

Совгиря О.В.,

к. ю. н., доцент,
доцент кафедри конституційного права юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ФУНКЦІЇ УРЯДУ ЯК ЕЛЕМЕНТ ЙОГО КОМПЕТЕНЦІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ

У статті досліджується такий елемент компетенції та конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів як його функції. Аналізуються існуючі підходи до розуміння сутності зазначеного поняття, його класифікації, а також вітчизняне законодавство у відповідній частині. На основі цього виявлено недоліки правового регулювання зазначеного питання та запропоновано шляхи їх подолання.

В статье исследуется такой элемент компетенции и конституционно-правового статуса Кабинета Министров как его функции. Анализируются существующие подходы к пониманию сущности указанного понятия, его классификации, а также отечественное законодательство в соответствующей части. На основе этого выявлено недостатки правового регулирования указанного вопроса и предложены пути их преодоления.

The article scrutinizes such a component of both competency and constitutional legal status of the Cabinet of Ministers of Ukraine as functions. The author analyzes the current approaches to understanding the abovementioned conception, as well as its taxonomy and relevant national legislation. On the basis of the foregoing, the flaws of legal regulation of the matter are specified, so that the author comes up with suggestions concerning ways for overcoming such drawbacks.

Постановка проблеми. Одним з найскладніших моментів у визначенні функцій Кабінету Міністрів України є встановлення залежності між такими категоріями, як функції і повноваження.

Виділяється кілька підходів до цієї проблеми: 1) ототожнення функцій і повноважень (прав і обов'язків чинити управлінські дії); 2) ототожнення функцій лише з обов'язками; 3) позиція, згідно з якою управлінські функції реалізуються через повноваження (права та обов'язки) [1, с. 8].

Метою даного дослідження є з'ясування сутності категорії «функція Уряду» та визначення її місця та ролі як елемента компетенції та конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблем, свідчить про відсутність єдиної точки зору, а отже, про дискусійність підходів до визначення даного поняття. Серед дослідників, які займалися зазначено проблематикою, слід виділити праці: Ашаєва Д., Дуди А., Єрмоліна В., Марцеляка О., Любченка П., Мартинюка Р., Нижник Н., Чиркіна В. тощо.

Найчастіше під функціями Кабінету Міністрів України розуміють напрямки державно-управлінської діяльності, яким притаманна певна єдність змісту, і які здійснюються визначеними методами Кабінетом

Міністрів України на основі Конституції України, законів України, інших нормативно-правових актів України для проведення в життя завдань Уряду України. Особливостями функцій Уряду України як вищого органу в системі виконавчої влади є: вплив на всі органи державного управління, охоплення владним впливом цілих сфер державного життя, суспільних відносин, зв'язків та об'єктивний характер взаємовідносин Уряду з управляємою системою. Інший важливий момент полягає в тому, що Уряд України володіє низкою повноважень, що виходять за межі компетенції виконавчої влади (зокрема, це стосується питання державного планування) і, відповідно, не можуть характеризувати функції управління (у вузькому значенні). Хоча вони органічно доповнюють функції органу і системи управління, їх варто позначати як функції, притаманні лише Кабінету Міністрів України [1, с. 9].

Викладення основного матеріалу. Різноманітність функцій Уряду, зумовлює необхідність їх класифікації.

Так, на думку Дуди А. В., функції Кабінету Міністрів України слід класифікувати за такими критеріями: 1) за часовим критерієм: а) стратегічні, б) тактичні (довгострокові), в) оперативні; 2) за організаційно-правовою формою управлінського впливу: на соціально-економічну сферу – а) розпорядницькі; б) регулюючі; в) організаційно-контрольні; г) виконавські; за впливом на систему виконавчої влади - а) керівні; б) спрямовуючі; в) координаційні; г) контрольні; 4) за предметом діяльності: а) організація системи і процесу управління (загальні питання); б) управління розвитком економіки; в) управління в області соціального розвитку і культури; г) управління в області економічного і соціального розвитку; д) управління в області фінансів, кредиту і цін; е) управління в області праці і заробітної плати; є) управління в області науки і техніки; ж) управління в області забезпечення законності; з) управління в області забезпечення безпеки і обороноздатності країни; и) управління в області зовнішньої політики і міжнародних відносин; 5) за стадією управлінського циклу: а) планування; б) організація; в) реалізація управлінського рішення; г) контроль; б) за формою прояву: а) внутрішні (внутрішньоорганізаційні); б) зовнішні (спрямовані на зовнішнє середовище) [1, с. 9-10].

Нижник Н. та Дуда А. пропонують виділяти такі типові для роботи Уряду функції: функцію державно-владної ініціативи; функцію прогнозування та планування; інтегруючу функцію; функцію визначення напрямку розвитку суспільства [2, с. 65-66].

Від функцій Кабінету Міністрів України як колегіального органу треба відрізнити функції членів Уряду – Прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів, міністрів. Функціональні повноваження останніх чітко виписані нормативно-правовими актами [1, с. 10].

Говорячи про класифікацію функцій Уряду, слід відмітити, що, у першу чергу, функції Уряду можна характеризувати із позицій функцій держави, елементом механізму якої Уряд виступає. Так, Погорілко В. Ф. виокремив об'єктний підхід до характеристики функцій держави,

відзначивши, що основними об'єктами діяльності цього комплексного інституту є сфери його діяльності, зокрема, політична, економічна, соціальна, культурна (духовна, ідеологічна), екологічна та зовнішня (зовнішні) функції. О. В. Марцеляк відзначає, що В. Ф. Погорілка підтримують у цьому питанні такі знані українські науковці, як Ю. С. Шемшученко, О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін [3, с. 94]. Таким чином, можемо виділити аналогічні функції Уряду.

Серед об'єктних функцій Уряду в літературі виділяють: виконавчу, економічну, соціальну, гуманітарну, екологічну, бюджетну, політичну, функцію забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України [4, с. 136], забезпечення прав та свобод людини і громадянина, адміністративно-організаційну, забезпечення національної безпеки [5, с. 156-157].

При цьому дослідники, що виділяють рівень об'єктних функцій, цими функціями не обмежуються і за формами діяльності Уряду вирізняють: нормотворчу, правозастосовну, кадрову, установчу, організаційну, контрольну, інтерпретаційну, розпорядчу, управлінську функції, функцію виконання законів, функцію законотворчої діяльності; функцію розробляти та реалізовувати різноманітні загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціально-культурного розвитку.

Погорілко В. Ф. та Федоренко В. Л. серед функцій Уряду виділяють: виконавчу, бюджетно-фінансову, державного планування розвитку України, організаційну, державного контролю тощо [6, с. 312].

Пріоритетною функцією Уряду, на думку Мартинюка Р. С., є правозастосовна функція, яка полягає у втіленні в життя рішень і актів парламенту, у реалізації внутрішньої та зовнішньої політики держави [5, с. 156-157], а, на думку Шляхтуна П. П., найважливішою функцією цього органу є визначення і реалізація основних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики держави. У частині реалізації основних напрямів політики уряд виконує цю функцію практично в усіх країнах, а в частині їх визначення – за винятком президентсько-парламентарного різновиду змішаної форми правління, за якого президент наділений широкими повноваженнями у сфері виконавчої влади, але (на відміну від глави держави у президентській республіці) формально відокремлений від уряду. Другою функцією уряду, що впливає із попередньої, є управління державними справами. Третьою функцією уряду є виконання законів. Виконання урядом прийнятих парламентом законів здійснюється за двома основними напрямками: видання нормативно-правових актів на основі та на виконання законів; практична діяльність із реалізації правових норм у суспільних відносинах, забезпечення додержання норм права усіма його суб'єктами. Видання нормативно-правових актів на основі та на виконання законів є складовою іншої функції уряду – функції нормовстановлення. Крім зазначених, уряди виконують ще низку важливих функцій, серед яких слід назвати передусім фінансову і зовнішньополітичну [7, с. 433-434].

Чіркін В. Е. виділяє головні напрямки діяльності уряду у відповідній сфері суспільних відносин. Так, у сфері забезпечення прав і свобод особи, виконання громадянином своїх конституційних обов'язків, законності і охорони громадського порядку – головний напрямок діяльності уряду – забезпечувальний; у сфері економіки – створення умов для функціонування економіки та її регулювання; у соціальній сфері – державна підтримка; у сфері духовного життя – стимулювання (по відношенню до плюралізму думок та прогресивних ідей) і контроль за дотриманням Конституції та законів; у сфері оборони, державної безпеки, зовнішньої політики та міжнародних відносин – пряме управління та контроль [8, с. 221-223].

Крім того, характеризуючи функції урядів слід звертати увагу на форму правління, що існує у конкретній державі, оскільки залежно від неї пропонується виділяти функції «чистої» виконавчої влади, основним завданням якої є суто виконання законів, та функції вищого органу виконавчої влади по визначенню напрямків розвитку країни та виробленню стратегічного політичного курсу (такими функціями наділені, наприклад, уряди Франції, ФРН). На думку дослідника, який пропонує таке розмежування – Ашаєва Д. С. – у державах, в яких уряд виконує функцію «чистої» виконавчої влади основною засадою конституційного ладу є домінування принципу розподілу влади, за якого ні про яке «обтяження» виконавчого органу іншими функціями йтися не може [9, с.101-103].

Що стосується закріплення функцій Уряду в Основному Законі, то слід відмітити, що в Україні основні функції зазначеного органу закріплені у статті 116 Основного Закону.

Хоча існує думка, що функції урядів закріплюються у конституціях через їх повноваження [7, с. 435]. Також висловлена позиція, відповідно до якої функції Уряду можуть бути прямо зафіксовані в текстах конституцій, хоча звичайно без їх такого найменування. Іноді функції номінуються як повноваження, хоча узагальненість виділяє їх серед останніх [10, с. 182]. З нашої точки зору, така позиція є спірною, оскільки функції та 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.

У статті 19 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 07. 10. 2010 р., зі змінами, що має назву «Загальні питання компетенції Кабінету Міністрів України» визначено, що діяльність Кабінету Міністрів України спрямовується на забезпечення інтересів Українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, а також Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, вирішення питань державного управління у сфері економіки та фінансів, соціальної політики, праці та зайнятості, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки,

природокористування, правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, протидії корупції, розв'язання інших завдань внутрішньої і зовнішньої політики, цивільного захисту, національної безпеки та обороноздатності.

І хоча у цій нормі не вживається термін «функції», по суті у зазначеній статті сформульована політична функція Уряду – реалізовувати державну політику, здійснюючи управління у відповідних сферах суспільних відносин. З огляду на це вважаємо, що назва цієї статті має бути змінена на «Політична функція Кабінету Міністрів України». Про формулювання у зазначеній статті політичної функції Уряду свідчить і те, що серед актів, які має виконувати Уряд, розв'язуючи відповідні завдання внутрішньої і зовнішньої політики, названо і Програму діяльності Кабінету Міністрів України, яка базується на передвиборній програмі Президента України

Для розуміння сутності політичної функції Уряду слід визначитися зі змістом поняття «державна політика». На сьогодні зміст цього поняття не визначений у чинному законодавстві. Однак запропоновано його визначення у Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, відповідно до якої державна політика – це стратегічні цілі розвитку держави та обумовлені ними напрями її діяльності, схвалені рішеннями уповноважених органів державної влади, формування та реалізація яких здійснюється органами виконавчої влади. Державна політика відображається, зокрема, у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України. Основним інструментом розроблення державної політики повинна стати політична пропозиція. Політична пропозиція, за цією Концепцією, – це документ з питань вироблення державної політики, у якому міститься опис проблеми, що виникла у суспільстві, обґрунтування необхідності її розв'язання у контексті реалізації державної політики, альтернативні шляхи її розв'язання, оцінка необхідних ресурсів, зокрема фінансових, оцінка впливу (соціального, регуляторного), критерії ефективності, а також зазначається необхідність та способи нормативного регулювання.

Таким чином, для належного законодавчого врегулювання політичної функції Уряду слід також законодавчо визначити поняття державної політики та шляхи її формування.

Стаття 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», визначаючи повноваження Уряду називає сфери суспільних відносин, в яких ці повноваження мають реалізовуватися. Вважаємо, що через визначення цих сфер визначаються інші, крім політичної, об'єктні функції Уряду, до яких за Законом можна віднести: економічну та фінансову; соціальну та екологічну; формування правової політики, забезпечення законності, прав і свобод людини та громадянина; зовнішньополітичну; функцію забезпечення національної безпеки та обороноздатності; функцію вдосконалення державного управління та державної служби. При цьому слід відмітити, що виходячи із пріоритету інтересів людини у державній

діяльності першою має бути закріплена саме функція забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Висновки. Аналізуючи закріплення функцій Уряду за Законом України «Про Кабінет Міністрів України», слід відмітити змішування зазначеного поняття із поняттям завдань Кабінету Міністрів України. Так, стаття 2 Закону, говорячи про перелік основних *завдань* (курсив наш.-О.С.) Кабінету Міністрів України, насправді, по-перше, практично дослівно дублює перелік *функцій* Уряду, закріплений статтею 116 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», а, по-друге, в останньому пункті зазначеного переліку відзначає, що Уряд має виконувати і інші *функції*, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України.

Аналіз інших повноважень Уряду дозволяє виділити їх наступні групи: функція зв'язків із іншими органами державної влади та іншими суб'єктами політичної системи, виконавчу (реалізації внутрішньої та зовнішньої політики держави), бюджетно-фінансову, контрольну, нормотворчу, правозастосовну, кадрову, установчу, організаційну, функцію законотворчої діяльності.

Отже, дослідження наукової літератури та відповідних положень законодавства дає можливість виділити дві групи функцій Уряду: об'єктні функції та допоміжні. Вважаємо, що саме така класифікація функцій виконавчої влади має бути покладена в основу структури Закону України «Про Кабінет Міністрів України», який має закріплювати об'єктні функції Уряду та перелік повноважень, спрямованих на їх реалізацію, та допоміжні функції з повноваженнями на їх втілення, що покликані забезпечити реалізацію функцій об'єктних.

Використані джерела:

1. Дуда А. В. Удосконалення функцій і структури Кабінету Міністрів України в період адміністративної реформи : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з державного управління : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / А. В. Дуда. –К., 2001.
2. Нижник Н. Конституційно-правова основа діяльності та повноваження Уряду України / Н. Нижник, А. Дуда // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. –К.: Вид-во УАДУ, 1998. –Вип. 1. –С. 57–68.
3. Марцеляк О. В. Інститут омбудсмана: теорія і практика : [монографія] / О. В. Марцеляк. –Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004.
4. Любченко П. М. Організація роботи Кабінету Міністрів України / П. М. Любченко // Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : [Підручник для студентів вищих навчальних закладів] / [за ред. С. Г. Серьогіної]. – Харків: Право, 2005.
5. Мартинюк Р. С. Реалізація принципу поділу влади в сучасній Україні: політико-правовий аналіз / Мартинюк Р. С. –Острог: Вид-во Національного університету «Острозька академія», 2007.
6. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України : [підручник] / за заг. ред. В. Л. Федоренка. –К.: Алерта; КНТ; Центр учбової літератури, 2010.
7. Шляхтун П. П. Конституційне право України : [підручник] / П. П. Шляхтун. –К.: «Освіта України», КНТ, 2008.

8. Чиркин В. Е. Государственное и муниципальное управление : [учебник] / В. Е. Чиркин. – М.: Юристъ, 2003.
9. Ашаев Д. С. Роль Президента и Правительства Российской Федерации в осуществлении исполнительной власти : дисс. ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Ашаев, Дмитрий Сергеевич. –М., 2003.
10. Єрмолін В. П. Конституційні засади виконавчої влади в Україні (проблеми теорії і практики): дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Єрмолін Володимир Павлович. – К., 2002.

*Рецензент: д.ю.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
Баймуратов М.О.*

УДК 342.531.41+091

Чорнолуцький Р.В.,
к.ю.н., докторант кафедри
конституційного, адміністративного
та міжнародного права Маріупольського
державного університету

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ: ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

В статье исследуются историко-правовые аспекты становления конституционных основ законодательного процесса в Украине.

У статті досліджуються історико-правові аспекти становлення конституційних засад законодавчого процесу в Україні.

In the article the historical and legal aspects of becoming of constitutional bases of legislative process are probed in Ukraine.

Постановка проблеми. Головним видом парламентських процедур є законодавча процедура (законодавчий процес). Вона становить собою передбачений Конституцією та законами України порядок здійснення законодавчої функції і реалізації законодавчих повноважень. Є загальновідомим, що законодавча процедура є складною та багатогранною. Вона поділяється на види і стадії. Основними видами законодавчого процесу (законодавчої процедури, в широкому розумінні законотворчості – Авт.) є конституційний процес і звичайний законодавчий процес. Конституційний процес (конституційна процедура) – це порядок внесення змін до Конституції (відповідно до ст. 154–159 Конституції України [1]). Звичайний законодавчий процес (законодавча процедура) – це порядок прийняття, зміни, скасування законів або призупинення їх дії (п. 3 ст. 85, ст. 92 Конституції України). Таким чином, конституційний та законодавчий процес виступають важливим правовим інструментарієм легітимації публічної влади, уособлюють собою процесуальні форми влади Українського народу, процесуальні форми здійснення публічної державної влади та публічної самоврядної (муніципальної) влади (див. ст. 5