

## СИСТЕМАТИЗАЦІЯ НАПРЯМІВ ВЗАЄМОДІЇ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ З ПРЕЗИДЕНТОМ УКРАЇНИ

### SYSTEMATIZATION OF DIRECTION OF COLLABORATION OF CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE WITH THE PRESIDENT OF UKRAINE

Пономаренко М.В.

*аспірант кафедри фундаментальних  
юридичних дисциплін*

*Харківського національного університету внутрішніх справ*

У статті проаналізовано норми Конституції України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» в частині взаємовідносин Кабінету Міністрів України з Президентом України, визначено їх основні види та здійснено спробу їх систематизації за однорідними напрямками відносин між даними інституціями.

**Ключові слова:** Кабінет Міністрів України, Президент України, взаємовідносини між Кабінетом Міністрів України та Президентом України.

В статье проанализированы нормы Конституции Украины и Закона Украины «О Кабинете Министров Украины» в аспекте взаимоотношений Кабинета Министров Украины с Президентом Украины, определены их основные виды и предпринята попытка их систематизации по однородным направлениям отношений между данными учреждениями.

**Ключевые слова:** Кабинет Министров Украины, Президент Украины, взаимоотношения между Кабинетом Министров Украины и Президентом Украины.

The article analyzes the provisions of the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine "On the Cabinet of Ministers of Ukraine" on the issue of relations of the Cabinet of Ministers of Ukraine and the President of Ukraine, their basic types and an attempt to systematize for homogeneous areas of relations between these institutions.

**Key words:** Cabinet of Ministers of Ukraine, President of Ukraine, relations between the Cabinet of Ministers of Ukraine and the President of Ukraine.

Одним з найактуальніших питань сьогодні можна вважати проблему розподілу повноважень Президента України та Кабінету Міністрів України взагалі, та Президента України і Прем'єр-міністра України зокрема. Виходячи зі встановленої Конституцією України республіканської форми державного правління змішаного, президентсько-парламентського типу, яка закономірно пов'язана з так званим дуалізмом виконавчої влади, слід зазначити, що в основу виконавчої вертикалі покладена модель своєрідного «подвійного центру». Тобто такого, який складається з двох функціонально поєднаних суб'єктів: Президента і Кабінету Міністрів України. З точки зору науково-системної ідеології найкращі результати діяльності ієрархічної організованої системи можуть бути забезпечені за умови її моноцентричної, а не поліцентричної структурної побудови. Тобто за умови, коли всі структурні ланки системи підлягають керуючому впливу саме з одного владно-організаційного центру, а не з кількох. Крім того, у висновку Венеціанської комісії № 339/2005 щодо змін до Конституції України, прийнятих 8 грудня 2004 р., який схвалено на 63-ій пленарній сесії (10-11 червня 2005 р.), з цього приводу також було висловлено таке зауваження: «Ці повноваження, що накладаються одне на одне, можуть стати джерелом майбутніх конфліктів між Президентом та урядом». Відношення цих суб'єктів до виконавчої гілки влади не є однаковим, зазначає В. Авер'янов. Кабінет Міністрів України входить до неї як окрема структура цієї системи органів, а Президент – функціонально, через свої повноваження у сфері виконавчої влади. Питання відносин Кабінету Міністрів України і Президента України треба розглядати у двох площинах: відносини в рамках функціонування системи виконавчої влади і відносини вищого органу виконавчої влади з главою держави. Переважна більшість точок, в яких перетинаються межі компетенції уряду та президента, містяться у сфері політичних процедур, котрі регулюють діяльність системи виконавчої влади, особливо коли йдеться про формування структур виконавчих органів.

Аналізу взаємовідносин Кабінету Міністрів України з Президентом України приділяли увагу такі вчені, як Авер'янов, Кафарський, В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішній, М.М. Іжа, Г.І. Арабаджи, В. Погоріко, В.Ю. Фрицький, С. Чиркулій, В. Шаповал, Р. Михеєнко, Осауленко

С.В., та багато інших. Проте можна констатувати, що дані дослідження були спрямовані на визначення основних проблем цих взаємовідносин через систему стримувань і противаг, аналіз чинного законодавства з метою виявлення прогалин у взаємовідносинах даних інституцій та надання пропозицій щодо їх врегулювання. Також проведено низку досліджень у рамках історико-правового аналізу.

**Мета даної статті** – проаналізувати існуючі взаємовідносини між Кабінетом Міністрів України і Президентом України та провести їх систематизацію.

Розгляд даного питання окреслив основні напрямки в сучасних дослідженнях означеної проблеми, що зводяться в основному до впливу Президента на уряд. Зокрема, визначають:

1. Правовий вплив: структура органів виконавчої влади, їх статус і повноваження, що впливають з Конституції України, регулюються в основному нормативними актами Президента;

2. Кадровий вплив – через призначення і звільнення вищих чиновників держави;

3. Процесуальний вплив, завдяки якому Президент може скасовувати акти органів виконавчої влади.

Серед інших підходів можна також зустріти розгляд взаємовідносин Кабінету Міністрів України та Президента України, які конституційно закріплені:

– Президент бере участь у формуванні уряду;

– Президент бере участь у роботі уряду;

– Президент вирішує питання відповідальності уряду.

Зрозуміло, що дані підходи не окреслюють увесь спектр взаємовідносин між Кабінетом Міністрів України та Президентом України. На нашу думку, проблема полягає в тому, що досі немає чіткої впорядкованості в класифікації даних відносин, тобто відсутня чітка впорядкована система.

Отже, якщо представити взаємовідносини між Кабінетом Міністрів України та Президентом України як систему, то можна виділити наступні елементи даної системи:

1. **Блок взаємовідносин у кадрових питаннях**, який окреслює два основних моменти взаємодії уряду та Президента – це питання призначення та питання звільнення.

Питання призначення включає наступні складові: по-перше, визначення та подання кандидатури Прем'єр-міністра Президентом України; по-друге, призначення глави уряду Президентом; по-третє, призначення інших членів уряду Президентом за поданням Прем'єр-міністра; по-четверте, призначення голів місцевих державних адміністрацій Президентом за поданням Кабінету Міністрів України. Розглянемо ці складові більш детально:

1) *Президент визначає кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра України та подає на розгляд до Верховної Ради України.* Президент України у здійсненні своїх організаційних повноважень щодо персонального складу уряду самостійно визначає кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра України і робить подання до Верховної Ради України. При цьому представлення кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України на засіданні Верховної Ради України Президент здійснює особисто.

2) *Призначає на посаду Прем'єр-міністра України.* Виходячи з п. 19 ст. 106 Конституції України, Президент України своїм указом призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України.

3) *Призначає міністрів за поданням Прем'єр-міністра України.* Номінально склад Кабінету Міністрів визначає Прем'єр-міністр, а Президент вправі лише схвалити вибір або відхилити. Подання Прем'єр-міністра України Президенту України про призначення на посаду членів Кабінету Міністрів України під час його формування можуть вноситися як списком, так і окремо на кожного члена Кабінету Міністрів України. На кожну посаду члена Кабінету Міністрів України вноситься одна кандидатура. За результатами розгляду подання Прем'єр-міністра Президент України приймає рішення щодо призначення внесених кандидатур на посади членів Кабінету Міністрів України або доручає Прем'єр-міністрові України внести нове подання щодо персонального складу Кабінету Міністрів України або щодо кандидатур на окремі посади членів Кабінету Міністрів України. При цьому Президент України вправі вирішувати строки подання нових кандидатур на посади членів Кабінету Міністрів України.

4) *Призначення глав адміністрацій.* Ст. 118 Конституції України встановлює взаємодію Кабінету Міністрів України і Президента України при призначенні голів місцевих державних адміністрацій. Так, голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України.

Що ж до питання звільнення, то воно вирішується Президентом України шляхом підписання відповідного указу, питання взаємодії в даному випадку буде визначатись в аспекті ініціатора звільнення: 1. Президент України в рамках відповідальності; 2. Прем'єр-міністр через заяву про звільнення; 3. Міністр через заяву про звільнення; 4. Юридичний факт – у разі смерті Прем'єр-міністра чи в разі обрання нового Президента України. В будь-якому випадку відставка Прем'єр-міністра має наслідком відставку всього Кабінету Міністрів України.

1) *Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України.* Відповідно до ч. 2 ст. 113 Конституції України Кабінет Міністрів України несе відповідальність перед Президентом України, яка згідно з усталеною термінологією, має політичний характер, позаяк зводиться до можливостей Президента України на власний розсуд достроково припинити повноваження як у цілому Кабінету Міністрів України, так і окремих його членів. Відтак, використання інституту відповідальності є найрадикальнішим важелем впливу на уряд з боку

Президента України. Зокрема, дострокове припинення повноважень конкретного складу Кабінету Міністрів України теоретично можливе внаслідок звільнення з посад усіх або більшості членів уряду Президентом України за його власною ініціативою. У даному випадку ніякі заяви членів уряду про відставку не потрібні, а Президент є цілком вільним у мотивуванні своїх рішень про звільнення з посад конкретних членів уряду [3; 11].

2) *Президент України звільняє з посади як окремих членів Кабінету Міністрів України, так і весь уряд в цілому.* Припинення повноважень (звільнення з посад) членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних та місцевих органів виконавчої влади Президент здійснює без формального подання Прем'єр-міністра на власний розсуд. На думку Ф. Бурчака, «ці його рішення не потребують погодження ні з Верховною Радою України, ні з Прем'єр-міністром, хоч акти Президента щодо звільнення окремих членів Кабінету Міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади та голів місцевих державних адміністрацій мають бути скріплені підписом Прем'єр-міністра». Водночас не було б, як здається, зайвим з урахуванням властивої змішаної форми правління так званої «дуалістичної» моделі виконавчої влади передбачити доцільність проведення з приводу припинення повноважень членів Кабінету Міністрів України Президентом України попередніх консультацій з Прем'єр-міністром України. Це, з одного боку, не дозволить загострювати конкуренцію між кадровими повноваженнями Прем'єр-міністра України і Президента України, а з другого – додасть конструктивізму в їхніх взаємовідносинах, де одна сторона очолює уряд, а перед другою уряд відповідальний [8; 189].

## 2. Блок взаємовідносин у нормотворчій сфері:

1) Кабінет Міністрів України за ініціативою Президента України або з власної ініціативи здійснює підготовку проєктів актів Президента України, забезпечує виконання виданих Президентом України актів, наданих Президентом України доручень, реалізацію програм Президента України (ч. 2 ст. 25 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»).

2) За ініціативою Президента України Кабінет Міністрів України вносить на розгляд Верховної Ради України, подає для внесення Президентом України на розгляд Верховної ради України підготовлені проєкти законів, бере участь у здійсненні експертизи прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президенту України, готує та подає в установленому Президентом України порядку вмотивовані пропозиції щодо застосування до законів права вето (ч. 4 ст. 25 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»).

3) *Зв'язок Кабінету Міністрів України з Президентом України через інститут контрасигнації.* Найтісніший зв'язок уряду з Президентом відбувається в порядку інституту контрасигнації, або скріплення актів глави держави. Інститут контрасигнації за своєю сутністю покликаний обмежити нормотворчі повноваження глави держави з боку представницького органу через призначуваного ним прем'єр-міністра. У політико-правовій теорії одне з тлумачень цього інституту також передбачає, що контрасигнування забезпечує дотримання акта з боку обох сторін, що беруть у ньому участь – глави держави і глави уряду [4; 219]. Як зазначав російський вчений О. С. Алексєєв, «за панівним у сучасній літературі поглядом, скріплення міністрами актів глави держави має подвійне значення: по-перше, надає цим актам юридичну силу, по-друге, слугує обґрунтуванням відповідальності міністрів за ці акти перед судом і перед парламентом». У тих випадках, коли ці акти мають загальне значення, скріплення вчиняє глава уряду. Акти, віднесені до галузевого управління, скріплює компетентний міністр самостійно чи за дорученням глави

уряду або, в разі їх значущості, разом із главою уряду. Інститут контрастигування не можна сприймати спрощено і пов'язувати його лише з тим, що у глави держави немає реальних владних повноважень. Головне призначення контрастигування полягає, насамперед, у тому, щоб покласти політичну відповідальність за рішення глави держави на уряд та його окремих членів [5; 24]. Враховуючи той факт, що Україна є президентсько-парламентською країною, слід відмітити певні особливості інституту контрастигування. Перш за все, контрастигуються не всі, а лише частина актів Президента. Так, ч. 4 ст. 106 Конституції України визначає, що акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21 і 23 частини першої статті 106 Конституції України, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України та міністра, відповідального за акт його виконання. Скріплюючи своїм підписом окремі акти Президента, Прем'єр-міністр або інший член уряду лише констатує їх справжність (достовірність) і формально засвідчує зміст. Такі акти є волевиявленням Президента, який і несе за них загальну відповідальність. До таких, зокрема, віднесено акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених п. 5 ч. 1 ст. 106 Конституції України щодо призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях, які скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і Міністра закордонних справ України, а також акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених п. 23 ч. 1 ст. 106 Конституції України, щодо утворення судів у визначеному законом порядку, які скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і Міністра юстиції України. Скріплення ж інших актів Президента тягне покладання відповідальності за наслідки їх реалізації на тих, хто контрастигував. Так, акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених п. 18 та 21 ч. 1 ст. 106 Конституції України, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання.

4) *Право Президента України щодо скасування актів органів державної влади.* Відповідно до п. 16 ст. 106 Конституції України Президент має повноваження скасовувати акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим, що не обумовлено жодними підставами. У такий спосіб Президент здійснює адміністративний контроль за актами Кабінету Міністрів, виступаючи на практиці як вищий за субординацією стосовно Кабінету Міністрів орган влади, за яким резервуються повноваження щодо участі в процесі прийняття рішень Кабінету Міністрів України [6; 27].

### 3. Блок організаційних питань:

1) Термін повноважень Кабінету Міністрів України співпадає

з терміном повноважень Президента України, оскільки формується останнім, і становить п'ять років (крім випадків дострокового припинення повноважень).

2) Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується указами Президента України.

3) Президент України може виступати ініціатором засідань Кабінету Міністрів України, які проводяться під його головуванням;

4) У разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до статей 108, 109, 110, 111 Конституції України виконання його обов'язків на

період обрання та вступу на пост нового Президента України покладається на Прем'єр-міністра України;

5) *Зв'язок Кабінету Міністрів України з Президентом України в питанні розбудови системи державних органів виконавчої влади.* Відповідно до ч. 5 ст. 114 Конституції України Прем'єр-міністр України входить із поданням до Президента України про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України на утримання цих органів.

6) Програма діяльності Кабінету Міністрів України базується на передвибірній програмі Президента України.

### 4. Блок відносин з іншими органами, які створені при Президентові.

Якщо три попередні блоки включали безпосередні зв'язки в системі взаємовідносин між Кабінетом Міністрів України та Президентом України, то останній блок – опосередковані зв'язки, тобто відносини між урядом та органами, які створені при Президентові України – Радою з питань національної безпеки і оборони України, Адміністрацією Президента, консультативно-дорадчими, іншими допоміжними органами та службами. Для окремих органів, що здійснюють реалізацію виконавчої влади у сферах зовнішньополітичної діяльності, національної безпеки і оборони держави, здійснюється, так би мовити, подвійне управління – з боку уряду і Президента водночас. У Конституції України є перелік керівників центральних органів виконавчої влади, що входять до складу Ради національної безпеки і оборони України, через яку Президент здійснює координацію і контроль діяльності органів виконавчої влади у відповідних сферах. Це міністри оборони, внутрішніх справ, закордонних справ і Голова Служби безпеки. Вже сам факт їх включення поряд із Прем'єр-міністром до складу названої Ради як самостійних суб'єктів підтверджує особливе становище очолюваних ними органів щодо уряду, а точніше, можливість безпосереднього – поза участю уряду – впливу на них з боку Президента. При цьому, однак, Конституція України не допускає можливості їх підпорядкування виключно Президенту України без будь-якої участі уряду. Більше того, згідно з Конституцією України у безпосередньому віданні Президента не можуть перебувати будь-які інші органи виконавчої влади, що мають завдання і функції поза межами сфер зовнішньополітичної діяльності, національної безпеки і оборони держави [7; 42]. Дещо складнішою є проблема відносин Кабінету Міністрів України з Адміністрацією Президента та його контрольно-дорадчими органами і службами.

Отже, як показує аналіз взаємовідносин між Кабінетом Міністрів України та Президентом України, дані зв'язки є досить різноманітними та проявляються в різних сферах суспільних відносин. Проте дану систематизацію не можна вважати сталою і завершеною, адже розвиток суспільно-правового життя перебуває в постійній динаміці, свідченням чого є конструктивні реформи в системі органів державної влади. Так, наприклад, вступ у дію конституційних поправок від 8 грудня 2004 року вніс значні кореляції у взаємовідносини між Кабінетом Міністрів України та Президентом України, особливо в питаннях кадрових повноважень. Тож даний напрям потребує подальшого вивчення, особливо в аспектах історико-правового аналізу та через вивчення зарубіжного досвіду з даного питання.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – 141 с.
2. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 р. № 2591-VI // Голос України. – 2010. – № 191 (4941). – С. 12 – 14
3. Авер'янов В. В. Уряд у механізмі поділу влади: недосконалість вітчизняної конституційної моделі / В. Авер'янов // Право України. – 2005. – №4. – С. 10 – 16.

4. Державне управління: основи теорії, історії і практика: навчальний посібник / ред. кол.: В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи; за заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
5. Дахова І. І. Кабінет Міністрів – вищий орган у системі виконавчої влади / І. І. Дахова // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. Тацій В. Я. – Харків: Нац. юрид. акад. України. – 2003. – вип. 61. – 211 с.
6. Р. Михеєнко Виконавча влада і конституційні статуси Президента України та Кабінету Міністрів України / Р. Михеєнко // Право України. – 2000. – № 8. – С. 24 – 28
7. Авер'янов В. В. Організація виконавчої влади потребує реформування / В. Авер'янов // Право України. – 2009. – № 12. – С. 39 – 45
8. Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. – Х.: Право, 2008. – Т. 2: Конституційні засади правової системи України і проблеми її вдосконалення / за заг. ред. Ю. П. Битяка – 576 с.