зазначають, що Уряд України як вищий орган виконавчої влади в міру наділених йому повноважень, в першу чергу таких, як можливість оперативно ухвалювати рішення і здійснювати інші дії, які відіграють найбільш активну роль у своєчасній реалізації завдань, що стоять перед державою. Отже, на Кабінет Міністрів України покладаються завдання із забезпечення практичної реалізації функцій держави. З цього випливає, що функції Кабінету Міністрів України є «похідними від функцій держави і державного управління в широкому розумінні цього слова» [48, с.2].

Як зазначає Ольга Володимирівна Совгіря, «функції і повноваження – це різні поняття, які не можна ототожнювати. При цьому не можна заперечувати, те що за повноваженнями можна судити про наявність у суб'єкта певних функцій».

Для реалізації зазначених завдань Кабінет Міністрів України наділений певними функціями. Проаналізувавши Конституцію України та Закон України «Про Кабінет Міністрів України» можна виділити наступні функції:

1. Сфера економічної та фінансової системи, науки та технологій:

- здійснює моніторингове та антимонопольне регулювання економічної системи України, на засадах рівності перед законом всіх форм власності сприяє розвитку підприємництва та забезпечує соціальну спрямованість економіки,

організовує керування об'єктами права державної власності, розробляє і здійснює реалізацію загальнодержавних програм;

- здійснює заходи щодо належної підтримки вітчизняного товаровиробництва, може перебудовувати структуру економіки та сприяє прискореного розвитку її пріоритетних галузей, проведення земельної реформи, сприяє залученню інвестицій в економіку України, також утворює і використовує державні резервні фонди, «визначає порядок формування та розміщення замовлень на виробництво продукції для державних потреб»;

- розробляє і виконує Державний бюджет України, «контролює обслуговування державного боргу України, дотримання порядку державного ціноутворення, організовує державне страхування, випуск державних внутрішніх позик, проведення грошово-речових лотерей», зумовлює стабільність грошової одиниці України;

- обґрунтовує пріоритетні напрямки розвитку науки і техніки, розробляє пропозиції щодо обсягів бюджетного фінансування науково-технічної сфери, створює, реорганізовує та ліквідує держані наукові установи, які повністю або частково фінансуються з коштів Державного бюджету України та вживає заходів стимулювання інноваційної діяльності товаровиробників.

2. У сфері соціального розвитку, освіти і науки:

- «вживає заходів до підвищення реального рівня життя населення, забезпечення його зайнятості, пріоритетності соціального розвитку села, професійної орієнтації, підготовки та перепідготовки працівників, соціального захисту незапрацездатних і малозабезпечених верств населення, охорони сім'ї, материнства і дитинства, регулює міграційні процеси»;

- наповнює матеріально-технічну базу та інші умови, які необхідні для розвитку сфери охорони здоров'я, освіти, культури, спорту і туризму, сприяє розвитку доступності для громадян до усіх форм державних медичних, освітніх, культурних, фізкультурно-спортивних і рекреаційних послуг;

- «забезпечує духовно-культурний розвиток української нації, всього українського народу, збереження і охорону історико-культурних пам'яток, гармонійне функціонування міжнаціональних відносин, сприяє задоволенню національно-культурних потреб українців, які проживають за межами України».

3. У сфері забезпечення прав і свобод людини, законності та громадського порядку:

- забезпечує дотримання органами виконавчої влади законодавства, що визначає «права і свободи людини та громадянина, гарантії їх реалізації та захисту»;

- вживає заходи для забезпечення охорони приватної та інших форм власності, зміцнення громадського порядку, активну боротьбу зі злочинністю, виконання судових рішень;

- забезпечує дотримання принципу законності у діяльності органів виконавчої влади та їх апарату, вживає заходів щодо подолання бюрократичних та інших зловживань при здійсненні їхніх повноважень.

4. У сфері національної безпеки і обороноздатності:

- вживає заходів щодо «гарантування національної безпеки та обороноздатності України, охорони й захисту її державного кордону і території, керівництва Цивільною обороною України»;

- визначає «у межах бюджетних асигнувань на оборону чисельність громадян, які підлягають призову на строкову військову службу і навчальні збори, забезпечує реалізацію прав і гарантій військовослужбовців і осіб, звільнених з військової служби (та членів їхніх сімей)».

5. У сферах охорони природи, екологічної безпеки і природокористування:

- організовує та контролює ефективне управління охороною і раціональним використанням природних ресурсів, розробляє і забезпечує виконання

загальнодержавних екологічних програм, вдосконалює економічний механізм природокористування;

- контролює виконання програм ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, вживає заходів щодо ліквідації шкідливих наслідків інших аварій і катастроф, стихійного лиха, вирішує «питання про обмеження, тимчасову заборону або припинення діяльності підприємств, установ і організацій у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього середовища».

6. У сферах зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної діяльності:

- активно реалізує виконання міжнародних договорів, приймає рішення і проводить переговори та підписання міжнародних договорів України, які укладаються від імені Кабінету Міністрів України;

- бере участь в управлінні зовнішньоекономічною діяльністю держави, митною справою, складання платіжного балансу України, «забезпечує раціональне використання державних валютних коштів, здійснює разом з Національним банком України валютне регулювання, виступає гарантом по кредитах, які надаються іноземними банками, фінансовими та іншими міжнародними організаціями, у тому числі відповідно до міжнародних договорів України».

В юридичній літературі класифікація функцій Кабінету Міністрів України реалізується за допомогою різних критеріїв. Але вітчизняне законодавство чіткого визначення поняття «функцій» не дає. Конституція України розкриває зміст функцій Кабінету Міністрів України у статті 116 [48, с.2].

Тому, функції Кабінету Міністрів України доцільно класифікувати на певні групи: «політичні, економічні, гуманітарні, екологічні, культурні, освітні, бюджетні, організаційні, управлінські захист безпеки та суверенітету, забезпечення прав та свобод» [45, с.51]. Багато науковців надавали у своїх роботах свою власну класифікацію функцій Кабінету Міністрів України.

Григорій Васильович Атаманчук подає свою класифікацію функцій Кабінету Міністрів України:

- за сферами діяльності – «галузеві»;
- за тривалістю – «постійні, тимчасові»;
- за критеріями характеру і змісту – «загальні, специфічні» [46, с.32].

Ольга Володимирівна Совгіря функції Кабінету Міністрів України поділяє на наступні групи:

- організаційні;
- керівні;
- регулюючі;
- контрольні;
- аналітичні [39, с.28-29].

Положення Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та Конституції України звертають увагу на такі групи функцій вищого органу у системі органів виконавчої влади України як:

- виконавчу (прояви у зовнішній та внутрішній політиці);
- функцію взаємозв'язків Кабінету Міністрів України з органами законодавчої влади та політичними суб'єктами;
- установчу;
- кадрову.

За сферами діяльності (галузеві напрями діяльності), що реалізуються Кабінетом Міністрів України функції поділяються на:

- здійснення громадського порядку і безпеки особи, суспільства і держави;
- забезпечення та реалізацію процесів у сфері підприємницької діяльності;

- реалізація соціального розвитку суспільства;
- забезпечення раціонального розвитку використання природних ресурсів та охорони навколишнього середовища;
- захист інтересів держави тощо [48, с.120].

Існує ще одна класифікація за критерієм змісту, характеру і об'єму впливу. За такою класифікацією можна виділити загальні та специфічні функції. До загальних можна віднести: організацію, планування, регулювання, кадрове забезпечення і контроль. «Специфічні функції відображають особливий зміст окремих дій, обумовлених різноманітністю багатьох компонентів, що взаємодіють в управлінні. Вони реалізуються, як правило, в окремих сферах, галузях або на ділянках державного управління. Наприклад, фінансування, кредитування, регулювання праці та інше, в кожній управлінській підсистемі отримують своє конкретне застосування» [46, с.124-125].

Доцільно зазначити, що найбільш продуктивною є дворівнева класифікація функцій: основні та допоміжні. До першого рівня можна віднести такі функції як: «функція охорони суспільного порядку і забезпечення національної безпеки, регулятивно-управлінська функція і функція забезпечення прав і свобод громадян». Другий рівень функцій забезпечує виконання кожної із основних функцій.

Керуючись такою класифікацією до першого рівня можна віднести функції, які виділяються по кожній сфері діяльності виконавчої влади. Функції другого рівня можна назвати заходами для реалізації функцій першого рівня. Тобто до функцій другого рівня можна віднести: «регулятивно-управлінську, нормотворчу, оперативно-виконавчу, контрольну і юрисдикційну».

Регулятивно-управлінська функція – це діяльність Кабінету Міністрів України у сфері економіки, фінансів, культури, науки, охорони здоров'я, екології тощо. Стаття 116 Конституції України визначає саме сферу діяльності, яка покладається безпосередньо на Кабінет Міністрів України. Сюди відносимо:

«забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці і зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування» [11]. Розглянувши Закон України «Про Кабінет Міністрів України», можна зазначити, що закон визначає організаційно-управлінські напрямки діяльності Кабінету Міністрів України. Також у статті 21 вищевказаного закону прописано, що «Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади» [12].

Нормотворча функція Кабінету Міністрів України – це право законодавчої ініціативи, як сказано у статті 93 Конституції України та «прийнятті підзаконних нормативно-правових актів». Ця функція в діяльності Кабінету Міністрів України аргументується безпосередньо потребами реалізації законодавчих норм у життєдіяльність суспільства. Через те, що закони носять загальний характер і необхідно конкретизувати його, це втілюється на підзаконному рівні. Ні самостійна діяльність, ні повноцінне застосування інших функцій неможливе без використання Кабінетом Міністрів України нормотворчої функції. Тому у статті 117 Конституції України і прописано, що постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України є обов’язковими до виконання.

Оперативно-виконавча функція – це реалізація правових норм Конституції України, законів України, актів Президента України та інших нормативно-правових актів.

Контрольна функція – мова йде про контроль виконання управлінських рішень. Повноваження Кабінету Міністрів України полягає у контролі реалізації виконавчої діяльності усіма ланками органів виконавчої влади.

Юрисдикційна функція – трактується як діяльність Кабінету Міністрів України щодо реалізації адміністративних, дисциплінарних, матеріальних і фінансових санкцій.

Отже, проаналізувавши законодавчі акти та роботи науковців, доцільно зазначити, що функції Кабінету Міністрів України – це основні напрями та окреслений спектр діяльності органів державної влади, які спрямовані на досягнення певних завдань, що постають перед державою і прописані Конституцією України та законами України. Тому Кабінет Міністрів України, як вищий орган у системі органів виконавчої влади, спрямовує свою діяльність на виконання загальнодержавних функцій, керується Конституцією України, законами України та іншими нормативно-правовими актами та має самостійні компетенційні повноваження. Слід зауважити, що аналізуючи функції Кабінету Міністрів України прослідковується певне змішування значень понять «функції» та «завдання».

1.3. Склад та структура Кабінету Міністрів України: законодавчі аспекти

Кабінет Міністрів України є колегіальним органом виконавчої влади. Він «може складатися або лише із керівників певних центральних органів виконавчої влади – міністерств, або керівників усіх центральних органів виконавчої влади. Однак в останньому випадку склад уряду є доволі численним, тому в його структурі звичайно створюють більш вузьку колегію (президію), яка відіграє вирішальну роль щодо урядової діяльності. Втім, власне, ухвалювати урядові рішення уповноважений лише уряд у повному складі» [16, с.422].

У статті 114 Конституції України та статті 6 закону України «Про Кабінет Міністрів України» прописано, що до складу Кабінету Міністрів України входять: Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр міністри та міністри України. Кількісний склад міністрів України конституційно не встановлюється. Але передбачається, що обов'язково мають існувати певна основна група міністрів: закордонних справ, юстиції, оборони, внутрішніх справ, фінансів.

Як зазначено у статті 6 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» «посадовий склад (кількість та перелік посад) новоствореного Кабінету Міністрів України визначається Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України одночасно з призначенням персонального складу Кабінету Міністрів України у порядку, встановленому статтею 9 цього Закону. У разі прийняття Кабінетом Міністрів України рішення про утворення, реорганізацію або ліквідацію міністерства посадовий склад Кабінету Міністрів України вважається зміненим з дня прийняття такого рішення» [12].

Прем'єр-міністр України призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України. Прем'єр-міністр України керує роботу Кабінету Міністрів України, дає доручення, які є обов'язковими для виконання, членам Кабінету Міністрів України та керівникам інших центральних органів виконавчої влади [49].

Прем'єр-міністр України здійснює повноваження передбачені Конституцією України, Законом України «Про Кабінет Міністрів України» та іншими нормативно-правовими актами. Повноваження Прем'єр-міністра України:

1) «керує роботою Кабінету Міністрів, спрямовує діяльність на забезпечення здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, та здійснення інших повноважень, покладених на Кабінет Міністрів України»;

2) «спрямовує, координує та контролює діяльність членів Кабінету Міністрів України, керівників інших органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, дає доручення»;

3) «вносить на розгляд Верховної Ради Країни подання про призначення членів Кабінету Міністрів України (крім Міністра закордонних справ та Міністра оборони України), Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України»;

4) вносить на розгляд Кабінету Міністрів України:

- «пропозиції щодо кандидатур для призначення на посаду і звільнення з посади голів місцевих державних адміністрацій та щодо внесення Президенту України подань про призначення на посаду або звільнення з посади голів місцевих державних адміністрацій»;

- «пропозиції щодо спрямування і координації Кабінетом Міністрів України центральних органів виконавчої влади, зокрема через міністерства, який не очолює міністерство»;

- «подання відповідно до Закону щодо кандидатур для призначення на посаду за результатами конкурсного відбору відповідно до законодавства про державну службу і звільнення з посади членів колегіальних центральних органів виконавчої влади, що не входить до складу Кабінету Міністрів України»;

- подання про «утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади»;

5) розробляє проект порядку денного засідань Кабінету Міністрів України;

6) скликає та головує на засіданні Кабінету Міністрів України;

7) підписує нормативно-правові акти;

8) «представляє Кабінет Міністрів України у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами»;

9) «вступає у відносини з урядами іноземних держав, веде переговори і підписує міжнародні договори відповідно до Закону, постанов Верховної Ради України та актів Президента України, прийнятих відповідно до Конституції України»;

10) «вносить на розгляд пропозиції щодо затвердження голів спільних міжурядових комісій з питань співробітництва, що утворюються на підставі міжнародних договорів, укладених від імені Кабінету Міністрів України»;

11) «надає доручення щодо порушення дисциплінарного провадження стосовно міністрів та їх заступників, керівників інших центральних органів виконавчої влади та їх заступників. Застосовує до таких осіб дисциплінарні стягнення»;

12) «надає доручення щодо порушення дисциплінарного провадження стосовно керівників місцевих органів виконавчої влади, їх заступників» [12].

За період незалежності України очолювали Уряд України 18 Прем'єр-міністрів України. Першим Прем'єр-міністром України був Вітольд Фокін (1990 рік), далі були: Леонід Кучма (1992 рік), Віталій Масол (1994), Євген Марчук (1995), Павло Лазаренко (1996), Валерій Пустовойтенко (1997), Віктор Ющенко (1999), Анатолій Кінах (2001), Віктор Янукович (2002, 2006), Юлія Тимошенко (2005, 2007), Юрій Єхануров (2005), Микола Азаров (2010, 2012), Арсеній Яценюк (2014), Володимир Гройсман (2016), Олексій Гончарук (2019). Станом на сьогодні чинним Прем'єр-міністром України є Денис Шмигаль, який очолив уряд 04 березня 2020 року.

Перший віце-прем'єр-міністр України та віце-прем'єр-міністри України відповідно до статті 43 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» мають свої повноваження, які спрямовані на забезпечення виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, завдань та повноважень, які покладено на Кабінет Міністрів України; готують питання для розгляду на засіданнях Кабінету Міністрів України; вносять пропозиції до порядку денного засідань Кабінету Міністрів України; узгоджують позиції між членами Кабінету Міністрів України; беруть участь у засіданнях Кабінету Міністрів; мають право бути присутніми на засіданнях Верховної Ради України; мають право брати участь у засіданні колегій міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; забезпечують взаємодію Кабінету Міністрів України з Президентом України та Верховною Радою України; здійснюють керівництво консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами за рішенням Кабінету Міністрів України; мають право вести переговори та підписувати міжнародні договори відповідно до

наданих повноважень. Перший віце-прем'єр-міністр України та віце-прем'єр-міністри здійснюють інші повноваження визначені Законом України «Про Кабінет Міністрів України» та іншими законами [12].

На сьогодні Перший віце-прем'єр-міністр України – це Міністр економіки України, призначений на посаду з 04 листопада 2021 року Свириденко Юлія Анатоліївна.

Віце-прем'єр-міністри України:

- з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України – Стефанішина Ольга Віталіївна, на посаді з 04 червня 2020 року;
- з відновлення України – Міністр розвитку громад та територій України – Кулеба Олексій Володимирович, призначений на посаду 05 вересня 2024 року;
- з інновацій, розвитку освіти, науки та технологій – Міністр цифрової трансформації України – Федоров Михайло Альбертович, на посаді з 21 березня 2023 року.

Статтею 44 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» визначено, що Міністр України – член Кабінету Міністрів України мають певні, закріплені Законом України повноваження: вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо вирішення питань, пов'язаних з виконання своїх повноважень; вносить Прем'єр-міністру подання щодо призначення на посаду першого заступника і заступників міністра та звільнення зазначених осіб з посади; забезпечує виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України; формує та реалізує державну політику, виконує інші покладені на Кабінет Міністрів завдання та повноваження у відповідній сфері; видає обов'язкові накази з питань, що належать до сфери діяльності міністерства та центральних органів виконавчої влади; бере участь у засіданні Кабінету Міністрів України; здійснює підготовку питань на розгляд Кабінету Міністрів України; представляє в установленому порядку Кабінет Міністрів України у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями тощо. Міністр є керівником

міністерства. Президент України за поданням Прем'єр-міністра України призначає на посаду міністра, який звільняється теж за рішенням Президента України. Міністр не є державним службовцем, він являється політичною фігурою.

Станом на сьогодні, в Україні налічується 19 міністерств, які очолюють 19 Міністрів України:

1. Бідний Матвій Вікторович – Міністр молоді та спорту;
2. Галущенко Герман Валерійович – Міністр енергетики України;
3. Гринчук Світлана Василівна – Міністр захисту довкілля та природних ресурсів України;
4. Свириденко Юлія Анатоліївна – Міністр економіки України;
5. Кулеба Олексій Володимирович – Міністр розвитку громад та територій України;
6. Стефанішина Ольга Віталіївна – Міністр юстиції України;
7. Федоров Михайло Альбертович – Міністр цифрової трансформації України;
8. Жолнович Оксана Іванівна – Міністр соціальної політики;
9. Калникова Наталія Фернандівна – Міністр у справах ветеранів України;
10. Клименко Ігор Володимирович – Міністр внутрішніх справ України;
11. Сметатін Герман Володимирович – Міністр з питань стратегічних галузей промисловості України;
12. Сибіга Андрій Іванович – Міністр закордонних справ України;
13. Марченко Сергій Михайлович – Міністр фінансів України;
14. Ляшко Віктор Кирилович – Міністр охорони здоров'я України;
15. Лісовий Оксен Васильович – Міністр освіти і науки України;

16. Коваль Віталій Станіславович – Міністр аграрної політики та продовольства України;

17. Точицький Микола Станіславович – Міністр культури та стратегічних комунікацій України;

18. Умеров Рустем Енверович – Міністр оборони України;

19. Стельмах Анатолій Юрійович – тимчасово виконуючий обов'язки Міністра з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України.

Кожен із міністрів виконує завдання покладені на Кабінет Міністрів України у певній сфері діяльності. Міністри відповідно до своїх повноважень можуть видавати накази, які є обов'язковими до виконання іншими органами виконавчої влади нижчого рівня.

Якщо розглядати структуру уряду у зарубіжних країнах, то доцільніше звернутися до думки Володимира Миколайовича Шаповала, який виділяє дві основні моделі структури урядів у зарубіжних країнах:

1. «До складу уряду (Італія, Федеративна Республіка Німеччини, Франці) входять усі політичні керівники міністерств і відомств із загальнонаціональною компетенцією. У поєднанні вони становлять Уряд. Це призводить до великої кількості членів Уряду, що значно знижує ефективність роботи. Тому, в таких країнах, де започатковано таку модель, у системі уряду утворюють вужчу колегію. До неї входить глава уряду, його заступники, авторитетні міністри. Наприклад, Італія, у статті 95 Конституції якої припускається утворення в межах уряду (Ради Міністрів) його президії».

2. «В англomовних та в цілому ряді інших країн до складу Кабінету входять не всі політичні керівники міністерств та відомств, а лише ті, хто очолює найважливіші з них. Уряду в широкому розумінні цього слова тут не існує. Тому поняття «уряд» і «кабінет» збігаються. Члени Кабінету майже нічим не відрізняються від міністрів, які не мають такого статусу, проте реальні їхні повноваження у вирішенні питань урядової політики суттєво різняться. У

Сполучених Штатах Америки до складу кабінету входять усі особи, які очолюють міністерства. Це означає, що він є осередком усієї відповідної діяльності. Значна частина функцій у сфері виконавчої влади реалізується іншими органами, керівники яких не входять до складу кабінету».

1.4. Підзвітність і підконтрольність Кабінету Міністрів України

У статті 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», а саме у частині третій прописано, що «Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та Верховною Радою України, підконтрольний та підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України». У частині другій статті 21 цього ж Закону України зазначено наступне, що «Кабінету Міністрів України підзвітні та підконтрольні Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Також Кабінету Міністрів України підзвітні та підконтрольні місцеві державні адміністрації та їх голови».

Кабінет Міністрів України на постійній основі отримує від місцевих державних адміністрацій інформацію про їх діяльність, постійно заслуховує звіти голів державних адміністрацій з визначених Кабінетом Міністрів України питань. У разі неналежного виконання головою державної адміністрації покладених на нього повноважень, Кабінет Міністрів України може звернутися до Президента України з поданням про звільнення з посади відповідного голови державної адміністрації.

Розглядаючи взаємодію Кабінету Міністрів України з місцевими державними адміністраціями, доцільно виокремити таку форму взаємовідносин як організаційну форму роботи. Вона передбачає:

- взаємодія з питань реалізації державної регіональної політики, здійснення аналізу їх діяльності щодо розв'язання проблем соціально-економічного розвитку регіонів та з реалізації державної кадрової політики;

- контроль за дотриманням місцевими державними адміністраціями Конституції України, Законів України та інших нормативно-правових актів;
- розроблення місцевими державними адміністраціями пропозицій щодо поліпшення організації власної роботи;
- проведення місцевими державними адміністраціями експертизи надісланих їм Кабінетом Міністрів України проєктів, а у деяких випадках за дорученням Уряду України чи за власною ініціативою – підготовка проєктів нормативно-правових актів [50].

Як зазначає Самара С.Г., директор Департаменту кадрового забезпечення Державної пенітенціарної служби України «організаційна форма взаємодії не є єдиною можливою». На думку Козлова К.І. доцільно визначити взаємодію як співпрацю на засадах координації з чітким збереженням правил встановлених за згодою сторін. У практиці взаємовідносин між Кабінетом Міністрів України та органами виконавчої влади можна виокремити такі види взаємодії:

- «безпосередня взаємодія (розв’язання проблем, які не можуть бути вирішені державою)»;
- «консультативна взаємодія (спрямування державної політики в необхідне русло)»;
- «інноваційна взаємодія (розробка та впровадження нових напрямків вирішення проблеми)»;
- «наглядова взаємодія (контроль за прозорістю та відкритістю)» [50].

Усі свої повноваження місцеві державні адміністрації здійснюють під контролем центральних органів виконавчої влади та Кабінетом Міністрів України, які є ключовим елементом функціонування усієї держави.

«У різних державах взаємовідносини між місцевим та центральним урядом будуються залежно від прийнятої в тій чи іншій країні моделі. Якщо у США, Нідерландах та Швейцарії відносини ці будуються на основі концепції (моделі)

партнерства, то у таких країнах як Франція, Італія, Португалія, Японія – на так звану "агентській моделі". Перша концепція розглядає відносини місцевих і центральних урядів, як відносини партнерів і рівноправних учасників (за аналогією з цивільним правом), які переслідують загальні цілі та які надають необхідні послуги населенню. Подібний підхід передбачає наявність невеликих і компактних муніципальних одиниць, наділених значною автономією у різних сферах, включаючи і галузь фінансів. У рамках агентської моделі відносини між центральними і місцевими урядами розглядаються як відносини агента і принципала, тобто акцент робиться на головній ролі центра стосовно місцевого управління. Та останнім часом у науковій літературі утверджується нова модель взаємовідносин центральних і місцевих влад, в основу якої покладена «концепція взаємозалежності». Згідно з цією моделлю, відносини центральних і місцевих виконавчих органів характеризуються як у деякій мірі їхньою незалежністю, так і взаємозалежністю і визначаються реальним владним потенціалом сторін і ресурсами, які знаходяться в їх розпорядженні» [51, с.34-45].

Взаємодія Кабінету Міністрів України з місцевими державними адміністраціями потребує чіткого вироблення певних алгоритмів дій та радикальних змін, спираючись на досвід зарубіжних країн.

РОЗДІЛ II. ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

2.1. Вимоги до членів Кабінету Міністрів України

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кожна система має свою взаємопов'язану ієрархічно визначену та законодавчо встановлену структуру.

Як зазначається у Конституції України до складу Кабінету Міністрів України входить Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України та міністри. Посадовий склад (кількість та перелік посад) новоствореного Кабінету Міністрів України призначається Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України. Тому вимоги до кожного члена Кабінету Міністрів України прописано у наступних нормативно-правових актах: Конституція України, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» та Регламенті, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950 «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» зі змінами.

За редакцією чинного Закону України «Про Кабінет Міністрів України» до складу Кабінету Міністрів України входять міністри, які не очолюють міністерства, так звані «міністри без портфелів». Таких міністрів у складі Кабінету Міністрів може бути не більше двох. Як зазначає Ольга Совгіря, у своїх роботах, то у деяких зарубіжних країнах до складу Уряду «можуть входити міністри без портфелів (посадові особи, які не керують міністерствами)». Вони виконують певні доручення Прем'єр-міністра України, специфічні завдання та можуть керувати окремими сферами управління. [38, глава 10].

Посади членів Кабінету Міністрів України належать до «політичних посад, на які не поширюється дія Закону України «Про державну службу» та трудове законодавство». Тому прирівнювання за статусом будь-яких посад в органах

державної влади до посад членів Кабінету Міністрів України не допускається. Законодавство встановлює певні вимоги до членів Кабінету Міністрів України, основними з них є:

1. Членами Кабінету Міністрів України повинні бути громадяни України, які мають право голосу та володіють державною мовою на рівні, визначеним Національною комісією зі стандартів державної мови.

2. Члени Кабінету Міністрів України мають досягти щонайменше вісімнадцятирічного віку, тому і мають право голосу.

3. Члени Кабінету Міністрів України повинні мати вищу освіту. Законодавством не передбачено наявності вищої освіти за профілем міністерства. (наприклад, Міністр освіти і науки України – може бути особа без вищої педагогічної освіти; Міністр охорони здоров'я України – без вищої медичної освіти тощо).

4. Якщо член Кабінету Міністрів України має право голосу, то він повинен бути дієздатним. Недієздатні особи, які визнані судом – не мають права голосу.

5. На посаду члена Кабінету Міністрів України не може бути призначена особа, яка має судимість, не погашену або не зняту установленим законодавством порядку, або якщо на особу було накладено адміністративне стягнення за скоєння корупційного правопорушення на протязі останнього року.

6. На посаду члена Кабінету Міністрів України не може бути призначена «особа, яка має заборгованість зі сплати аліментів на утримання малолітньої дитини, розмір якої перевищує суму відповідних платежів за шість місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання».

7. Членам Кабінету Міністрів України забороняється суміщати свою службову діяльність із іншою діяльністю, окрім «викладацької, наукової та творчої, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту або підприємницькою» у позаробочий час. У випадку виникнення таких обставин, які порушують вимоги суміщення посад членів Кабінету Міністрів

України з іншими посадами, такий член Кабінету Міністрів України повинен у двадцятиденний термін з дня виявлення таких обставин припинити сумісницьку діяльність або подати особисту заяву про відставку.

8. Члени Кабінету Міністрів України не можуть бути народними депутатами України. У разі призначення народного депутата України на посаду члена Кабінету Міністрів України, вищевказана особа повинна подати особисту заяву народного депутата України про дострокове припинення депутатських повноважень. Питання про дострокове припинення депутатських повноважень розглядається на засіданні Верховної Ради України невідкладно, на тому ж самому засіданні, що і про призначення ним членом Кабінету Міністрів України.

9. Особи на посаду членів Кабінету Міністрів України повинні за письмовою згодою пройти спеціальну перевірку, в порядку встановленому Законом України «Про запобігання корупції». Дані, які підлягають спеціальній перевірці: відомості про громадянство, освіту, автобіографію, трудову діяльність, про судимість, про перебування у складі керівного органу чи наглядової ради підприємства чи організації, що має на меті одержання прибутку, декларація про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру за попередній рік в порядку визначеним Законом України «Про запобігання корупції».

10. Особи на посаду членів Кабінету Міністрів України до призначення на посаду повинні повідомити керівництву Кабінету Міністрів України про працюючих у даному органі близьких їм осіб відповідно до вимог, визначеними Законом України «Про запобігання корупції». Термін «близька особа» визначена у Законі України «Про запобігання корупції». Ними можуть бути – «члени сім'ї, а також чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок падчерка, рідний та двоюрідний брат, рідна та двоюрідна сестра, рідний брат та сестра чоловіка (дружини), племінник, племінниця, рідний дядько, тітка, дід, баба тощо, а також усиновлювач, усиновлений чи опікун чи піклувальник».

11. Члени Кабінету Міністрів України повинні дотримуватись правил врегулювання конфлікту інтересів, передбачених статтею 45¹ Закону України «Про Кабінет Міністрів України», а саме:

- не повинен використовувати своє посадове становище в приватних інтересах;

- зобов'язаний не пізніше одного робочого дня у письмовій формі повідомити Кабінет Міністрів України про виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів;

- не має права брати участь у підготовці, розгляді та прийнятті рішень, виконувати повноваження у питаннях, якщо у члена Кабінету Міністрів України наявний реальний або потенційний конфлікт інтересів;

- якщо неможливо врегулювати конфлікт інтересів члена Кабінету Міністрів України чи неусунення ним конфлікту інтересів самотійно, прем'єр-міністр України повинен звернутися до Верховної ради України з клопотанням про звільнення такого члена Кабінету Міністрів України з посади;

- щодо виявлення неурегульованого конфлікту інтересів стосовно Міністра закордонних справ України та Міністра оборони України таке подання вноситься обов'язково за згодою Президента України;

- членам Кабінету Міністрів України забороняється «безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від фізичних чи юридичних осіб». Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» дозволяється членам Кабінету Міністрів України приймати подарунки, які відповідають загальновизнаним уявленням про гостинність, але вартість таких подарунків не повинна одноразово перевищувати двох прожиткових мінімумів для працездатних осіб, а «сукупна вартість таких подарунків від однієї особи протягом року не повинна перевищувати чотирьох прожиткових мінімумів для працездатних осіб», станом на 01 січня поточного року.

Розглядаючи питання щодо вимог до членів Кабінету Міністрів України доцільно звернути увагу і на досвід зарубіжних країн. Наприклад, у Франції посади членів Уряду не володіють парламентським мандатом, але і не забороняється сполучати з мандатом комунального радника чи посадою мера, чи навіть голови генеральної та регіональної ради.

У Німеччині відповідно до змісту статті 116 Основного закону діють наступні вимоги до членів Уряду: бути громадянином Німеччини, виступати в підтримку вільного демократичного порядку в дусі Основного закону, володіти спеціальним рівнем підготовки тощо.

Також доцільно зазначити що у багатьох країнах світу загальні вимоги щодо членів Уряду є наступними: «вони повинні бути громадянами власної держави, у Швеції вводиться додаткова вимога – мати громадянство країни Швеції не менше десяти років». У парламентських демократіях члени Уряду повинні бути залучені із числа депутатів парламенту. Це такі країни як Греція, Ірландія, Іспанія. Така норма властива Німеччині, Сполученому Королівству Великої Британії, Фінляндії та Швейцарії. В Австрії діє таке ж обмеження як і в Україні, що член Уряду не може бути депутатом Верховної Ради. Подібна заборона діє у законодавстві Франції та Нідерландах. У Бельгії член Уряду не може бути міністром Уряду та під час перебуванні на посаді члена Уряду відмовитися від депутатського мандату, який передається наступному представникові у партійному списку. Після завершення перебування в Уряді члени Уряду мають право повернути собі депутатський мандат. [52, с.253].

У зв'язку із певними вимогами та заборонами у різних країнах Європи та зокрема і в Україні простежується прив'язаність до тих чи інших політичних партій чи політичних спрямувань. Тому саме формування Кабінету Міністрів України починається із вимог до кандидатів та інколи коло кандидатів не розширюється до такої міри, що дало б змогу залучати осіб компетентних до різних сфер діяльності виконавчої влади.

2.2. Механізм призначення на посаду Прем'єр-міністра України

Аналіз статей 8 та 9 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» чітко виокремлює два етапи формування складу Кабінету Міністрів України:

- перший етап – призначення на посаду Прем'єр-міністра України;
- другий етап – призначення інших членів Кабінету Міністрів України.

Порядок формування Кабінету Міністрів України як вищого органу у системі органів виконавчої влади визначається формою державного правління. Враховуючи те, що в Україні запроваджена парламентсько-президентська форма державного правління, тому і формування уряду суттєво відрізняється від інших форм правління. Тому і призначення на посади усіх членів Кабінету Міністрів України, в тому числі і самого Прем'єр-міністра України відрізняється від інших країн світу.

Конституція України, а саме стаття 114 чітко прописує алгоритм призначення Прем'єр-міністра України: «Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України. Кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра України подає Президент України за пропозицією депутатських фракцій у Верховній Раді України». Депутатська фракція сформована відповідно до статті 83 Конституції України та «до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України». Президент України в п'ятнадцятиденний строк від дня надходження пропозиції від депутатської фракції щодо кандидата на посаду Прем'єр-міністра України повинен подати до Верховної Ради України для затвердження та голосування.

Конституцією України передбачається, що до подання на призначення Прем'єр-міністра України подаються ще ряд документів. А саме:

- відомості про громадянство;

- відомості про здобуту освіти (повну вищу);
- автобіографію та дані про трудову діяльність;
- декларація про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру за попередній рік за формою та у порядку визначеним Законом України «Про запобігання корупції»;
- відомості про перебування у складі керівного органу чи наглядової ради чи підприємства чи організації, що має на меті одержання прибутку;
- відомості про судимість чи несудимість кандидата;
- заяву про відсутність заборгованості по виплаті аліментів на утримання неповнолітньої дитини;
- Державний сертифікат про рівень володіння державною мовою, який відповідає рівню, визначеним Національною комісією зі стандартів державної мови.

Обов'язково усі вищевказані відомості подаються державною мовою та власноруч підписуються кандидатом на посаду Прем'єр-міністра України.

До розгляду питання про призначення кандидата на посаду Прем'єр-міністра України на пленарному засіданні Верховної Ради України за пропозицією депутатських фракцій кандидат на посаду Прем'єр-міністра України зустрічається із депутатськими фракціями та відповідає на поставлені запитання. Голосування у Верховній Раді України щодо призначення на посаду Прем'єр-міністра України проходить шляхом відкритого поіменного голосування. Кандидат на посаду Прем'єр-міністра України повинен отримати більшість голосів від конституційного складу Верховної Ради України (щонайменше 226 народних депутатів). Після голосування Верховна Рада України видає постанову про призначення на посаду Прем'єр-міністра України.

Варто зазначити і те, що «у разі порушення вимог Конституції України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» щодо внесення пропозицій

стосовно кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України, невідповідності запропонованої кандидатури вимогам до члена Кабінету Міністрів України, передбаченим Законом України «Про Кабінет Міністрів України», Президент України інформує Верховну Раду України про неможливість внесення подання щодо запропонованої кандидатури» [30].

У разі коли Верховна Рада України відхилила кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра України, то Президент України вносить на розгляд подання про призначення на посаду Прем'єр-міністра України в порядку визначеними частинами другою, четвертою та п'ятою статті 8 Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

Особа, яка постановою Верховної Ради України, призначена на посаду Прем'єр-міністра України складає на пленарному засіданні перед депутатами Верховної Ради України присягу. Після вищевказаних дій Прем'єр-міністр України набуває повноважень, визначених Конституцією України та отримує рекомендації щодо формування складу Кабінету Міністрів України.

У своїй праці Ольга Совгіря зазначає, що відповідно до світової практики виокремлюють певні способи формування уряду:

1. Парламентський спосіб – це уряд формується за результатами парламентських виборів (монархії, парламентські республіки, змішані республіки).

2. Позапарламентський спосіб: реально парламентський – уряд формується незалежно від парламенту та не потребує довіри парламенту; формально позапарламентський – уряд не призначається парламентом, але довіра повинна бути присутньою [38, глава 10].

Аналізуючи алгоритм призначення Прем'єр-міністра України, доцільно звернутися до досвіду зарубіжних країн. Так, наприклад, у Французькій Республіці на посаду Прем'єр-міністра призначає Президент республіки, але

обов'язково враховує розстановку партійно-політичних сил у нижній палаті Парламенту. Про це говориться у статті 8 Конституції Французької Республіки.

Що стосується Німеччини, то відповідальність за утворення Федеративного уряду покладено на Бундестаг (Парламент). Канцлер обирається за пропозицією Президента. Хоча Бундестаг фактично може і не затвердити кандидатуру на посаду Канцлера, яку запропонував Президент, але це може бути наслідком розпуску Бундестагу і дуже довгого процесу формування не лише Уряду, а й Парламенту.

Розглянемо Швецію, яка за формою правління є конституційною парламентською монархією. Глава держави не бере участь у призначенні Прем'єр-міністра навіть формально. Парламент обирає Прем'єр-міністра за пропозицією спікера.

Ще одна країна з монархічною формою правління – це Данія. Монарх призначає на посаду Прем'єр-міністра за порадою лідера партії, яка здобула перемогу на виборах.

У Об'єднаному Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії монарх призначає Прем'єр-міністра без будь-яких погоджень зі сторони Парламенту. Але глава уряду повинен бути лідером партії, яка отримала більшість мандатів у Палаті общин.

Італія – це парламентська республіка. Відповідно до чинного законодавства, прем'єр-міністром є Голова Ради міністрів Італії. Він керує виконавчою владою та формує законодавчу політику Італії. Прем'єр-міністр призначається президентом Італії, після чого пропонує президенту кандидатури міністрів. Голова Ради міністрів Італії після формування уряду, а саме «не пізніше ніж через десять днів, постає перед парламентом для отримання довіри». Новопризначений Голова Ради міністрів «призначається після чергових парламентських виборів, а також у разі розпуску уряду після винесення недовіри парламентом або подачі у відставку попереднього голови уряду».

Якщо ж розглядати таку країну, як Японію (унітарна парламентська конституційна монархія), то «після проголошення нової Конституції Японії та прийняття Закону про Кабінет Міністрів Японії 1947 року, які на сьогодні є чинними, Прем'єр-міністр Японії обирається з числа депутатів Парламенту Японії, обов'язково цивільних, рішенням обох Палат цього Парламенту і призначається Імператором, згідно з ухваленою Парламентом номінацією».

2.3. Механізм призначення членів Кабінету Міністрів України

У період існування незалежної суверенної України сама процедура формування Кабінету Міністрів України, як органу виконавчої влади зазнавала неодноразово законодавчих змін. Це призвело до того, що на даний час в Україні функціонує парламентсько-президентська конституційна модель. Тому ключовим суб'єктом у формуванні Кабінету Міністрів України виступає Верховна Рада України.

Перш ніж розкривати суть механізму призначення членів Кабінету Міністрів України потрібно виокремити Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України, призначення яких на посади дещо відрізняється від інших членів Кабінету Міністрів України.

Доцільно зазначити, що під час формування складу Кабінету Міністрів України виділяється дві процедури:

1. За поданням Президента України: Міністра оборони України та Міністра закордонних справ призначає Верховна Рада України за поданням Президента України. Відповідно до Конституції України саме Президент здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю та у сферах національної безпеки та оборони держави, а також Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних сил України.

2. За поданням Прем'єр-міністра України: призначаються інші члени Кабінету Міністрів України, список затверджує Верховна Рада, але за поданням Прем'єр-міністра України.

Під час формування нового складу Кабінету Міністрів України новопризначений Прем'єр-міністр України подає клопотання Верховній Раді України, де зазначається повний посадовий склад Кабінету Міністрів України.

До подання про призначення членів Кабінету Міністрів України додаються й інші документи. Такі як:

- інформація про громадянство;
- відомості про здобуту повну вищу освіту;
- інформація про трудову діяльність та автобіографія;
- копію декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування за попередній рік (Закон України «Про запобігання корупції»);
- відомості про перебування кандидата у складі керівного органу чи наглядової ради організації чи установи, метою якої є отримання прибутку;
- відомості про наявність чи відсутність судимості кандидата;
- відомості про відсутність заборгованості по сплаті аліментів на утримання неповнолітньої дитини.

Усі документи та відомості подаються членом Кабінету Міністрів України державною мовою та зберігаються за місцем роботи.

За пропозицією депутатських фракцій кандидат на посаду члена Кабінету Міністрів України до розгляду питання про його призначення на пленарному засіданні Верховної Ради України може зустрітися з депутатською фракцією та відповідати на поставлені йому питання. Депутатські фракції – це «фракції, які формуються на партійній основі народними депутатами», які були обрані за списком політичних партій та отримали депутатські мандати. Лише одна

політична партія має право сформувати лише одну депутатську фракцію у Верховній Раді України.

Верховна Рада України розглядає клопотання та призначає на посади членів Кабінету Міністрів України. На основі прийнятого рішення видається постанова Верховної Ради України про затвердження складу Кабінету Міністрів України. Верховна Рада України може приймати рішення про затвердження списком, або щодо окремих посад. Обов'язково на пленарному засіданні повинні бути присутніми усі кандидати на посади членів Кабінету Міністрів України.

Верховна Рада України може і не прийняти рішення про призначення на певну посаду члена Кабінету Міністрів України, тому такий кандидат вважається відхиленням. У разі відхилення кандидата на посаду члена Кабінету Міністрів України Прем'єр-міністр України, а у деяких випадках Президент України (щодо кандидатур на посади Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України) вносить пропозиції на посади членів Кабінету Міністрів України за встановленим алгоритмом, який прописано у статті 9 Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

Постанова Верховної Ради України про призначення на посади членів Кабінету Міністрів України вступає в дію з моменту складання присяги. Присяга складається особою, яка призначена на посаду члена Кабінету Міністрів України на пленарному засіданні Верховної Ради України. Якщо ж особа «у день свого призначення на посаду члена Кабінету Міністрів України не склала присягу, вона вважається такою, що відмовилася від посади».

Доцільно зазначити, що строк на який призначається Кабінет Міністрів України Конституційно не визначений. Але Кабінет Міністрів України кожного нового складу утворюється на строк, який не перевищує строку повноважень Президента та Верховної Ради України.

Отже, проаналізувавши ряд нормативно-правових актів, можна визначити ключові суб'єкти, які безпосередньо дотичні до процедури формування Кабінету Міністрів України:

- Верховна Рада України;
- Президент України;
- Прем'єр-міністр України;
- коаліція депутатських фракцій.

Кожен із вищевказаних суб'єктів відіграють вирішальну роль у формуванні Кабінету Міністрів України в цілому. Зокрема, жоден з етапів формування Кабінету Міністрів України, неможливий без участі коаліції депутатських фракцій, яке законодавчо неприведене у відповідність до Конституції України та залишається відкритим щодо формування самої коаліції депутатських фракцій.

Отже, сама процедура формування Кабінету Міністрів України потребує законодавчих змін із визначенням чітких термінів, строків та певними важелями контролю щодо вищевказаної процедури.

Кабінет Міністрів України складає свої повноваження перед Верховною Радою України. Якщо Верховна Рада прийняла відставку Кабінету Міністрів України, то Кабінет Міністрів України продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новоствореного Кабінету Міністрів України.

Як зазначалося раніше, відставку Кабінету Міністрів України приймає Верховна Рада України. Є певні умови відставки Кабінету Міністрів України:

1. Прийняття Верховною Радою України резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України. «Не менше як одна третина конституційного складу Верховної Ради України може внести пропозицію на розгляд Верховної Ради України питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України». Не пізніше ніж через десять днів на пленарному засіданні Верховної Ради України розглядається питання про відповідальність Кабінету Міністрів України. На цьому засіданні повинні бути присутні усі члени Кабінету Міністрів України. Також до пленарного засідання Верховної Ради України може бути запрошений Президент України. «Резолюція недовіри Кабінету Міністрів України вважається прийнятою, якщо за неї

проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради України» (226 народних депутатів).

Парламентська відповідальність уряду перед парламентом може бути двох видів:

1. Колективна – як наслідок, обов’язкова і вимушена відставка усього складу уряду (рішення парламенту);

2. Індивідуальна – тобто відставка окремих членів уряду.

Питання про відповідальність Кабінету Міністрів України Верховна Рада України не може розглядати:

- більше одного разу протягом однієї чергової сесії;
- протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;
- протягом останньої сесії Верховної ради України [41, с.428].

2. Прем’єр-міністр України написав власноруч заяву про відставку. Верховна Рада України розглядає питання про відставку Прем’єр-міністра України не пізніше десятиденного строку. Верховна Рада України на пленарному засіданні ухвалює рішення про відставку Прем’єр-міністра України, і як наслідок усього Кабінету Міністрів України.

3. Смерть Прем’єр-міністра України. Наслідком цього є відставка всього Кабінету Міністрів України. До затвердження нового складу Кабінету Міністрів України посаду глави уряду тимчасово займає Перший віце-прем’єр-міністр України. Але доречно зазначити, що у статті 115 Конституції України не передбачено вищевказаної причини відставки Кабінету Міністрів України, про це йдеться лише у статті 13 Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

Щодо Міністра закордонних справ України та Міністра оборони України подання про звільнення подає Президент України Верховній Раді України. Тобто рішення приймає Верховна Рада України.

Також член Кабінету Міністрів України може бути звільнений за власною ініціативою. Такий випадок теж вирішується Верховною Радою України. Рішення про звільнення з посади будь якого члена Кабінету Міністрів України приймається у формі постанови Верховної Ради України (стаття 18 Закону України «Про Кабінет Міністрів України») [30].

На думку В.М.Шаповал, «в теорії конституційно-правового регулювання випадки дострокового припинення повноважень уряду в цілому або його окремих членів трактуються не як звільнення, а як відставка, добровільна або вимушена. Причиною вимушеної відставки окремих членів уряду може бути правопорушення (конституційно-правова відповідальність) або доцільність (передбачена конституцією політична відповідальність), а вимушеної відставки уряду в цілому – тільки доцільність».

Ольга Совгиря у своїх статтях акцентує увагу на тому, що «сучасний стан законодавчого регулювання питання щодо складення повноважень і відставки Кабінету Міністрів України дає підстави для таких висновків:

1) потребує законодавчого уточнення співвідношення понять «складення повноважень», «відставка» та «припинення діяльності» Уряду;

2) перелік підстав дострокового припинення повноважень Уряду має вичерпно визначатися Конституцією України та не може розширено тлумачитися в процесі законодавчого регулювання цього питання;

3) перелік підстав дострокового припинення повноважень окремих членів Кабінету Міністрів України має співвідноситися з визначеною Конституцією України формою правління в державі та не спотворювати її в бік посилення чи зменшення ролі будь якого із суб'єктів державно-владних відносин» [39, с. 135].

Демократичну підзвітність і підконтрольність Кабінету Міністрів України або його членів може бути реалізовано через форму інтерпеляцію. Інтерпеляція являє собою звернення депутата чи групи депутатів направлена до Кабінету Міністрів України або окремого міністра дати пояснення щодо визначеної

політики або реалізації схваленої Кабінетом Міністрів України програми діяльності, її оцінки на предмет відповідності ухвалених Верховною Радою України законів. Право на інтерпеляцію – це своєрідний спосіб контролю за ефективністю діяльності урядових програм та напрямків. Використання інтерпеляції може мати негативні наслідки: висловлення недовіри Кабінету Міністрів України, звільнення, якщо адресоване окремому міністру, обов’язкове ухвалення рішень та вираження політичної позиції.

Якщо ж інтерпеляція вважається ефективним інструментом для контролю діяльності парламентом та допомагає встановлювати відповідність уряду, тому такий інструмент доцільно запровадити і в Україні. Він допоможе встановити реальний тісний зв’язок між законодавчою та виконавчою гілками влади та уникати різного виду політичних криз.

У деяких країнах світу вже запроваджено інститут інтерпеляції. Ефективно впроваджено у таких країнах як: Данія, Німеччина, Франція, Бельгія, Іспанія, Нідерланди, Чехія, Італія, Румунія, Норвегія тощо. Як зазначається у Програмі USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво», то у Німеччині для подачі інтерпеляції необхідні підписи понад 30 депутатів Бундестагу, в Італії та Франції подання має бути підтримано не менше 1/10 парламентського складу депутатів; в Іспанії інтерпеляцію підписують не менше 10 депутатів, в Австрії – 5 депутатів, а от у Польщі депутат може здійснювати індивідуальну інтерпеляцію до уряду.

Ще одне обмеження встановлюють для періоду розгляду інтерпеляцій: у Франції – 15 днів, Італії – два тижні, Іспанії – один тиждень. Також повторна інтерпеляція може бути подана від однієї групи депутатів та/або на одну й ту ж саму тему не раніше ніж через 3 – 6 місяців (залежно від країни).

Певні особливості розгляду інтерпеляцій мають скандинавські країни (Данія, Норвегія, Швеція) – голова парламенту може одноосібно відхилити інтерпеляцію, якщо вважає її некомпетентно складеною або недоцільною. У Румунії, наприклад, після розгляду інтерпеляції парламент може ухвалити лише

резолуцією осуду, що для уряду загрожує виключно іміджевими втратами без юридичних наслідків. А в Польщі, навпаки, інтерпеляції мають принциповий характер, і, якщо їх автори незадоволені відповіддю уряду, питання включається до порядку денного найближчого пленарного засідання. У результаті чого Сейм закликає уряд або окремого його представника надати додаткову інформацію або вжити необхідних дій.

У деяких країнах формально не існує механізму інтерпеляції (Великобританія, Австрія, Болгарія), однак депутатський запит або депутатська пропозиція, по суті, прирівнюється до останньої. Викладене питання має бути обґрунтованим та підтриманим якомога більшою кількістю депутатів для ініціювання розгляду запиту на парламентському засіданні. Так, у Великобританії існує так званий «інститут питань», тобто він є однією з форм парламентського контролю.

Доцільно додати, що у парламентських системах певних держав існує «час запитань до уряду». Одна із таких держав це Великобританія. «час запитань до уряду» базується на тому, що кожного дня у певний визначений проміжок часу міністри дають усні відповіді на запитання, тематичний обсяг яких є необмеженим та зміст до оприлюднення залишається у таємниці.

Отже, процедура формування Кабінету Міністрів України потребує повноцінного реформування починаючи від внесення змін до Конституції України та нормативно-правових актів та впровадження дієвого алгоритму під час підпорядкування усіх членів Кабінету Міністрів України.

РОЗДІЛ III. ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СКЛАДУ ТА ПОРЯДКУ ФОРМУВАННЯ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

Протягом усього часу існування незалежної України були, є і залишаться актуальними для українського державотворення питання вдосконалення організації та розвитку державної влади. Перш за все це стосується формування Кабінету Міністрів України. Бо саме Кабінет Міністрів України повинен забезпечити реалізацію законодавства в державі, здійснювати контроль за діяльністю органів усієї системи виконавчої влади, за дотриманням принципу законності в їх роботі.

Кабінет Міністрів України, як зазначається у Конституції України та Законі України «Про Кабінет Міністрів України», це вищий орган у системі органів виконавчої влади України. Не лише втілення у життя державної політики залежить від діяльності Кабінету Міністрів України, а й злагоджена робота апарату держави, результативність політичних реформ, які втілюються та ефективність функціонування демократичних механізмів. Все це і пояснює особливе місце Кабінету Міністрів України у механізмі державної влади в Україні та важлива роль дотримання та виконання рішень, які ухвалюються Кабінетом Міністрів України. Тому для функціонування такого великого механізму як Кабінет Міністрів України необхідно дослідити не лише законодавчі аспекти функціонування, а й виявити проблеми та запропонувати шляхи їх вирішення.

Якщо розглядати місце Кабінету Міністрів України у державному апараті, то слід зазначити, що згідно Конституції України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Уряд України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, а саме підконтрольний та підзвітний лише Верховній Раді України в межах передбачених Конституцією України. Тому варто зазначити, що в Україні функціонує змішана – парламентсько-президентська республіка з «подвійною відповідальністю» як перед Президентом України, так і

перед Парламентом. Але з початку незалежності України така форма правління була не завжди. Відомо, що було апробовано чотири моделі організації державної влади, а також розподілу повноважень та підконтрольність між гілками влади України.

Перша модель – це 1991-1995 роки. Уся діяльність органів державної влади базувалася на Конституції УРСР 1978 року (протягом 1991-1993 роках вносилися деякі зміни). Значний вплив, зокрема у кадрових питаннях мала Верховна Рада України. За поданням Президента України Верховна Рада України затверджувала кандидатури та призначала на посади: «Прем'єр-міністра України, міністрів закордонних справ, оборони, фінансів, юстиції, внутрішніх справ та голів Державного комітету у справах охорони державного кордону і Державного митного комітету, суддів Конституційного Суду України, Верховного Суду України, суддів обласних і Київського міського судів, арбітрів Вищого арбітражного суду України, арбітражних судів областей, міста Києва, Генерального прокурора України, Голову Служби національної безпеки України, Голову правління Національного банку України, Голову і заступників Голови та державних уповноважених Антимонопольного комітету України, президію Вищого арбітражного суду України, колегію Генеральної прокуратури України». Також Верховна Рада України могла висловити недовіру як цілому Кабінету Міністрів України, так і Прем'єр-міністру України або ж окремим членам Кабінету Міністрів України. Тобто Кабінет Міністрів України був відповідальний та підзвітний перед Верховною Радою України. Президент лише очолював систему органів виконавчої влади, а Кабінет Міністрів України був у підпорядкуванні у Президента України.

Друга модель – 1995-1996 роки. Відповідно до Конституційного договору між президентом України та Верховною Радою України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування до прийняття нової Конституції України існувала президентська модель. Згідно до вищевказаного Договору Президент України був проголошений главою держави і водночас главою державної виконавчої влади. Президент формував Кабінет

Міністрів України, інші центральні органи виконавчої влади та систему місцевих державних адміністрацій. В свою чергу, Кабінет Міністрів України був підконтрольний та відповідальний перед Президентом України.

Третя модель – 1996-2006 роки та 2010-2014 роки. На думку багатьох експертів, саме після формування Конституції 1996 року, систему управління можна було розглядати як змішану президентсько-парламентську модель. Розглянувши положення Конституції 1996 р. доцільно акцентувати на тому, що Президент України призначав Прем'єр-міністра України (за згодою Верховної Ради України) та весь склад Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади і голів місцевих державних адміністрацій (за поданням Прем'єр-міністра). Президент України за власним рішенням припиняв повноваження усіх вищевказаних посадових осіб. Саме Президент, за поданням Прем'єр-міністра України, «приймав рішення про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади». Президент України має право «скасовувати акти Кабінету Міністрів України. Кабінет Міністрів України складає свої повноваження перед новообраним Президентом України». За цієї моделі «Кабінет Міністрів України був відповідальний перед Президентом України, проте підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України».

Четверта модель – 2006-2010 роки та з 2014 року – по теперішній час. Парламентсько-президентська конституційна модель. Було проведено перерозподіл повноважень щодо формування виконавчої гілки влади на користь Верховної Ради України. Президент України має повноваження щодо подання до Верховної Ради України кандидатури Прем'єр-міністра (яка все рівно визначається коаліцією депутатських фракцій), Міністра оборони та Міністра закордонних справ. «Інші члени Кабінету Міністрів України, як і Голова Антимонопольного комітету України, Голова Державного комітету телебачення та радіомовлення України та Голова Фонду державного майна України» призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України. Верховна Рада України отримує право самостійно відправляти у

відставку всіх вищевказаних посадових осіб. Кабінет Міністрів України складає свої повноваження перед новообраною Верховною Радою України. Було обмежено і вплив Президента України на діяльність Кабінету Міністрів України. «Президент має право зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України лише з мотивів їх невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України. Президент України зберігає за собою право призначати та звільняти голів місцевих державних адміністрацій (за поданням Кабінету Міністрів України). Окрім того, Президент України призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора України, а також вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України» [21, с.10-11].

Той факт, що за період незалежності України застосовувалася змішана конституційна модель організації державної влади (окрім періоду 1995-1996 роки), переважна більшість експертів оцінює позитивно. Через те, що саме змішана модель є найбільш прийнятною для країн, які знаходяться у стадії переходу від авторитарного режиму до демократії.

Проте необхідно відзначити, що «у країні, яка не має сталих політичних традицій і знаходиться у стадії перманентних внутрішньосистемних перетворень, змішану модель можна охарактеризувати також як компромісну і таку, що провокує політичних акторів на постійний перерозподіл владних повноважень в залежності від того, які позиції ці актори на даний момент займають, від рівня їх впливу та кон'юнктурних інтересів» [21, с.12].

Отже, Конституція України 1996 року чітко закріпила «подвійну залежність» Кабінету Міністрів України: «відповідальний перед Президентом України та підконтрольний та підзвітний Верховній Раді України». Але варто зазначити, що «подвійна залежність», як показує досвід зарубіжних країн, є неефективною. На практиці, здебільшого, органи виконавчої влади орієнтуються на одного суб'єкта. Тому виникає потреба законодавчого врегулювання

подолання вищевказаної проблеми, тобто врегулювання відносин між «владним трикутником».

Відповідно до чинної Конституції України діє парламентсько-президентська модель, яка «сприяє розвитку демократії у країні, створює умови для формування потужних політичних партій, на які покладається основна політична відповідальність, стимулює зростання громадянської участі та посилення суспільного контролю за діяльністю органів влади та еліт» [21, с. 14]. У 2004 році до Конституції України було внесено ряд змін, які запровадили конституційну реформу і мали на меті вдосконалити взаємовідносини між гілками влади. Тільки, на практиці виявилось, що зміни, внесені до Конституції не є ефективними та, як результат, пішло загострення конфліктів між вищими органами державної влади.

Серед основних недоліків доцільно виділити наступні:

1. Роль Президента щодо внесення кандидатури на посаду Прем'єр-міністра є формальною. У зв'язку з переходом на парламентсько-президентську модель повноваження щодо формування Кабінету Міністрів України перейшли до Верховної Ради України. Функція Президента України полягає лише у перенаправленні пропозиції коаліції депутатських фракцій щодо кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України до Верховної Ради України. Конституція України визначила строк, а саме п'ятнадцятиденний термін подання пропозиції щодо кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України Президентом та не надала можливості відхиляти її. Хоча за парламентсько-президентської моделі така ситуація є задовільною у випадку, коли Президент і парламентська більшість перебувають в одній і тій політичній силі та мають спільну думку щодо розвитку держави. Але, якщо Президент і коаліція депутатських фракцій мають різні політичні програми та перебувають у різних політичних силах, то це може призвести до політичної кризи. Тобто маємо наступну ситуацію, коли парламент сам собі вносить кандидатуру на посади членів Кабінету Міністрів України не прямо, а опосередковано, тобто через Президента та Прем'єр-міністра України.

Вищевказана проблема потребує конституційного вдосконалення шляхом визначення правового регулювання статусу коаліції депутатських фракцій.

2. Відсутність обов'язку Кабінету Міністрів України подавати у відставку в разі розпаду коаліції депутатських фракцій. Серед підстав припинення повноважень Кабінету Міністрів України відсутня підстава, за якої після припинення існування коаліції депутатських фракцій Кабінет Міністрів України має піти у відставку. Виникнення вказаної ситуації може призвести до конфлікту між новою коаліційною більшістю та Кабінетом Міністрів, який був сформований попередньою коаліцією. Результатом цього може бути негативний вплив на ефективність роботи усього державного апарату (включаючи і Президента України). Конституційні положення щодо закріплення положень про формування, організацію та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» не є реалізованими, оскільки остання редакція Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» взагалі не містить згадок про коаліцію депутатських фракцій та їх повноваження. Доцільно зазначити, що вимога щодо «узгодження політичних позицій у коаліції депутатських фракцій потребує застосування лише при формуванні самої коаліції та внесенні кандидатури Прем'єр-міністра України та членів Кабінету Міністрів України». На цьому роль коаліції депутатських фракцій фактично завершується.

3. Інституційна суперечність у формуванні та діяльності Кабінету Міністрів України. У Конституції України було зазначено, що до складу Кабінету Міністрів України входить три віце-прем'єр-міністри, але у 2004 році було скасовано цю норму.

4. Обмеженість кандидатів на посади Кабінету Міністрів України. Так на посаду нових членів Кабінету Міністрів України після прийняття резолюції недовіри можуть претендувати особи з числа колишнього складу Кабінету Міністрів України, тобто ті, яким вже винесено «багаж недовіри». Це негативно буде сприйматися як і у внутрішній, так і у зовнішній політиці. Рівень їх

легітимності залишається невизначеним. Так, наприклад, в уряді Олексія Гончарука (2019-2020 роки) взагалі не призначався Перший віце-прем'єр-міністр, хоча така посада прямо передбачена Конституцією України. Отже, законодавство щодо вимог до кандидатів на посади членів Кабінету Міністрів України потребує удосконалення.

5. Програма діяльності Кабінету Міністрів України. Важливою складовою організаційної діяльності уряду є Програма діяльності Кабінету Міністрів України. Саме він спрямовує усю діяльність Кабінету Міністрів України та визначає напрями та перспективи розвитку держави. Програма діяльності Кабінету Міністрів України – це визначення траєкторії, за яким буде рухатися вся держава у період повноважень новопризначеного Кабінету Міністрів України. У чинному Законі України «Про Кабінет Міністрів України» визначено терміни та вимоги щодо подання та затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України. «Нехтувати цією конституційною вимогою неможливо, але можна констатувати неспроможність попередніх урядів займатися стратегічним плануванням, хоча при формуванні кожного нового Кабінету Міністрів протягом декількох місяців вищий та центральні органи виконавчої влади активно «працюють над програмою». Але, по суті, вихідний продукт мало нагадував програму, це були громіздкі тексти, в яких еkleктично поєднувалися не завжди узгоджені пропозиції різних органів влади. Це була не Програма діяльності Кабінету Міністрів України, а бюрократичний план, який не раз втрачав актуальність ще до його розгляду парламентом» [25, с.138]. За роки незалежності України, як правило, державне управління здійснюється без схваленої Програми діяльності, тобто без стратегії, тому більшість питань, які поставали перед Кабінетом Міністрів України вирішувалися дуже швидко і у «пожежному порядку».

На думку багатьох науковців необхідно суттєво змінити підхід до самої розробки та схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Це має бути політичний документ, в якому відображається покрокове викладення стратегії діяльності, дієві способи та методи, і обов'язково строки виконання

поставлених цілей та завдань. У Законі України «Про Кабінет Міністрів України» зазначений строк, у який Кабінет Міністрів України повинен подати до Верховної Ради України на схвалення Програму діяльності, і це «Кабінет Міністрів України, не пізніше ніж у тридцятиденний строк після набуття повноважень, подає на розгляд Верховної Ради Програму діяльності Кабінету Міністрів» [30]. А от правові наслідки за неподання Програми діяльності Кабінету Міністрів України на схвалення до Верховної Ради України у законодавчих актах не визначено. Для врегулювання даної ситуації, доцільно додати до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» положення про відповідальність за неподання на схвалення Програми діяльності як Кабінету Міністрів України, так і Верховної Ради України. Або, як приклад, пов'язати рішення Верховної Ради України про схвалення Програми діяльності із довірою чи недовірою Кабінету Міністрів України.

«У деяких зарубіжних державах формування уряду ґрунтується на урядовій програмі (Франція, Іспанія, Румунія). Програму уряду слід розглядати як нормативно-правовий акт, у якому визначаються пріоритети уряду в проведенні державної політики, дія якого розпочинається з моменту його схвалення парламентом. У вказаних країнах визначено вимогу так званої парламентської інвеститури уряду, яка полягає у схваленні представницьким органом програми його діяльності, що водночас є схваленням і складу уряду» [19, с.120].

6. Припинення повноважень окремих членів Кабінету Міністрів України. Проблема полягає в тому, що коли припиняють свої повноваження більше ніж одна третина членів Кабінету Міністрів України (одночасно, але не в один момент). Це призводить до, так званого, гальмування роботи Кабінету Міністрів України, неможливості приймати рішення. Такої норми у Конституції України і Законі України «Про Кабінет Міністрів України» не передбачається. Тобто необхідно чітко визначити дії у таких випадках. Це може бути відставка усього Кабінету Міністрів України.

7. Прем'єр-міністр України не має важелі впливу на формування Уряду. В Конституції України не передбачено те, що Прем'єр-міністр формує персональний склад Кабінету Міністрів. Фактично підбір кандидатур на посади членів Кабінету Міністрів України в останні роки відбувається канцелярією Президента України, а не особисто Прем'єр-міністром України. У зв'язку з цим Прем'єр-міністр лише формально керує роботою Кабінету Міністрів України і не має реальних шансів сформувати єдину команду. Це призводить до зниження ефективності та результативності діяльності Кабінету Міністрів України як єдиної команди та не відповідає логіці змішаного правління. Доцільніше виокремити положення у законодавчих актах, щоб очільник Уряду України мав можливість набирати самостійно команду, без втручань з боку Президента України.

8. Заповнення вакантних посад міністрів протягом тривалого часу. «В разі появи вакантних посад міністрів Прем'єр-міністр України часто зволікає з питанням щодо внесення на розгляд Верховної Ради України кандидатур на такі посади». Оскільки Конституція України не встановлює будь-яких часових обмежень для «заповнення вакантних посад» членів Кабінету Міністрів України у складі діючого і повноважного Уряду. Практично неодноразово виникала ситуація, коли посадові особи, не були призначені Верховною Радою України, довгий час виконували обов'язки членів Кабінету Міністрів. Наприклад, «з 28 листопада 2018 р. і до 29 серпня 2019 р. була вакантною посада Міністра аграрної політики та продовольства, з 14 квітня 2016 р. і до 29 серпня 2019 р. — Міністра охорони здоров'я, з 4 березня 2020 р. до 17 грудня 2020 р. — Міністра освіти і науки, з 4 березня 2020 р. і до сьогодні — Міністра енергетики».

9. Недостатня самостійність Кабінету Міністрів України. Це стосується саме сфери реалізації політики в системі розподілу повноважень та пов'язані з цим питання ефективності всієї системи діяльності Кабінету Міністрів України. Стоїть гостра необхідність удосконалити правовий статус Кабінету Міністрів України в системі органів виконавчої влади, правових засад його діяльності та відносин з Верховною Радою України та Президентом України, реалізації

положення про те, що «Кабінет Міністрів забезпечує реалізацію державної політики шляхом координації діяльності міністрів та інших центральних органів виконавчої влади, удосконалення взаємозв'язків між главою держави, парламентом, урядом в межах існуючої форми державного правління. Ключовим є питання, пов'язані з формуванням уряду і здійснення цього процесу за процедурою конструктивного вотуму Верховної Ради України. Позитивом було б надання Прем'єр-міністрові права щодо припинення повноважень окремих членів уряду».

10. Звільнення членів Кабінету Міністрів України. «Стаття 115 Конституції України передбачає порядок вирішення питання про відставку члена Кабінету Міністрів України (зокрема, Прем'єр-міністра України), то питання звільнення самих членів Кабінету Міністрів України в Конституції взагалі не прописано. Розширене тлумачення положень пункту 12 частини першої статті 85 Конституції України щодо можливості Верховної Ради звільняти членів Кабінету Міністрів України за власною ініціативою призводить до політичного тиску на членів Кабінету Міністрів України, блокування або порушення злагодженої діяльності Уряду як колегіального органу, оскільки такі норми створюють передумови до зловживання Верховною Радою України своїми кадровими повноваженнями. Конституція України не містить спеціальних застережень, по-перше, щодо внесення подання Прем'єр-міністром України щодо звільнення членів Кабінету Міністрів України, а також щодо внесення подання Президентом України щодо звільнення Міністра оборони та Міністра закордонних справ, незважаючи на відмінний порядок призначення цих міністрів. Крім того, звільнення членів Кабінету Міністрів України без подання Прем'єр-міністра нівелює його статус як очільника Уряду. Також виглядає необґрунтованим наділення Президента, а не Прем'єр-міністра правом звертатися до Верховної Ради України з пропозицією щодо розгляду питання про відповідальність Кабінету Міністрів України, як зазначено у частині першій статті 87 Конституції України».

Враховуючи напрям розвитку незалежної України реалізується мета «вивчення досвіду державно-управлінської діяльності у зарубіжних країнах, її

організації та правового забезпечення, основних напрямків та результатів адміністративних реформ, що проводились (або реалізуються) у зарубіжних країнах». Відзначимо, що, «розвиток системи державного управління у різних країнах це не застиглий процес, а постійний пошук такої моделі, яка б найбільшою мірою адаптувалась до змінених умов, особливостей політичного, соціального та економічного розвитку».

Як зазначає Матюхіна Н.П.: «Централізація передбачає побудову системи адміністративних органів за ієрархічним принципом. Так звану централізовану державну адміністрацію складають органи, які працюють безпосередньо під керівництвом уряду, йому підзвітні і відповідальні за свою діяльність. Основу системи органів централізованої адміністрації у більшості країн світу складають міністерства. Міністерство (від лат. *ministro* – служу, управляю; *ministerium* – служба, прислуговування) – родова назва центральних органів спеціалізованого (переважно галузевого) управління, що входять до складу уряду. У цьому значенні міністерська система склалася практично у всіх країнах світу. В основу побудови міністерської системи покладений переважно галузевий принцип. На думку дослідників, укрупнення міністерської ланки сприяє подоланню відомчої роз'єднаності і проведенню єдиної політики у певній сфері управління. Наводяться і інші аргументи: зниження витрат на державне управління, зменшення кількості державних службовців тощо».

У багатьох зарубіжних країнах Основний чи то спеціальний Закон строго лімітує кількість і види міністерств і міністрів. Перевищувати цей встановлений ліміт заборонено. Це такі країни, як наприклад, Сполучені Штати Америки та Швейцарія. На сучасному етапі простежується напрям до звуження складу уряду – чисельний особовий склад коливається від 6 до 20. «Чим більшою є кількість міністерських посад, розподілом яких займається прем'єр-міністр, тим значнішим буде його вплив на міністрів під час їхньої роботи у складі уряду». Звичайно ж, центральною політичною фігурою, яка володіє величезними повноваженнями, є голова уряду (прем'єр-міністр). Нерідко він поєднує в своїх

посаді функції лідера партії та керівника найбільш могутнього органу державної влади.

В окремих країнах застосовується такий підхід при формуванні уряду, під час якого йде про повне делегування главою держави своїх повноважень у сфері формування уряду лідеру парламентської більшості. Це такі країни як Республіка Македонія та Хорватія.

У своїй роботі Романюк А.С. зазначав, що «поняття: виконавча влада, уряд і кабінет близькі між собою в інституційному та функціональному вимірах, кожне з них має власну специфіку та змістове навантаження. Уряд виступає не єдиним утворенням, а складною системою, щодо якої важко чітко окреслити межі. В структурі уряду головну роль відіграють взаємини між стабільною частиною, представленою вищою державною бюрократією і змінною – політичною складовою. Типології урядів передбачають врахування відмінностей між політичними та неполітичними (технічними) урядами, між урядами за президентської, парламентської та напівпрезидентської форм правління. Парламентська та напівпрезидентська форма правління передбачає існування чотирьох окремих груп урядів – однопартійних і коаліційних урядів більшості та меншості». До однопартійних урядів більшості належать: Сполучене Королівство Великої Британії та Ірландії, Греція, Іспанія, Португалія. До коаліційних урядів – Данія, Ірландія, Італія, Німеччина, Швеція, Нідерланди, Швейцарія, Австрія, Бельгія. Доцільно додати, що «у країнах, де існують коаліційні уряди, відставка уряду автоматично не призводить до розпуску парламенту й оголошення нових виборів». Переважно у такій ситуації глава держави надає право лідеру найбільшої у парламенті фракції сформувати новий уряд.

Слід звернути увагу і на те, що «на формування уряду має певний вплив і міжнародне оточення». Здебільшого цей вплив має латентний характер, оскільки всі європейські країни демократичні. Водночас поява несподіваних ситуацій

здатна перетворювати прихований міжнародний вплив у достатньо відчутний чинник.

На думку багатьох науковців до «головних факторів ефективної діяльності уряду будь-якої країни може належати:

- реалізація на практиці прав і свобод громадян;
- забезпечення внутрішньої безпеки;
- запобігання виникненню внутрішніх конфліктів і війн;
- забезпечення зростання рівня життя власних громадян, завдячуючи економічному розвитку країни;
- низький рівень безробіття та інфляції;
- дотримання усіма громадянами та суспільними інститутами норм права;
- надання потрібних послуг у потрібному місці у потрібний час;
- схвальне ставлення громадської думки, яка, з одного боку, є результатом дії перелічених чинників, з іншого – має багато внутрішніх, власних детермінант та багато інших».

Оцінка стабільності уряду на думку науковців повинна передбачати врахування певного ряду факторів.

«По-перше, це повинна бути діяльність уряду під керівництвом того самого прем'єр-міністра;

по-друге, збереження того партійного складу уряду, який отримав підтримку у парламенті;

по-третє, це збереження первинного персонального складу членів уряду».

Доцільно зазначити, що стабільність уряду буде також вимірюватися «тривалістю його дії, починаючи від формального призначення/затвердження главою держави, або отримання підтримки у парламенті там, де ця процедура є необхідною, і до моменту відставки». У разі відставки не має значення, що було

причиною – закінчення терміну повноважень, визначених конституцією, чи дострокова відставка. Ці всі фактори свідчать про стабільність діяльності уряду та відповідно і стабільний розвиток держави в цілому.

Тобто, враховуючи вищезазначені твердження, для вдосконалення процесу формування уряду як системи потрібно враховувати не лише політичні сили, які здобули перемогу на виборах, а й політичні устрої країн-сусідів, які суттєво впливають на форму державного правління, також рівень життя населення, існуючі потреби суспільства та довіру до новоствореного уряду. Щоб створити дійсно дієвий державний апарат, доцільно заповнити прогалини у чинних нормативно-правових актах та, обов'язково, звернути і чітко розмежувати повноваження, підзвітність і підконтрольність владного трикутника. Надати так звану самостійність уряду для реалізації державної політики у кожному куточку країни, а також вдосконалити взаємодію між ієрархічними підрозділами.

ВИСНОВКИ

Весь державний апарат незалежної України включає три гілки влади: законодавчу, виконавчу та судову. Головна мета виконавчої влади зумовлена особливим становищем у системі розподілу влади і націлена на якісне виконання завдань і функцій державного управління. Функціональне призначення усієї виконавчої влади – це безпосереднє виконання Конституції України та законів України, інших нормативно-правових актів, які приймаються органом законодавчої влади. Тобто реальне втілення законодавчих та нормативно-правових актів держави у життя, які відіграють важливу роль у розвитку суспільства в цілому. До системи центральних органів виконавчої влади України входять міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Також до структури виконавчої влади входить Кабінет Міністрів України, який є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Так зазначається у статті 113 Конституції України. Тобто Кабінет Міністрів України очолює, керує та контролює так звану «виконавчу вертикаль». У кожній сфері суспільства Кабінет Міністрів України виконує свої функції та повноважені, покладені Законом України «Про Кабінет Міністрів України», вживає заходів для реалізації загальнодержавних програм розвитку, а також забезпечує духовно-культурний розвиток української нації.

Доцільно зазначити, що Кабінет Міністрів України є колегіальним органом виконавчої влади, і тому до складу входять – Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри та міністри. Кожен із керівного складу Кабінету Міністрів України спрямовує свою діяльність на виконання певних повноважень, які закріплені у Законі України «Про Кабінет Міністрів України». Міністри в свою чергу очолюють міністерства, які виконують завдання у певній сфері діяльності. Посадовий склад новоствореного Кабінету Міністрів України не закріплено ні у Конституції України, ні у Законі України «Про Кабінет Міністрів України». Весь перелік міністерств та їх

міністрів затверджується після призначення на посаду Прем'єр-міністра України. Станом на сьогодні в Україні діють 19 міністерств. Протягом усього періоду повноважень Кабінету Міністрів України склад міністерств може бути змінений у зв'язку з відставкою того чи іншого міністра за будь-яких причин. Така ситуація призводить до гальмування роботи всього апарату Кабінету Міністрів України. Також це суттєво впливає на прийняття рішень.

Кабінет Міністрів України приймає рішення на засіданнях, які очолює Прем'єр-міністр України шляхом голосування. Рішення вважається прийнятим якщо за нього проголосувала більша половина членів Кабінету Міністрів України та якщо проєкт рішення підтримало рівно половина посадового складу Кабінету Міністрів України і за нього проголосував Прем'єр-міністр України. У разі відсутності Прем'єр-міністра України засідання може скликати Перший віцепрем'єр-міністр України або віцепрем'єр-міністр згідно з визначеним Кабінетом Міністрів України розподілом повноважень.

Варто вказати, що посади членів Кабінету Міністрів України відносяться до політичних посад і прирівнювання до посад в органах державної влади не допускається. На них не поширюється дія Закону України «Про державну службу». А от Закон України «Про Кабінет Міністрів України» встановлює закріплені вимоги та повноваження до членів Кабінету Міністрів та Прем'єр-міністра України. Основними вимогами є: бути громадянином України, вільно володіти державною мовою, мати право голосу, мати вищу освіту та не мати мандата народного депутата Верховної Ради України. Також існує заборона сумісництва з іншою діяльністю. Винятком є викладацька, наукова, творча та медична практика, а також інструкторська та суддівська практика зі спорту. Доцільно зазначити, що всі члени Кабінету Міністрів України повинні пройти спеціальну перевірку, в порядку визначеному Законом України «Про запобігання корупції».

На процедуру формування складу Кабінету Міністрів України суттєво впливає форма державного правління. В Україні існує парламентсько-

президентська форма правління. Вона і визначає вирішальний курс призначення, відповідальності, підзвітності та підконтрольності Кабінету Міністрів України.

Слід вказати, що під час формування Кабінету Міністрів України можна виокремити два етапи: призначення на посаду Прем'єр-міністра України; призначення інших членів Кабінету Міністрів України. Але доцільно акцентувати на тому увагу, що подання про призначення Міністра оборони України та Міністра закордонних справ до Верховної Ради України подає Президент України, а не Прем'єр-міністр. Подання на інші посади членів Кабінету Міністрів України подає до Верховної Ради України новопризначений Прем'єр-міністр України. Тобто Верховна Рада України призначає на посаду Прем'єр-міністра України, який вносить на затвердження персонального складу Кабінету Міністрів України. Це може відбуватися шляхом поіменного голосування на пленарному засіданні Верховної Ради України як за список, так і щодо окремих посад Кабінету Міністрів України. Отже, можна виділити дві процедури під час формування Кабінету Міністрів України: за поданням Президента України (Міністр закордонних справ України та Міністр оборони України); за поданням Прем'єр-міністра України (інші члени Кабінету Міністрів України).

Верховна Рада України видає постанову про призначення на посади членів Кабінету Міністрів України. Постанова про призначення на посади членів Кабінету Міністрів України вступає в дію з моменту складання присяги усіма членами Кабінету Міністрів України.

Також у Конституції України та Законі України «Про Кабінет Міністрів України» не передбачено строк повноважень новоствореного Кабінету Міністрів України, але доцільно зазначити, що він не повинен перевищувати строк повноважень Президента України та Верховної Ради України.

Не потрібно забувати і про роль депутатських фракцій у формуванні Кабінету Міністрів України. Коаліція депутатських фракцій відіграє вирішальну роль у кожному етапі формування Кабінету Міністрів України. Але виникає

проблема у тому, що законодавство не прописує чітких повноважень коаліції депутатських фракцій щодо формування складу чи то навіть не визначає ніяких строків.

Верховна Рада України не тільки призначає на посади членів Кабінету Міністрів України, вона також і приймає рішення про відставку всього Уряду України або окремих його членів. Це може бути прийняття резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, відставка за власною ініціативою, або смерть Прем'єр-міністра України, результатом цього є відставка усього складу Кабінету Міністрів України.

Слід погодитися із твердженнями Ольги Совгирі про те, що слід уточнити законодавчо поняття «складення повноважень», «відставка» та «припинення діяльності» Уряду; також «перелік підстав дострокового припинення повноважень Уряду має вичерпно визначатися Конституцією України та не може розширено тлумачитися в процесі законодавчого регулювання цього питання»; «перелік підстав дострокового припинення повноважень окремих членів Кабінету Міністрів України має співвідноситися з визначеною Конституцією України формою правління в державі та не спотворювати її в бік посилення чи зменшення ролі будь якого із суб'єктів державно-владних відносин».

Я погоджуюся з думками науковців, що дієвий інструмент підзвітності і підконтрольності Кабінету Міністрів України – це інтерпеляція. Вона допомагає встановлювати відповідність уряду. Тому доцільно інститут інтерпеляції запровадити і в Україні, для встановлення реального зв'язку між законодавчою та виконавчою гілками влади. Це не тільки затвердити чи розробити законопроект, а й реалізувати практичне застосування під час діяльності Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. Він допоможе встановити реальний зв'язок між законодавчою та виконавчою гілками влади. Багато країн Європи і світу вже запровадили інститут інтерпеляції, який дає ефективні результати.

Ще одним із дієвих інструментів ефективної діяльності Кабінету Міністрів України – це обов'язковість розробки та схвалення Верховною Радою України

Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Це документ, який визначає напрями та перспективи розвитку держави. Тобто це має бути політичний документ, який відображає покрокову реалізацію стратегії розвитку держави, ефективні методи та способи, строки виконання поставлених цілей. За часи незалежності України державне управління нехтувало конституційною вимогою щодо затвердження Програми діяльності і це призвело до нестабільної ситуації та прийнятті швидких, дуже часто не дієвих рішень.

Якщо ж розглянути державне управління зарубіжних країн, то під час процесу формування уряду, обов'язково схвалюється Програма діяльності, з чіткою побудовою цілей та завданням та визначеними строками на реалізацію. У переважній більшості країн із будь-якою формою правління ці два поняття «формування уряду» та «схвалення програми діяльності уряду» мають однаково важливе значення і не можуть існувати одне без одного.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Авер'янов В.Б. Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади. Конституція України: Науково-практичний коментар. Харків: Право, 2003. 584 с.
2. Авер'янов В. Б. Кабінет Міністрів України. Енциклопедія сучасної України. Київ: Інститут енциклопедичних досліджень НАН України. 2001–2020. 219 с.
3. Авер'янов В. Система органів виконавчої влади: проблеми реформування у світлі конституційних вимог: Право України. 2003. № 9. 30 с.
4. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : посібник. Москва: 1997. 324 с
5. Мала енциклопедія конституційного права / За заг. ред проф. Ю. Л. Бошицького; Київський університет права НАН України. Київ: Кондор-Видавництво, 2012. 470 с.
6. Величко В. О. Шляхи вдосконалення законодавчого регулювання діяльності уряду. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна № 1137. Серія «ПРАВО»*. Випуск № 18, 2014.
7. Гбур З. В., Л. В. Галушкіна, Акімов О.О. Кабінет міністрів України: функції, повноваження та відповідальність. *Електронне «Державне управління: удосконалення та розвиток»* 2022. № 5. С. 3-7.
8. Конституційне право України в схемах : навч. посіб. / за заг. ред. Ю. В. Градова М. К. Гопич, О. М. Дунаєва та ін. Одеса: ОДУВС, 2013. 142 с.
9. Дахова І.І. Кабінет Міністрів – вищий орган у системі виконавчої влади України. Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я.Тацій. Харків: Нац. юрид. акад. України, 2003. Вип. 61. С. 39-44.
10. Дахова І.І. Конституційно-правовий статус глави уряду в зарубіжних країнах. Актуальні проблеми правознавства: Тези доп. і наук.

повідом. Учасників наук. конф. Молодих учених та здобувачів / За заг. ред. М.І. Панова. Харків: Нац. юрид. акад. України. 2006. С. 34-36.

11. Дахова І.І. Поняття компетенції Кабінету Міністрів України. *Право і безпека*. 2003. Т. 2. № 1. С. 16-19.

12. Дахова І. І. Порядок формування уряду в зарубіжних країнах. Проблеми законності: респ. міжвідом. наук. зб. Харків: 2007. Вип. 92. С. 34–41.

13. Дахова І.І. Проблеми законодавчого регулювання конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України. *Нове законодавство України та питання його застосування: Тези доп. та наук. повідом. учасників наук. конф. молодих учених та здобувачів / За ред. М.І.Панова. – Харків: Нац. юрид. акад. України. 2004. С. 33-35.*

14. Деркач А.Л. Формування складу КМУ: правове регулювання та реалії сьогодення. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції* № 6. Т 3. 2017.

15. Дуда А.В. Кабінет Міністрів України – вищий органи виконавчої влади в Україні. Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування: Зб. наук. праць. Київ: Вид-во УАДУ, 2000. С. 81-94.

16. Іщенко А.М., Литвин Н.В. Актуалізація та імплементація зарубіжного досвіду реформування державного управління. *Державне управління*, 2016. № 4 (56).

17. Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Бліхар М. М. Конституційне право України: навч. посіб. Львів: Ліга-прес, 2014. 402 с.

18. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: Моногр. Київ: Факт, 2002. 260 с.

19. Колюх В. В. Участь парламенту в формуванні уряду як спосіб реалізації установчої функції (міжнародна практика та українські реалії). *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право: збірник наукових праць*. 2014. № 2 (22). С. 117–123.

20. Конституційне право України. Підручник. 11-те видання/ Авторський колектив. Ужгород: 2021. 517 с.
21. Конституційні аспекти розподілу повноважень у системі вищих органів державної влади України. Київ: НІСД, 2015. 27 с.
22. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 14.11.2024).
23. Майданник О. О. Конституційне право України: навч. посіб. Київ: Алерта, 2011. 380 с.
24. Нижник Н.Р. Виконавча влада: поняття, сутність. Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування: Зб. наук. праць./Н.Р. Нижник. Київ: УАДУ, 2000. С. 5-15.
25. Окопник О. М. Актуальні питання організаційної діяльності Кабінету Міністрів України: навчальний посібник. *Держава та регіони*. Сер.: Право. 2014. № 2. С. 137-142.
26. Осауленко С.В. Регулювання правового статусу діяльності Кабінету Міністрів України в перші роки незалежності України. *Підприємництво, господарство і право*. 2008. № 10. С. 94-96
27. Ославський М.І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади: навчальний посібник / М.І. Ославський. Київ: Знання, 2009. 216 с.
28. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII (зі змінами) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 14.11.2024).
29. Правове забезпечення трансформації діяльності органів публічної влади для відновлення України: збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції, приуроченої до 28-ої річниці прийняття Конституції України (м. Київ, 25 червня 2024 р.). Одеса : Видавництво «Юридика», 2024. 276 с.

30. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення: 14.11.2024).

31. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення: 14.11.2024).

32. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-п> (дата звернення: 14.11.2024).

33. Савчин М.В. Конституційне право України: підручник. Київ: Правова єдність, 2009. 1008 с.

34. *Самара С. Г., Взаємодія Кабінету Міністрів України з місцевими державними адміністраціями: зарубіжні традиції та вітчизняний досвід. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2016. № 9.*

35. Серьогіна С.Г. Порядок формування уряду за різних форм правління. Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. Харків: Нац. юрид. акад. України. 2004. С. 37-47.

36. Серьогіна С. Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики: Монографія. Харків: Право, 2011. 768 с.

37. Слінько Т. М., Летнянчин Л. І., Дахова І. І. Конституційне право України : навч. посіб. для підгот. до зовніш. незалеж. оцінювання. Харків: Право. 2021. 368 с.

38. Совгиря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України. Повний курс: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2020. 556 с.

39. Совгиря О. В. Припинення повноважень уряду в Україні: теоретичні та практичні аспекти. *Конституційно-правові академічні студії*. 2016. № 1. С. 131-140. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/kpac_2016_1_17 (дата звернення: 14.11.2024).

40. Терещук М.М. Актуальні питання відповідальності уряду в сучасних республіках. *Науковий вісник Ужгородського університету*. 2015. Серія ПРАВО. Випуск 30. Т. 1. 51 с.

41. Конституційне право: навч. посібник / Д. Терлецький, М. Афанасьєва, Ю. Батан [та ін.]; за заг. ред. Д. Терлецького; НУ «Одес. юрид. академія». Одеса: Фенікс, 2023. 584 с.

42. Конституційно-правові проблеми виконавчої влади: навч.-метод. посібник / Д. С. Терлецький, О. В. Олькіна, Ю. Д. Батан та ін.; за заг. ред. Д. С. Терлецького. Одеса, 2020. 161 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/12417> DOI 10.32837/11300.12417 (дата звернення: 14.11.2024).

43. Конституційно-правові питання виконавчої влади : навч.-метод. посібник / Терлецький Д.С., Батан Ю.Д., Олькіна О.В., Констанкевич Ю.З. та ін.; за заг. ред. Д.С. Терлецького. Одеса, 2021. 120 с. URL: <https://hdl.handle.net/11300/16157> DOI 10.32837/11300.16157 (дата звернення: 14.11.2024)

44. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. Москва: Юринформцентр, 2001. 355 с.

45. Фрідманський Р.М., Функціональне призначення Кабінету Міністрів України, *Науковий вісник Ужгородського національного університету*, 2013.

46. Фрицький О. Ф. Конституційне право України: Підручник. Київ: Юрінком Інтер. 2002. 536 с

47. Шаповал В. М. Виконавча влада (теоретичний і конституційний аспект). Київ: Москаленко О. М., 2016. 82 с.

48. Шаповал В.М. Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз. Київ: Програма Л, 1995. 136 с.

49. Шаповал В.М. Конституція і виконавча влада. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 80 с.

50. Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи/ За ред. Ю.С. Шемшученка: Монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького, 2001. 142 с.

51. Аналіз основних моделей державного управління країн світу / За заг. ред. В.І. Петрової. Київ: 2014. 86 с.

52. Романюк А.С. Порівняльний аналіз політичних систем країн західної Європи: інституційний вимір. Дисертація. Львів. 2008. 489 с.