

УРЯДОВІ КОМІТЕТИ В СИСТЕМІ ДОПОМІЖНИХ ОРГАНІВ ПРИ КАБІНЕТІ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ

У статті досліджуються проблеми правового регулювання статусу допоміжних органів Кабінету Міністрів України, зокрема, урядових комітетів. Йдеться про роль таких органів у структурі урядів України та зарубіжних країн. Висвітлюються історія, сучасний стан та проблеми правового регулювання і функціонування урядових комітетів в Україні.

Ключові слова: Уряд, Кабінет Міністрів України, допоміжні органи, урядові комітети.

Совгира О. В. Правительственные комитеты в системе вспомогательных органов при Кабинете Министров Украины: проблемы правового регулирования и деятельности.

В статье исследуются проблемы правового регулирования статуса вспомогательных органов Кабинета Министров Украины, в частности, правительственных комитетов. Рассматривается роль таких комитетов в структуре правительств Украины и зарубежных стран. Освещаются история, современное состояние и функционирование правительственных комитетов в Украине.

Ключевые слова: Правительство, Кабинет Министров Украины, вспомогательные органы, правительственные комитеты.

Sovgira O. V. Government committees in the system of the subsidiary subjects of the Cabinet of Ministers of Ukraine: problems of legal regulation and activities.

The article investigates the problems of legal regulation of the status of the subsidiary bodies of the Cabinet of Ministers of Ukraine, in particular, government committees. Discusses the role of such committees within the governments of Ukraine and foreign countries. Highlights the history, current status and functioning of government committees in Ukraine.

Keywords: government, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the subsidiary subjects, government committees.

Актуальність дослідження теми комітетів, окрім сучасних проблем їх організації та діяльності, обумовлена й історичним чинником, а саме тим, що комітети виступили прообразом створення сучасних урядів. Характеризуючи історію урядів, відзначимо, що виникненню зазначених органів виконавчої влади передували відповідні структурно-організаційні зміни у державному владарюванні, які відбувались ще за феодальних часів. У період абсолютизму зі складу верховної колегії при монарху (королівська рада, таємна рада тощо) утворився своєрідний комітет, до складу якого входили ті члени цієї колегії, котрі користувались довірою монарха. Саме їх монарх запрошував для обговорення найбільш важливих державних справ. Така еволюція в державному владарюванні характеризувала Англію і Францію XVI–XVII ст.ст. [1, с. 44–45].

Таким чином еволюційно спочатку з'явилися комітети, що можна вважати прообразом сучасних урядових комітетів, які згодом трансформувалися в уряди в їх сучасному розумінні.

Питання окремих особливостей структури функціонування урядів було предметом дослідження низки науковців (зокрема, Л. Р. Білої, А. В. Дуди, В. П. Єрмоліна, С. В. Пронкіна, А. І. Черкасова, В. Є. Чиркіна). Однак комплексно статус урядових комітетів не був об'єктом уваги у цих публікаціях. У зв'язку з цим зазначена проблематика є актуальною для поглибленого дослідження.

Вузькі структури, які можуть виконувати деякі (іноді доволі важливі) повноваження уряду, нерідко створюються у складі уряду. Існують чотири форми таких органів:

1) у деяких країнах із впливом англосаксонського права (у самій Великобританії, в Індії тощо) розрізняють уряд і кабінет. Уряд включає всіх міністрів, молодших міністрів, які, за термінологією інших країн, є лише заступниками провідних міністрів, інших осіб, і внаслідок цього має дуже широкий склад (іноді до 85 осіб та більше). Однак уряд ніколи не збирається у повному складі як особливий орган. Засідає й управляє країною кабінет, який нараховує близько 20 або ненабагато більше міністрів, які відбираються прем'єр-міністром та запрошуються ним в свою резиденцію (за місцем проживання), в його робочий кабінет на засідання, зазвичай один-два рази на тиждень;

2) у деяких країнах континентального права (Франція, франкомовні країни Африки, Італія тощо) розрізняють раду міністрів та раду кабінету. Засідання ради міністрів – це офіційні засідання уряду, що проходять під головуванням президента; на них приймаються найважливіші рішення. Засідання ради кабінету проходять під головуванням Прем'єр-міністра, зазвичай кожного разу за особливим дорученням президента; на них розглядаються головним чином оперативні питання;

3) у країнах тоталітарного соціалізму нерідко всередині уряду створюється особливий орган – президія або бюро уряду. До його складу входять прем'єр, його заступники, іноді окремі міністри. Президія (бюро) приймає рішення з багатьох важливих питань, що належать до компетенції уряду [2, с. 127–128]. Цікаво, що, наприклад, у Російській Федерації відповідно до статті 29 Федерального конституційного закону «Про Уряд Російської Федерації» від 17.12.1997 р. (зі змінами) [3] для вирішення оперативних питань Уряд Російської Федерації за пропозицією Голови Уряду Російської Федерації може утворити Президію Уряду Російської Федерації, засідання якої проводяться в міру необхідності. Рішення Президії приймається більшістю голосів від загального числа членів Президії Уряду і не повинні суперечити актам, прийнятим на засіданнях Уряду Російської Федерації. Уряд Російської Федерації вправі скасувати будь-яке рішення Президії Уряду Російської Федерації. Склад Президії Уряду Російської Федерації визначений Постановою Уряду РФ від 16.05.2008 р. № 371 [4]. Відповідно до неї до складу Президії Уряду РФ включені Голова Уряду РФ, його заступники, міністри охорони здоров'я та соціального розвитку, сільського господарства, регіонального розвитку, іноземних справ, економічного розвитку, внутрішніх справ, оборони. Існування Президії Уряду як органу для оперативного вирішення питань, що належать до повноважень Уряду, передбачене і за Законом Республіки Білорусь «Про Раду Міністрів Республіки Білорусь» від 23.07.2008 р. [5]. Однак Президія Уряду в Білорусі, на відміну від Президії Уряду РФ, наділена повноваженням приймати рішення, що оформлюються, як правило, у вигляді постанов Ради Міністрів Республіки Білорусь, які мають відповідати актам, прийнятим на засіданнях Уряду Республіки Білорусь. Згідно із Законом Республіки Молдова «Про Уряд» від 31.05.1990 р. (зі змінами) для організації внутрішньої діяльності уряду утворюється президія уряду у складі прем'єр-міністра, першого заступника, заступників прем'єр-міністра та міністра юстиції (стаття 26). Серед конкретних повноважень президії зазначеним законом визначено лише її право на розгляд питання про заохочення або накладання на члена уряду дисциплінарного стягнення (пункт 7 частини другої статті 27), а згідно із статтею 29 – й інші члени уряду мають право брати участь у розгляді питань на засіданнях президії. Відповідно до Закону Республіки Узбекистан «Про Кабінет Міністрів Республіки Узбекистан» в редакції від 29.08.2003 р. [6] в якості постійного органу Кабінету Міністрів діє Президія Кабінету Міністрів у складі Прем'єр-міністра, його заступників. За рішенням Прем'єр-міністра до складу Президії Кабінету Міністрів можуть бути включені й інші члени уряду Республіки Узбекистан, однак про повноваження цього органу у законі не йдеться.

Існування подібного органу у складі Уряду України не передбачено ні чинною Конституцією, ні Законом України «Про Кабінет Міністрів України». Існування Президії Уряду передбачалося Тимчасовим регламентом засідань Кабінету Міністрів України та його Президії, затвердженим 08.07.1993 р. № 523 [7];

4) у деяких випадках у складі уряду створюються міжвідомчі комітети або комісії, що об'єднують групи споріднених міністерств. Головні із таких комісій очолює сам прем'єр-міністр. Їм також делегуються повноваження по вирішенню окремих питань компетенції уряду (але якщо із таким рішенням погоджуються всі міністри, що входять до складу комісії, комітету) [2, с. 127–128]. У Великобританії, крім постійних комітетів, практикується також створення комітетів ad hoc для вирішення конкретних проблем [8, с. 55].

Діяльність різних комітетів кабінету є важливою формою функціонування уряду, яка, як показує практика, підвищує оперативність функціонування кабінету, звужуючи у той же час сферу його діяльності як колегіального органу. Досить розгалужена система як постійних (що створюються частіше за все за головними напрямками урядової діяльності), так і тимчасових (що створюються для вирішення певних окремих проблем) комітетів кабінету функціонує у Великобританії. Із суто допоміжних органів кабінету комітети трансформувалися у самостійні державні органи зі своєю компетенцією та правом виносити рішення, які в принципі мають ту ж силу, що і рішення кабінету у повному складі. Незважаючи на досить значну роль комітетів у функціонуванні механізму виконавчої влади у Великобританії, їх існування зазвичай тримається у таємниці і офіційно не визнається (за винятком комітету з оборони та заморської політики, який

існує ще з 1904 р.). Вважається, що не можна розкривати внутрішній процес, за допомогою якого приймається рішення, або рівень комітету, на якому воно прийнято. Подібна секретність пояснюється, зокрема, принципом колективної відповідальності в діяльності кабінету. Аналогічну роль відіграють комітети в Індії та Канаді (наприклад, в Індії в рамках уряду існує комітет з політичних питань, всередині якого обговорюються питання внутрішньої стратегії уряду. Практично тим же займається комітет пріоритетів і політики, який існує всередині канадського уряду (його очолює прем'єр-міністр). А от у Німеччині комітети у цілому не обіймають таке важливе місце у діяльності кабінету, як у Великобританії. У ФРН при федеральному уряді існує більше 10 постійних комітетів. Вони можуть називатися по-різному, наприклад, федеральний комітет безпеки. До речі, цей федеральний комітет, який працює на правах комітету Уряду, згідно із регламентом наділений правом остаточного вирішення питань із кола проблем, віднесених до його відання. У ФРН, незважаючи на те, що комітетів досить багато, вони являють собою малі кабінети міністрів й іноді так і іменуються: економічний, соціальний, фінансовий кабінети тощо. Згідно із традицією найважливіший комітет всередині уряду ФРН – це Федеральна рада із питань безпеки. Французьке конституційне право розрізняє міжміністерські ради та міжміністерські комітети, в рамках яких засідають лише члени уряду, що мають безпосереднє відношення до проблеми, що розглядається. Перші засідають під головуванням президента, другі – під головуванням прем'єр-міністра. У Франції при уряді діє комітет внутрішньої безпеки. Такого роду органи існують і в середині інших урядів. У деяких випадках можуть створюватися надзвичайні комітети, що займаються неординарними проблемами. Досить своєрідно функціонує система комітетів кабінету у Нідерландах. Офіційний та діючий склад комітетів, що засідають під головуванням прем'єр-міністра, співпадають далеко не завжди. Формально до складу комітету включаються не більше п'яти міністрів. Фактично кожен міністр вправі брати участь у засіданнях будь-якого комітету кабінету та навіть голосувати. Як і в багатьох інших країнах континентальної Європи, рішення комітетів у Нідерландах стають загальнообов'язковими тільки після їх схвалення загальним складом кабінету [9, с. 383–384].

Відповідно до частини першої статті 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 16.05.2008 р. (зі змінами) встановлювалося, що для забезпечення ефективної реалізації повноважень Кабінету Міністрів України, координації дій органів виконавчої влади, попереднього розгляду проектів нормативно-правових актів, проектів концепцій, інших документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, утворювалися урядові комітети. При цьому відповідно до частини третьої параграфу 27 Регламенту Кабінету Міністрів України, чинного у період дії зазначеного Закону, встановлювалося, що рішення урядового комітету надсилаються відповідним органам виконавчої влади для виконання.

Таким чином, рішення урядового комітету поширювалися не тільки на сам Уряд, а й на інші органи виконавчої влади.

З прийняттям Закону України від 02.12.2010 р. до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» були внесені зміни, згідно з якими із зазначеного Закону було виключено всі норми, що стосувалися утворення урядових комітетів у складі Уряду України.

Серед недоліків у функціонуванні урядових комітетів, що мали місце під час існування таких органів в Україні, виділяють такі: 1) не було визначено, чи можуть у випадку участі в роботі урядових комітетів представники органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів брати участь у голосуванні з визначених питань; 2) нечіткість формулювання про форму прийняття рішення – консенсус, тим більше, коли наявність чи відсутність останнього визначається головою комітету; 3) суперечність про те, що рішення урядового комітету, прийняті в межах його компетенції, є обов'язковими до виконання. Яким чином це можливо забезпечити за умови прийняття рішень комітету у формі протоколу – незрозуміло; 4) алогічність у тому, що контроль за виконанням рішень урядового комітету здійснювався Секретаріатом Кабінету Міністрів, а не урядовим комітетом через відповідні структури Секретаріату. Тобто статус урядових комітетів в Україні майже не відрізнявся від статусу інших робочих органів Кабінету Міністрів; основною причиною було те, що за урядовими комітетами не закріплювалися відповідні (самостійні) повноваження щодо прийняття управлінських рішень [10, с. 11].

Чинний Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. безпосередньо не називає урядові комітети серед форм діяльності Уряду України, закріплюючи лише загальне положення, згідно із яким Кабінет Міністрів України для забезпечення здійснення своїх повноважень може утворювати тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи. До участі в роботі цих органів можуть залучатися державні службовці, а також народні депутати

України, науковці та інші фахівці за їх згодою. Завдання, склад та організація роботи консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів визначаються Кабінетом Міністрів України. Для оплати праці фахівців, залучених до роботи в консультативних, дорадчих та інших допоміжних органах, можуть виділятися кошти, передбачені для забезпечення діяльності Секретаріату Кабінету Міністрів України або відповідного центрального органу виконавчої влади (стаття 48 Закону). Керівництво такими органами за рішенням Кабінету Міністрів України здійснює перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністр України згідно з визначеним Кабінетом Міністрів України розподілом повноважень (пункт 5 частини першої статті 43 Закону) або міністр (пункт 13 частини першої статті 45 Закону).

Постановою Кабінету Міністрів України від 12.03.2014 р. № 68 було внесено зміни до Регламенту Кабінету Міністрів України (далі – Регламент) у зв'язку з відновленням такої форми діяльності вищого органу виконавчої влади, як урядові комітети. Постановою Кабінету Міністрів України від 19.03.2014 р. № 75 було утворено такі урядові комітети: Урядовий комітет соціально-економічного розвитку та з питань міжнародного співробітництва; Урядовий комітет з питань оборони, оборонно-промислового комплексу та правоохоронної діяльності; Урядовий комітет з питань регіонального розвитку; Урядовий комітет гуманітарного розвитку. Цією ж постановою було затверджено посадовий склад зазначених комітетів.

Відповідно до пункту 1 § 8 Регламенту встановлено, що участь у засіданнях урядових комітетів є одним з видів діяльності члена Кабінету Міністрів згідно з тижневим графіком, а відповідно до пункту 2 цього ж параграфу члени Кабінету Міністрів організують свою роботу з урахуванням потреби в особистій участі у засіданнях урядових комітетів.

Регламент доповнено новим розділом – 3¹, повністю присвяченим організації та діяльності урядових комітетів.

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

У змісті цього визначення викликає запитання характеристика урядових комітетів як робочих колегіальних органів Кабінету Міністрів України, оскільки таке визначення не співвідноситься із реальним складом зазначених комітетів. Так, до складу урядового комітету з питань оборони, оборонно-промислового комплексу та правоохоронної діяльності, згідно з Додатком 2 до постанови Кабінету Міністрів України від 19.03.2014 р. № 75, зокрема, включаються: перший заступник Міністра економічного розвитку і торгівлі, заступник Міністра закордонних справ, перший заступник (заступник) Голови СБУ, перший заступник (заступник) Генерального прокурора України (за згодою), голова Держприкордонслужби, голова ДСНС, командувач Національної гвардії України, перший заступник Голови ДПтС, народні депутати України. Такі ж особливості формування складу урядових комітетів існують і по відношенню до всіх інших комітетів, створення яких передбачене постановою Кабінету Міністрів України від 19.03.2014 р. № 75. Крім того, відповідно до § 28² Регламенту до складу урядових комітетів можуть входити заступники міністрів, керівники державних колегіальних органів, центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів через відповідних міністрів, та центральних органів виконавчої влади, що не належать до сфери спрямування і координації міністрів, а також народні депутати України, уповноважений представник всеукраїнських профспілок, їх об'єднань та уповноважений представник всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців.

Діяльність урядових комітетів пропонують виділяти як одну із самостійних форм діяльності Уряду України (поряд із засіданнями Уряду; діяльністю Першого віце-прем'єр-міністра і віце-прем'єр-міністрів у межах визначених повноважень щодо безпосереднього впливу на органи виконавчої влади; діяльністю членів Уряду відповідно до вимог закону або конкретного доручення Уряду) [11, с. 34–35].

Така пропозиція співвідноситься із законодавчим положенням про те, що рішення урядового комітету, прийняті в межах його повноважень, обов'язкові для виконання.

Разом з тим, у зв'язку з положенням про обов'язковість рішень урядового комітету, з нашої точки зору, особи, що не входять до складу Кабінету Міністрів України та є членами урядових комітетів, повинні наділятися правом дорадчого голосу на їх засіданнях, тоді як право

вирішального голосу повинні мати лише члени Уряду України, що входять до складу відповідного урядового комітету.

Таким чином, аналіз досвіду функціонування урядових комітетів у зарубіжних країнах та в Україні дає підстави для висновку про те, що відновлення зазначених органів як складової структури Кабінету Міністрів України слід вважати позитивним явищем, покликаним сприяти підвищенню ефективності діяльності вищого органу виконавчої влади. Водночас потребує усунення низка недоліків правового регулювання статусу зазначених комітетів, зокрема «дисонанс» між положенням про обов'язковість рішень урядових комітетів та входженням до його складу з правом вирішального голосу осіб, що не є членами Уряду України.

Список використаних джерел:

1. Єрмолін В. П. Конституційні засади виконавчої влади в Україні (проблеми теорії і практики) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Єрмолін Володимир Павлович. – К., 2002. – 200 с.
2. Чиркин В. Е. Опыт зарубежного управления (государственное и муниципальное управление) : [Учеб. пособие] / В. Е. Чиркин. – М. : Юристь, 2006. – 184 с.
3. О Правительстве Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (с изменениями от 31 декабря 1997 г., 19 июня, 3 ноября 2004 г., 1 июня 2005 г., 30 января, 2 марта 2007 г., 25, 30 декабря 2008 г.). Принят Государственной Думой 11 апреля 1997 года. Одобрен Советом Федерации 14 мая 1997 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_XbTeBZW2/PILOT/main.html.
4. Об образовании Президиума Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 16. 05. 2008 г. № 371 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rg.ru/2008/05/20/prezidium-pravitelstva-dok.html>.
5. О Совете Министров Республики Беларусь : Закон Республики Беларусь от 23.07.2008 г. № 424-З. Принят Палатой представителей 24 июня 2008 года. Одобрен Советом Республики 28 июня 2008 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pravo.by/webnpa/text.asp?RN=h10800424>.
6. О Кабинете Министров Республики Узбекистан: Закон Республики Узбекистан в редакции от 29.08.2003 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://old.gov.uz/ru/section.scm?sectionId=4926&contentId=50133AKO>.
7. Тимчасовий регламент засідань Кабінету Міністрів України та його Президії, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 08.07.1993 р. № 523, зі змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/523-93-%D0%BF>.
8. Пронкин С. В. Государственное управление зарубежных стран : [Учебное пособие] / С. В. Пронкин, О. Е. Петрунина. – М. : Аспект Пресс, 2001. – 416 с.
9. Черкасов А. И. Конституционные модели исполнительной власти / А. И. Черкасов // Сравнительное конституционное право : [Уч. пособие] / [Отв. ред. В. Е. Чиркин]. – М. : Междунар. отношения, 2002. – С. 347–385.
10. Дуда А. В. Удосконалення функцій і структури Кабінету Міністрів України в період адміністративної реформи : автореф. дис. ... канд. наук з державного управління : 25.00.01 / А. В. Дуда. – К., 2001. – 20 с.
11. Ківалов С. В. Адміністративне право України : [навчально-методичний посібник] / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – Одеса, Юридична література, 2006. – 488 с.

** Совгира Ольга Володимирівна – доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка.*