

УДК 342.5

## ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ПРИЗНАЧЕННЯ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

### FUNCTIONAL PURPOSE OF CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE

**Фрідманський Р.М.,**

*старший викладач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Наукове дослідження присвячене аналізу правових особливостей розгляду урядової гілки влади. Автор зосереджує свою увагу на питаннях правового регулювання, а також проблемах правореалізації основних конституційних функцій Кабінету Міністрів України.

**Ключові слова:** уряд, Кабінет міністрів України, функція, влада, регулювання.

Научное исследование посвящено анализу правовых особенностей рассмотрения правительственной ветви власти. Автор концентрирует свое внимание на вопросах правового регулирования, а также проблемах правореализации основных конституционных функций Кабинета Министров Украины.

**Ключевые слова:** правительство, Кабинет министров Украины, функция, власть, регулирование.

Scientific research is devoted to the analysis of the legal peculiarities of the government branch. Author focuses on issues of regulation and problems of law implementation of constitutional functions of the Cabinet of Ministers of Ukraine.

**Key words:** government, Cabinet of Ministers of Ukraine, function, power regulation.

**Постановка проблеми.** Останнім часом все більшої ваги та значення у суспільстві та в державі набуває інститут Уряду. Його роль за останні роки суттєво зростає, а конституційно-правовий статус набуває інших форм та значень. Важливою і малодослідженою проблемою у контексті правового статусу Кабінету Міністрів України (далі – КМ України) є його функціональне призначення. Більшість науковців з конституційного та адміністративного права акцентують свою увагу на функціях органів виконавчої влади взагалі, оминаючи питання функцій безпосередньо Уряду як колегіального органу. Щоб висвітлити поставлену проблему, потрібно детально дослідити і вивчити, які ж функції притаманні КМ України як вищому органу виконавчої влади.

**Аналіз наукових джерел.** Аналіз публікацій української та зарубіжної літератури свідчить про її недостатню вивченість. Слід зазначити, що деякі питання, які досліджуються в даній статті, свого часу були предметом дослідження таких вчених-юристів, як: О. В. Совгирі, Ю. М. Бисаги, В. М., В. М. Погорілка, В. Л. Федоренка, В. М. Шаповала, І. І. Дахової, В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка тощо. На сучасному етапі цими питаннями окрім правників досить інтенсивно займаються політологи та фахівці з державного управління.

**Мета статті** полягає у дослідженні класифікації функцій Кабінету Міністрів України.

**Виклад основного матеріалу.** У будь-якій країні світу на Уряд покладається така організація діяльності державних і громадських інститутів, при яких досягається найбільш ефективно виконання завдань які стоять перед країною [7, с. 108]. Як неодноразово зазначають різні науковці у своїх працях, головною метою Уряду є втілення норм Конституції, законів в реальну практику життєдіяльності суспільства, що об'єктивно досягається безпосередньо виконанням Урядом цілого ряду функцій, які на нього покладені.

Отже, щоб дослідити функції Уряду необхідно спочатку з'ясувати, що означає поняття «функція». «Функція» (від лат. Functio – звершення, відправлення, виконання, діяльність) – поняття, якому в різних галузях знань надається далеко не однозначний зміст [3, с. 698].

Великий тлумачний словник української мови надає таке тлумачення поняття «функція»: по-перше – як явище, яке залежить від іншого явища, є формою його виявлення і змінюється відповідно до його змін; по-друге, функція – це робота когось, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось [4, с. 1552].

За філософським словником, функція – це спосіб діяння речі або елемента системи, спрямований на

досягнення певного ефекту. Функція є однією з істотних характеристик певних об'єктів, а метод функціонального дослідження поряд із структурним, казуальним та ін. відіграє важливу роль у науковому пізнанні [10, с. 748].

Теоретики права дещо по-іншому, на відміну від філологів та філософів, трактують поняття «функція». За ними, функція – це основні напрями діяльності (впливу), які розкривають соціальну сутність і призначення того чи іншого явища [8, с. 160].

Відразу ж зазначимо, що правову основу для висвітлення даного питання складають Конституція України, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» та Регламент Кабінету Міністрів України.

Уряд як вищий орган виконавчої влади в силу властивих йому особливостей, зокрема таких, як можливість термінового ухвалення рішень і здійснення інших оперативних дій, відіграє найбільш активну роль у своєчасній реалізації завдань, що стоять перед державою. Отже, на Уряд покладаються завдання із забезпечення практичної реалізації функцій держави. З цього випливає, що функції Уряду є похідними від функцій держави і державного управління в широкому розумінні цього слова [7, с. 109-110].

Класифікація функцій Урядів в юридичній літературі здійснюється за різними критеріями. Але законодавство України чіткого визначення функцій Уряду нам не дає. Основний Закон нашої держави зміст функцій Кабінету Міністрів України закладає у ст. 116 Конституції України.

Хоча існує думка, що функції урядів закріплюються в конституціях через їх повноваження. Деякі науковці висловлюють позицію, відповідно до якої функції Уряду можуть бути прямо зафіксовані в текстах конституцій, хоча без їх такого найменування. На думку О. В. Совгирі, і ми з нею погоджуємося, що 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 [9, с. 280].

Слушно акцентує нашу увагу професор В. Ф. Погорілко на тому, що компетенція завжди дається під відповідну функцію Уряду, якими його наділяє Конституція та відповідний закон, тобто функція – первинна, компетенція, як похідна від неї, завжди вторинна [6, с. 525].

За сферами діяльності (умовно кажучи, галузеві напрями діяльності), що реалізуються КМ України, існує поділ на функції забезпечення громадського порядку і безпеки особи, суспільства і держави; організації та регулювання процесів у сфері підприємницької діяльності; забезпечення соціального розвитку суспільства; забезпечення раціонального розвитку використання природних ресурсів та охорони навколишнього середовища; захисту інтересів держави тощо.

За тривалістю дії функції Уряду можна розділити на постійні, виконуючі на протязі тривалого терміну і тимчасові.

За критерієм змісту, характеру і об'єму впливу функції можна поділити на загальні і специфічні. До загальних функцій відносять: 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 [1, с. 124-125].

Цікава класифікація, заснована на такому критерії, як вираження управлінського впливу ззовні, по відношенню до інших суб'єктів управлінської діяльності. Так, пропонується виділяти: керівні, регулюючі, організаційні, контрольні і розрахунково-аналітичні функції [9, с. 108].

Продуктивною є дворівнева класифікація функцій, яка поділяється на основні і допоміжні. Перший рівень захоплює функції, що визначені об'єктом управління і способом впливу на нього органів виконавчої влади. Це такі функції, як функція охорони суспільного порядку і забезпечення національної безпеки, регулятивно-управлінська функція і функція забезпечення прав і свобод громадян. Другий рівень функцій направлений на обслуговування кожну із основних функцій. [7, с. 112].

Якщо дотримуватися такої класифікації, до функцій першого рівня доречно було б віднести функції, виокремлені по сферах діяльності органів виконавчої влади [2, с. 15], а функції другого рівня позначити як комплекс заходів, за допомогою яких здійснюється втілення функцій першого рівня. Такі функції не носять другорядного характеру. Навпаки, специфіка дій безпосередньо виконавчої влади і її органів полягає в наявності таких функцій. Вивчення даного рівня функцій дозволяє отримати повноцінну картину, яка розкриє механізм діяльності КМ України. До функцій другого рівня слід віднести: регулятивно-управлінську, нормотворчу, оперативно-виконавчу, контрольну і юрисдикційну.

Регулятивно-управлінська функція – являє собою діяльність КМ України із керівництва економікою, фінансами, культурою, наукою, охороною здоров'я тощо. Конституція України, а саме ст. 116, визначає ту сферу державної діяльності, управління якою безпосередньо покладається на КМ України: забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування [11]. В той же час Закон України «Про Кабінет Міністрів України» визначає організаційно-управлінські напрями діяльності Уряду. Так, ст. 21 вищевказаного закону визначає, що Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади [12].

Нормотворча функція КМ України в першу чергу проявляється у праві законодавчої ініціативи (ст. 93

Конституції України) та прийнятті ним підзаконних нормативно-правових актів. Наявність даної функції в діяльності КМ України пояснюється потребами втілення законодавчих норм у життєдіяльність суспільства. Це пов'язано з тим, що закони, як правило, носять загальний характер і потребують подальшої конкретизації, яка здійснюється на підзаконному рівні [7, с. 113]. Ця функція, є чи найважливішою для КМ України, без якої неможливо ні його самостійне функціонування, ні повноцінне здійснення ним інших функцій. Стаття 117 Конституції України встановлює, що постанови і розпорядження КМ України, є обов'язковими до виконання [11].

Наступна функція – оперативно-виконавча. Вона полягає у тому, що КМ України забезпечує реалізацію правових норм, передбачених Конституцією, законами України, актами Президента України та підзаконними актами.

Контрольна функція – в цьому випадку мова йде про контролюючі повноваження, які здійснюються при реалізації виконавчої діяльності. Управлінський аспект в діяльності КМ України обумовлює необхідність контролювати виконання управлінських рішень.

Юрисдикційна функція – визначається як діяльність Уряду по застосуванню адміністративних, дисциплінарних, матеріальних і фінансових санкцій.

При дослідженні даної проблематики було б несправедливо не виділити ще одну дуже важливу функцію, яка впливає зі змісту ст. 19 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», що має назву «Загальні питання компетенції Кабінету Міністрів України». Хоча в цій нормі не вживається термін «функції», по суті у зазначеній статті

сформульована політична функція Уряду – реалізовувати державну політику, здійснювати управління у відповідних сферах суспільних відносин. Про формулювання у зазначеній статті політичної функції Уряду України свідчить і те, що серед актів, які має виконувати КМ України, розв'язувати відповідні завдання внутрішньої і зовнішньої політики, названо і Програму діяльності КМ України, яка базується на передвиборній програмі президента [9, с. 281].

З аналізу норм Конституції України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» можна виділити наступні функції: функція зв'язків з іншими органами державної влади та іншими суб'єктами політичної системи, виконавчу (реалізація внутрішньої та зовнішньої політики держави), кадрову, установчу, організаційну тощо [7, с. 283].

Отже, при написанні даної статті ми прийшли до наступних **висновків**. По-перше: під функціями Уряду, як правило, розуміють основні напрями та коло діяльності органів державної влади, які спрямовані на досягнення завдань, що стоять перед державою, передбачені Конституцією та законами України.

По-друге: Кабінет Міністрів України, будучи органом державної влади, являє собою орган, що виконує загальнодержавні функції, створений і діє в рамках Конституції України та законів України та наділений самостійними компетенційними повноваженнями.

По-третє: аналізуючи закріплення функцій Уряду України, за чинним Законом України «Про Кабінет Міністрів України», слід зауважити змішування зазначеного поняття з поняттям завдань КМ України.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М., 1997. – 324 с.
2. Бельский К. С. О функциях исполнительной власти / К. С. Бельский // Государство и право. – 1997. – № 3.
3. Большой словарь иностранных слов. – М., 1998. – 886 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2007. – 1552 с.
5. Исполнительная власть в Российской Федерации / под ред. А. Ф. Ноздрачева, Ю. А. Тихомирова. – М. : БЕК, 1996. – С. 270.
6. Погорілко В. Ф. Конституційне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко ; за заг. ред. В. Л. Федоренка. – К. : Алерта ; КНТ ; Центр учбової літератури, 2010. – 307 с.
7. Правительство Российской Федерации / Под ред. Т. Я. Хабриевой. – М. : Норма, 2005. – 680 с.
8. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посібник. Вид. 6-те / П. М. Рабінович – Х. : Консум, 2002. – 160 с.
9. Совгиря О. В. Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України: сучасний стан та тенденції розвитку : монографія / О. В. Совгиря. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 464 с.
10. Філософський словник / За ред. В. І. Шинкарука. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Голов. ред. УРЕ, 1986. – 748 с.
11. Конституція України від 23.07.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – № 30. – Ст. 141.
12. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 07.10.2010 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 9. – Ст. 58.