

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ
СПРАВ**

Кафедра фундаментальних та юридичних дисциплін факультету № 6

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

з навчальної дисципліни

«Конституційне право»

**обов’язкових компонент
освітньо-професійної програми першого (бакалаврського)
рівня вищої освіти**

08 Право 081 Право

за темою – Конституційно-правовий статус уряду

Харків 2023

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 25.09.2023 р. № 8

СХВАЛЕНО

Вченою радою факультету № 6
Протокол від 25.08.2023 р. № 5

ПОГОДЖЕНО

Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС з юридичних дисциплін
Протокол від 22.09.2023 р. № 8

Розглянуто на засіданні кафедри фундаментальних та юридичних дисциплін факультету № 6 (протокол від 18.08.2023 № 8).

Розробник: професор кафедри фундаментальних та юридичних дисциплін факультету № 6 ХНУВС, кандидат юридичних наук, доцент Коломієць Ю. М.

Рецензенти:

1. Доцент кафедри конституційного і муніципального права юридичного факультету Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна, к.ю.н., доцент Зубенко Г. В.
2. Доцент кафедри конституційного і міжнародного права факультету № 4 Харківського національного університету внутрішніх справ, к.ю.н., доцент Логвиненко Є. С.

План лекції

1. Уряд у системі органів виконавчої влади.
2. Способи формування уряду.
3. Функції та компетенція уряду.
4. Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України.

Рекомендована література

Основна:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. (із змін.). URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
2. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII (із змін.). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/794-18>
3. Державне будівництво і місцеве самоврядування: посіб. для підгот. до іспиту. Харків: Право, 2019. 211 с.
4. Конституційне право України. Повний курс: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 554 с.
5. Конституційне право України: підручник / Т. М. Слінько, Л. І. Летнянчин, Ф. В. Веніславський та ін.; за заг. ред. Т. М. Слінько. Харків: Право, 2020. 592 с.
6. Конституційне право України: підручник. Ужгород: ВД «Гельветика», 2018. 461 с.
7. Конституційне право: навч. посіб. Харків: ХНУВС, 2017. 358 с.
8. Конституційне право: підручник / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ; за заг. ред. О. С. Бакумова, Т. І. Гудзь, М. І. Марчука. Харків, 2019. 484 с.
9. Нестерович В. Ф. Практикум з Конституційного права України. Київ: Ліра-К, 2018. 639 с.
10. Панкевич О. З. Державне право зарубіжних держав: підручник. Львів: ЛьвДУВС, 2019. 259 с.
11. Порівняльне конституційне право: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2019. 327 с.
12. Тлумачний термінологічний словник з конституційного права: рекомендовано МОН України / за заг. ред. Л. Р. Наливайко. Київ: Хай-Тек Прес, 2016. 628 с.
13. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн: академічний курс. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 461 с.

Додаткова:

1. Андрусів Л. М. Оприлюднення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2019. Вип. 84. С. 3-9.
2. Безпалюк В. А. Відповідальність виконавчої влади в Україні (на прикладі Кабінету Міністрів України). *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 1, т. 2. С. 36-39.

3. Берназюк І. М. Державні цільові програми як стратегічні акти Кабінету Міністрів України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 2, т. 2. С. 17-20. URL: http://apnl.dnu.in.ua/2_2_2017/6.pdf
4. Берназюк І. М. Програма діяльності Кабінету Міністрів України: поняття, сутність та значення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 4. С. 26-28. URL: http://lsej.org.ua/4_2017/7.pdf
5. Георгієвський Ю. В. Баланс повноважень органів виконавчої влади. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 3. С. 83-87. URL: http://apnl.dnu.in.ua/3_2016/21.pdf
6. Глагович М. В., Діденко Н. Г. Повноваження Кабінету Міністрів України, функції та відповідальність. *Державне управління*. 2021. № 7. С. 91-97. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/7_2021/16.pdf
7. Деркач А. Л. Формування складу Кабінету Міністрів України: правове регулювання та реалії сьогодення. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6, т. 3. С. 26-29. URL: http://apnl.dnu.in.ua/6_tom_3_2017/8.pdf
8. Зубенко Г. В. Форми парламентської відповідальності члена уряду: порівняльно правовий аспект. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2019. Вип. 27. С. 49-54.
9. Йосифович Д. І., Андрусишин Р. М. Проблеми реформування органів виконавчої влади в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2018. № 4. С. 143-152.
10. Кобрин В. С. Загальні принципи діяльності Прем'єр-міністра України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2015. С. 90-100. URL: http://science.lp.edu.ua/sites/default/files/Papers/kobryn_0.pdf
11. Мартинюк Р. С. Конституційно-правовий статус Президента України та Кабінету Міністрів України: пошук оптимальної моделі компетенційних взаємозв'язків. *Публічне право*. 2016. № 4 (24). С. 66-75. <https://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16mrsmkv.pdf>
12. Терещук М. М. Актуальні питання відповідальності уряду в сучасних республіках. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2015. Вип. 30 (1). С. 51-54. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/handle/lib/1923>

Інформаційні ресурси в Інтернеті:

1. <http://portal.rada.gov.ua/> – офіційний веб-сайт Верховної Ради України.
2. <http://www.ccu.gov.ua> – офіційний сайт Конституційного Суду України.
3. <http://www.kmu.gov.ua/control/> – єдиний веб-портал органів виконавчої влади України.

Текст лекції

1. Уряд у системі органів виконавчої влади.

Відповідно до теорії поділу влади виконавча влада є одна з трьох самостійних і незалежних гілок державної влади.

Успішна діяльність будь-якої держави тісно пов'язана з ефективним функціонуванням виконавчої влади, створенням оптимальної системи її органів, що здійснюють державне управління у різних сферах і галузях суспільного життя.

Виконавча влада – це система державних органів та їх посадових осіб, які реалізують виконавчо-розпорядчі функції на політичному та адміністративному рівнях.

Політична і адміністративна складові виконавчої влади являють собою органічну єдність.

Виконавча функція характеризується тим, що органи виконавчої влади безпосередньо виконують закони та інші нормативно-правові акти законодавчої влади і глави держави.

Розпорядча функція характеризується тим, що для виконання нормативно-правових актів законодавчої влади і глави держави органи виконавчої влади від свого імені видають управлінські акти, дають відповідні розпорядження.

Ці функції притаманні лише виконавчій владі і не збігаються з функціями інших гілок влади. На долю саме цієї гілки влади покладається найбільша частина загальнодержавних завдань і функцій. Однією з найважливіших особливостей виконавчої влади є її централізація, яка полягає в підпорядкуванні одних органів іншим і концентрації владних функцій в руках уряду або глави держави.

Особлива роль в системі органів виконавчої влади належить уряду країни. Слово «уряд» зрозуміле кожній людині й не потребує особливого розшифрування. Однак дати визначення цього поняття все ж непросто, тому що на відміну, скажімо, від парламенту, який у будь-якій країні є одним і тим самим (орган, що видає закони), поняття «уряд» неоднозначне. Складність полягає в тому, що в різних країнах це слово означає зовсім не рівнозначні органи (за їх владними повноваженнями, способом формування і місцем у системі державного механізму). Якщо взяти найпростіший зміст цього слова (на побутовому рівні), уряд – це люди, які правлять країною. Якщо це визначення трохи ускладнити, то уряд – це центральний орган управління державою.

У найпоширенішому розумінні *уряд* – це вищий колегіальний орган виконавчої влади загальної компетенції, який очолює державну адміністрацію та здійснює загальнонаціональне управління.

Зазначимо відразу, що таке визначення стосується парламентарних форм правління, а до президентських республік або до дуалістичних і абсолютних монархій воно навряд чи придатне. Справа в тому, що так званий кабінет при президентові США не є колегіальним органом, оскільки рішення

на зборах членів кабінету приймаються не більшістю голосів, не колегією, а главою держави.

Так чи інакше в цілому зрозуміло, що мається на увазі під терміном «уряд» – це, говорячи військовою мовою, певний «штаб», що вирішує оперативні питання країни. Він координує різні напрями владної діяльності, управляє різноманітними галузями життя: оборона, охорона громадського порядку, закордонні справи, економіка, освіта, культура тощо.

Уряд – поняття узагальнене. Іноді воно називається кабінетом чи радою міністрів. Урядом називається колегіальний орган виконавчої влади у Вірменії, Болгарії, Великобританії, Угорщині, Греції, Грузії, Данії, Ірландії, Іспанії, Казахстані, Киргизстані, Литві, Молдові, Нідерландах, Португалії, Таджикистані, Румунії, Словаччині, Естонії. Кабінетом міністрів називається уряд в Азербайджані, Латвії, Туркменістані, Узбекистані. У федеративних державах у назві уряду позначається державний устрій. Так у ФРН він називається федеральний уряд, у Швейцарії – федеральна рада.

Радою міністрів називається уряд в Італії, Польщі.

У Франції використовуються всі три поняття: уряд як орган виконавчої влади, уряд під головуванням президента називається радою міністрів, а під головуванням прем'єр-міністра – кабінетом міністрів.

У Великобританії під кабінетом міністрів розуміють більш вузький склад уряду, реально виконуючий функції уряду як колегіального органу виконавчої влади. У скандинавських країнах (Норвегія, Швеція, Фінляндія) уряд іменується державною радою, а у Швейцарії – федеральною радою.

Уряд, кабінет, рада міністрів – це завжди якась колегія, що визначає найважливіші вектори політики. Навіть у президентській республіці, де президент персоніфікує виконавчу владу, є реальний уряд. Однак він може позначатись якимось службовим словом, що не збігається з офіційним найменуванням. Так у США президент має кабінет, що складається з 10-11 міністрів.

Те, що розуміється під урядом у європейському значенні слова, у США називається адміністрацією президента. До адміністрації входять міністри та інші державні службовці, в основному особи з оточення президента: радник з національної безпеки, глава Білого дому, глави спеціальних служб, помічники з економіки, зі зв'язків з іноземними державами і т. ін. Адміністрація – це коло людей, які виробляють політику, допомагають президентові приймати рішення. Саме слово «адміністрація» заміняє американцям звичне нам поняття «уряд».

У системі державної влади уряд, як правило, займає домінуюче положення.

На чолі уряду стоїть прем'єр-міністр, голова Ради міністрів, канцлер, інша посадова особа (наприклад, прем'єр Державної ради КНР). У президентських і напівпрезидентських республіках главою уряду (виконавчої влади) є президент, як виняток – віце-президент або адміністративний прем'єр-міністр. Створення або скасування останньої відповідальній державній посаді залежить цілком від президента, який передає йому частину

своїх повноважень, як правило, соціально-економічного характеру. У класичних президентських республіках глава держави присутній на всіх засіданнях уряду (кабінету) і безпосередньо керує ним.

Уряд постійно взаємодіє з різними державними органами, і перш за все з парламентом. В тій чи іншій мірі вищий представницький (законодавчий) орган здійснює контроль за урядом і проведеної ним політики. Найбільш широко і послідовно контрольні повноваження проявляються у рамках парламентських форм правління. Глава держави бере участь у формуванні уряду, а в президентській республіці і при абсолютній монархії навіть очолює його.

З органом конституційної юрисдикції (тобто в якому обсязі акти уряду підлягають конституційному контролю, крім того, саме орган конституційної юрисдикції в спірних випадках вирішує питання про компетенцію уряду);

З політичними партіями (уряд в парламентарних республіках і монархіях сильно залежить від взаємин з представницьким в парламенті партіями).

Уряд керує роботою міністерств, інших органів виконавчої влади. Координує і спрямовує діяльність міністерств, агентств, служб безпосередньо глава уряду або за його прямим дорученням один із його заступників.

Під видами урядів розуміють найчастіше відмінності за їх партійним складом. У зарубіжних країнах є партійні й безпартійні уряди. Партійні уряди є однопартійні; двопартійні, багатопартійні коаліційні уряди, багатопартійні уряди «національної» чи «народної» єдності, службові (технократичні) уряди.

Однопартійні уряди формуються при парламентських формах правління як у республіках, так і в монархіях. Його формує партія, що має більшість місць у парламенті, з числа своїх членів (наприклад, у Великобританії, Канаді). Такий же уряд існує в напівпрезидентських республіках, де члени уряду, як правило, є членами партії, до якої належить президент (наприклад, у Франції).

Двопартійний уряд традиційно формується у ФРН. Правлячими політичними партіями у ФРН є Християнсько-демократичний союз/Християнсько-соціальний Союз (ХДС/ХСС) і Соціал-демократична партія Німеччини (СДПН). Після виборів вересня 2017 року вперше отримала місця в парламенті Альтернативна партія Німеччини – націоналістична право-популістська політична партія Німеччини. Основна ідеологія партії націлена проти Євроінтеграції та проти імміграції іноземців. Однак жодна з цих партій не може забезпечити парламентської більшості.

Багатопартійні коаліційні уряди створюються в країнах з парламентською формою правління, у яких жодна з політичних партій не має у своєму розпорядженні більшості у парламенті. Подібна ситуація, як правило, складається в Італії, Бельгії, Нідерландах. У такі уряди входять представники партій зі схожою політичною орієнтацією. Можуть складатися

коаліції правих партій, лівих партій, правоцентристська і лівоцентристська коаліції.

У надзвичайних ситуаціях можуть формуватися і так звані уряди «національної» чи «народної» єдності, до складу яких входять найбільш великі впливові партії, представлені в парламенті, незважаючи на серйозні політичні розбіжності між ними. Такі уряди варто відрізняти від коаліційних урядів, у яких представлені члени партій схожої політичної орієнтації. Уряд «національної єдності» сформувався, наприклад, у Великобританії в роки Другої світової війни. Тоді в нього ввійшли представники конфронтуючих в політичній боротьбі партій – консерваторів і лейбористів, а також ліберальної партії. Після Другої світової війни уряд «національної» єдності було сформовано в Бельгії із соціалістів і комуністів – з одного боку, лібералів – із другого, і католиків – із третього.

Службові (технократичні) уряди складаються з вищих чиновників, фахівців, технократів. Після Другої світової війни такі уряди були сформовані у Фінляндії, Нідерландах, Португалії, Італії, Марокко. Можливість утворення службового уряду може безпосередньо передбачатися й у конституціях. Так, у Болгарії утворення службового уряду можливо, якщо парламентськими групами не досягнуто згоди про утворення уряду, але даний крок повинен супроводжуватися розпуском парламенту, і призначенням нових парламентських виборів.

Так звані безпартійні уряди є трьох видів.

Перший вид – це безпартійні уряди, характерні для країн з абсолютною монархією (Близький Схід), де взагалі немає політичних партій. Це природна безпартійність як держави, так і уряду. Такі безпартійні уряди діють у Саудівській Аравії, Об'єднаних Арабських Еміратах, Омані, Катарі і т. ін.

Другий вид безпартійного уряду – це уряд, що створюється під час кризової ситуації. Їх ще називають перехідними урядами, «діловими», «службовими», «урядами чиновників», іноді – «робочими урядами». Найчастіше говорять про уряд чиновників. Безпартійний уряд створюється тоді, коли партійні фракції не можуть домовитися й коаліція ніяк не складається. Тоді функції міністрів виконують постійні заступники міністрів (у ряді країн є така посада). Особи, що обіймають її, не змінюються залежно від того, чи приходять нові міністри або йдуть. Постійні заступники міністрів зобов'язані бути безпартійними й реалізувати наступність і традицію влади. Саме ці постійні чиновники й утворюють безпартійні уряди. Правда, слід зазначити, що такі уряди не приймають значних і важливих рішень, а займаються лише поточним управлінням країною. Такі ситуації були в Скандинавських країнах (Фінляндії, Норвегії), а в Нідерландах у 1977 р. майже півроку працював такий службовий кабінет, оскільки голландці дуже довго не могли утворити урядову коаліцію.

Уряди чиновників, або службові уряди, крім названих країн, в останні роки працювали також у Португалії, Італії, Марокко. Можливість утворення такого типу уряду передбачена навіть у деяких конституціях. Наприклад, Конституція Болгарії 1991 р. передбачає можливість створення такого уряду,

якщо парламентські фракції не можуть досягти згоди й утворити коаліційний уряд (п. б ст. 99).

Третій вид безпартійного уряду, на відміну від перших двох, ненормальний варіант, оскільки безпартійні уряди можуть утворюватися за диктаторських режимів, коли всі політичні партії заборонені, а уряд формують військові. До речі, можна додати, що за диктаторських режимів не може бути й однопартійного уряду, скажімо, британського зразка, оскільки єдина партія за диктатури є просто групою прихильників диктатора. Це зовсім не партія, вона лише має назву партії й може вважатися партією тільки в уявленні прибічників режиму, а уряд, сформований із членів цієї псевдопартії, буде насправді військовою хунтою.

Залежно від підтримки уряду парламентом виокремлюють ще два типи уряду: уряд більшості й уряд меншості. Найпоширенішим варіантом є уряд більшості, тобто такий, що спирається на підтримку партійних фракцій, які утворюють коаліцію.

Уряд меншості може формуватися або фракцією, або коаліцією, яка не спирається на більшість. Існування урядів меншості можна пояснити різними причинами. Найчастіше це результат якихось політичних сутичок, конфліктів. Партії, які б могли утворити більшість, не можуть домовитися й не хочуть одна з одною об'єднуватися. Але оскільки повинна бути якась урядова влада, вони поступаються лідерством своїм політичним суперникам і обіцяють їм певний час не втручатися в їхню діяльність і не голосувати проти. Уряд меншості існує зазвичай нетривалий час, поки не виникне новий конфлікт і, як правило, така ситуація закінчується розпуском парламенту й призначенням нових виборів. Уряд меншості – дуже нестійкий, і утворюється він у кризовій ситуації. Такі уряди також можуть називатися службовими, тимчасовими, перехідними, у різних країнах по-різному. Найчастіше вони йменуються службовими або тимчасовими урядами. Це не те саме, що уряд чиновників, тому що уряд чиновників – це абсолютно нейтральні люди, які очолюють міністерства та відомства, а в уряді меншості міністрами є партійні діячі, які не мають абсолютної підтримки парламенту. Уряди меншості утворювалися в Скандинавських країнах (Данії, Швеції), були такі випадки в Індії та інших країнах.

2. Способи формування та структура урядів.

Говорячи про способи формування уряду необхідно звернути увагу на те, що спосіб формування уряду залежить від форми правління, а тому

Виділяють два способи формування уряду: парламентський і позапарламентський. Іноді говорять і про змішаний спосіб формування уряду.

Парламентський спосіб формування уряду застосовується в країнах з парламентарними формами правління за результатами парламентських виборів (при двопалатному парламенті – зазвичай виборів до нижньої палати). Парламентський спосіб формування уряду має певні різновиди в різних країнах. Крім загальної процедури формування уряду, де визначені

спільні дії парламенту та глави держави, парламенту належить право самостійно формувати уряд, прем'єр-міністром може стати тільки керівник політичної партії, який отримав абсолютну більшість у парламенті, склад уряду має бути схвалений обома палатами парламенту, глава держави призначає Прем'єр-міністра за поданням обох палат парламенту.

Необхідно зазначити, що незалежно від співвідношення і послідовності дій глави держави і парламенту, вирішення питання про формування уряду зумовлене насамперед не юридичними чинниками, а реальною розстановкою політичних сил та їх представництвом у парламенті. При цьому, винятком можуть становити лише ті ситуації, коли жодна з політичних партій не має більшості в парламенті. У таких випадках роль глави держави при визначенні прем'єр-міністра може бути вирішальною, але саме ж існування уряду буде залежати від реакції парламенту.

У країнах з парламентарними формами правління (Естонія, Ізраїль, Німеччина, Японія) виконавчу владу очолює уряд. Наприклад, у ст. 86 Конституції Естонської Республіки 1992 р. зазначено, що «виконавча державна влада належить Урядові Республіки», у ст. 65 Конституції Японії 1946 р. проголошено, що «виконавча влада здійснюється Кабінетом», який згідно ч. 1 ст. 66 цієї Конституції складається з Прем'єр-міністра і інших державних міністрів». При цьому, глава держави не входить до системи виконавчої влади, на нього покладено суто представницькі функції і тому він на процес прийняття важливих політичних рішень не впливає. Уряд формується парламентом і є відповідальним перед ним. Парламент може висловити уряду вотум недовіри, що призводить до його відставки.

Позапарламентський спосіб формування уряду застосовується у президентських республіках, а також у абсолютних і дуалістичних монархіях. У країнах, з зазначеною формою державного правління, глава держави особисто очолює уряд і тому він сам, без участі парламенту добирає, призначає та звільняє членів уряду.

У президентських республіках, а також у абсолютних і дуалістичних монархіях (Аргентина, Білорусь, Бразилія, Бруней, Венесуела, Катар, Мексика, Панама, Сальвадор, Саудівська Аравія, США, Уругвай) виконавчу владу очолює глава держави (президент або монарх). Наприклад, у розд. 1 ст. II Конституції США 1787 р. проголошено, що «виконавча влада надається Президентові Сполучених Штатів Америки»; у ст. 76 Конституції Федеративної Республіки Бразилія 1988 р. зазначено, що «виконавча влада здійснюється Президентом республіки, якому допомагають державні міністри»; у ст. 95 Конституції Республіки Білорусь 1994 р. визначено, що «Президент Республіки Білорусь є главою держави та виконавчої влади».

За зазначеною системою глава держави особисто очолює уряд, одноосібно, без участі парламенту, призначає міністрів, які підпорядковані йому та відповідальні перед ним. При цьому посада прем'єр-міністра відсутня. Уряд не підконтрольний парламенту і парламент не може висловити йому вотум недовіри.

У деяких президентських республіках (США, Уругвай, Чилі) призначення главою держави міністрів потребує формального схвалення парламенту. Наприклад, відповідно до розд. 2 ст. II Конституції США 1787 р. Президент «має право, за порадою і згодою Сенату, призначати ... урядовців Сполучених Штатів, про призначення яких у цій Конституції немає інших настанов і посади яких засновані законом...».

Уряди східних монархій (Бахрейн, Катар, Кувейт, Оман, Саудівська Аравія) формуються переважно із осіб, які належать до правлячої сім'ї.

У країнах зі змішаною республіканською формою правління у формуванні уряду беруть участь і глава держави, і парламент (Греція, Україна, Франція). Повноваження виконавчої влади формально розподіляються між урядом і президентом. Взаємовідносини між ними прийнято визначати як дуалізм (подвійність) виконавчої влади. Проте необхідно зазначити, що відношення президента і уряду до гілки виконавчої влади не є однаковим.

Уряд входить до неї саме як окрема структурна ланка, а президент – через певний обсяг своїх повноважень щодо виконавчої влади.

Отже, Виконавчу владу може очолювати:

- 1) тільки глава держави;
- 2) тільки уряд;
- 3) глава держави і уряд, що також має значення при формуванні даного органу.

Якщо говорити про строк повноважень уряду, то він знов таки залежить від форми правління (див. слайд)

Структура урядів у різних країнах дуже різноманітна, але її можна звести до двох основних моделей:

1) *континентальна модель* передбачає, що до складу уряду входять глави усіх міністерств і відомств із загальнонаціональною компетенцією. Це зумовлює досить велику чисельність уряду, що іноді призводить до зменшення ефективності його роботи. Тому в багатьох країнах, де діє зазначена модель (континентальні країни Європи, США), в структурі урядів створюються вузькі колегіальні органи – президії. Наприклад, у ч. 3 ст. 95 Конституції Італійської Республіки 1947 р. проголошено, що «закон передбачає утворення Президії Ради...»;

2) *англосаксонська модель* передбачає, що до складу уряду, як кабінету, входять глави не всіх міністерств і відомств, а лише ті, що очолюють найважливіші з них. Це зазвичай лорд-канцлер, лорд-хранитель печатки, лорд-канцлер казначейства, міністри внутрішніх справ, закордонних справ, оборони. Міністри, які є членами кабінету займають привілейоване положення щодо міністрів, які не є членами кабінету. І тому, при зазначеній моделі поняття «уряд» і «кабінет» не співпадають. В країнах, які дотримуються цієї моделі (Австралія, Великобританія, Індія, Канада, Нова Зеландія), кабінет існує на підставі конституційної згоди. Він визначає та спрямовує всю урядову політику, але не видає жодних нормативно-правових актів. Рішення кабінету мають характер політичної директиви, які

перетворюються в нормативно-правові акти тільки через діяльність парламенту і відповідних міністерств.

На сьогодні в конституційній теорії існує певний «класичний» перелік міністерських посад, які обов'язково входять до складу уряду, а саме:

1) глава уряду – це керівник вищого колегіального органу виконавчої влади держави, який в різних країнах називається по-різному. Він, згідно конституції, очолює і керує урядом та має в ньому особливий статус.

Глава уряду є центральною політичною фігурою та має значні повноваження. Він визначає склад уряду, вирішує питання його внутрішньої структури і організації, а участь парламенту і глави держави в цьому процесі багато в чому має формальний характер.

У країнах із змішаною республіканською і парламентарними формами державного правління глава уряду реалізує не тільки власні урядові повноваження, а й більшість владних повноважень і прерогатив глави держави. У деяких республіках за певних умов глава уряду може тимчасово заміщувати президента.

Встановлений в основних законах порядок формування уряду передбачає, що відставка глави уряду з будь-яких причин майже завжди тягне відставку всього уряду.

2) заступники глави уряду, які в різних країнах називаються по-різному: заступник прем'єр-міністра (Єгипет, Ірландія, Молдова, Португалія), заступник голови уряду (Греція, Іспанія, Хорватія), віце-канцлер (Австрія), віце-прем'єр-міністр (Україна) тощо.

3) міністри – це керівники найважливіших центральних органів виконавчої влади – міністерства, що входять до структури уряду. Вони є членами уряду та мають різні офіційні назви, значення яких у різних країнах сприймається неоднаково.

4) парламентські секретарі, які забезпечують взаємозв'язок уряду із парламентом, функціонують в окремих англomовних країнах з парламентарною формою державного правління (Великобританія). Головне їх завдання – це надання допомоги міністрам під час здійснення ними парламентських обов'язків. Аналогічні функції виконують і державні секретарі в Австрії.

5) міністри без портфелю – це члени уряду, які не очолюють міністерства, а виконують важливі урядові функції постійного або тимчасового характеру. Вони є посадовими особами і мають право вирішального голосу на засіданнях уряду.

У переважній більшості країн світу в основних законах нічого не вказано про структуру і склад уряду, проте, у деяких із них встановлено, що ці питання визначаються законами.

Як правило, кількісні параметри складу уряду зазвичай не визначаються, але в ряді країн конституції встановлюють як мінімальну, так і максимальну кількість членів уряду (Бельгія, Ірландія, Ліхтенштейн, Люксембург, Норвегія, Швейцарія).

Фактично ж номінальна чисельність складу урядів багатьох країн досить невелика, і кількість міністрів, включених до урядових колегій, рідко перевищує 20 осіб.

У деяких країнах іноді конституції висувають певні вимоги щодо перебування на посаді члена уряду.

В абсолютній більшості держав статус і функції члена уряду несумісні з депутатським мандатом (виняток – країни з розвиненими традиціями класичного парламентаризму), будь-якою виборною посадою, з діяльністю, прямо спрямованою на отримання прибутку.

У багатьох країнах світу при урядах створюються різноманітні політичні чи тимчасові спеціальні органи (комітети, комісії), які відіграють роль у здійсненні урядової політики. Система комітетів достатньо розповсюджена і в кожній країні має свою специфіку. Особливість їх правового статусу полягає в тому, що вони діють від імені уряду, який делегував їм відповідні повноваження.

3. Функції та компетенція уряду.

Практично всі автори, які пишуть про уряд, зазначають, що урядові органи виконавчої влади наділені дуже широкими повноваженнями, широкою компетенцією. Що ж таке компетенція...

Компетенція уряду – це сукупність юридично встановлених функцій і повноважень органу виконавчої влади стосовно предмета його відання.

При цьому, функції визначають напрями, сфери дії органу виконавчої влади чи посадової особи, тоді як повноваження – це їхні права та обов'язки, які визначають, що вони можуть або повинні робити стосовно конкретного предмета відання.

Обсяг компетенції урядів у конституціях різних країн визначається по-різному, але здебільшого ці положення сформульовані досить поверхово. Винятком є конституції деяких країн (Польща, Португалія, Словаччина), де детально зафіксовані обсяги компетенції урядів. Наприклад, у Конституції Португальської Республіки 1976 р. міститься спеціальна глава 3, яка має назву «Компетенція». Вона складається з п'яти статей: ст. 200 «Політична компетенція», ст. 201 «Законодавча компетенція», ст. 202 «Адміністративна компетенція», ст. 203 «Компетенція Ради міністрів», ст. 204 «Компетенція членів Уряду», у яких досить докладно викладені урядові повноваження. Відносно детально про компетенцію урядів йдеться в конституціях Білорусії, Литви, Македонії, Японії та деяких інших.

В основних законах парламентарних монархій (Бельгія, Данія, Іспанія, Люксембург, Нідерланди, Норвегія), крім загальних фраз про те, кому належить виконавча влада або хто її здійснює, мова не йдеться. Наприклад, згідно ст. 33 Конституції Великого Герцогства Люксембург 1868 р. «Великий герцог один здійснює виконавчу владу», а відповідно до ст. 3 Конституції Королівства Данія 1953 р. «...виконавча влада здійснюється Королем».

У конституціях деяких країн з парламентарною та змішаною республіканською формою правління (Греція, Італія, Німеччина, Франція) не

визначено не тільки предметний зміст компетенції урядів, а навіть їх роль у здійсненні державної влади. Наприклад, у п. 1 ст. 82 Конституції Греції 1975 р. тільки зазначено, що «Уряд визначає і спрямовує загальну політику країни відповідно до положень Конституції та законів», а в ч. 1 та ч. 2 ст. 20 Конституції Французької Республіки 1958 р. встановлено, що «Уряд визначає і здійснює політику Нації; у гл. VI «Федеральний Уряд» Основного Закону ФРН 1949 р. взагалі не йдеться про компетенцію урядів.

У федеративних державах (крім Швейцарії), як правило, розмежовується компетенція між союзом і суб'єктами федерації.

Отже, можна констатувати, що конституції багатьох країн не визначають предметної компетенції урядів. У текстах основних законів відсутні положення, на основі яких можна було б встановити фактичний обсяг урядових повноважень.

Для більшості країн характерний розрив між юридичним і фактичним статусом уряду. Узагальненість і абстрактність конституційної регламентації дає можливість концентрувати саме в органах виконавчої влади основні повноваження при збереженні формальних принципів, встановлених конституцією.

У зарубіжних країнах найважливіші функції уряду такі:

- виконання законів. За теорією поділу влади виконавча влада належить уряду. Він мусить турбуватися про точне і неухильне дотримання законів, що приймаються;

- управління державним апаратом. Уряд здійснює добір і розстановку кадрів державних працівників, спрямовує і контролює їх діяльність. Ця функція здійснюється через міністерства, відомства, департаменти тощо. Уряд виступає як керівний центр щодо різних ланок державного апарату в цілому;

- нормоустановча діяльність. Уряд видає різні нормативні акти на основі парламентських законів у зв'язку з необхідністю втілення їх у життя. Ця діяльність здійснюється урядом за уповноваженням парламенту. Уряд не втручається у сферу предметної компетенції парламенту. Такі акти мають підзаконний адміністративний характер. В інших випадках уряд видає нормативні акти з прямих або непрямих приписів парламенту, втручаючись у його компетенцію. Але це відбувається внаслідок того, що парламент делегує (передає) свої повноваження уряду. Подібні нормативні акти у даному разі не носять підзаконного характеру, а мають таку ж юридичну силу, як і парламентські акти (закони). Делеговане законодавство дістало поширення в урядовій практиці багатьох держав;

- контроль за законодавчою діяльністю парламенту. Уряд має право законодавчої ініціативи й активно впливає на законодавчий процес. У парламентарних країнах уряд є головним джерелом законодавчої ініціативи; у президентських республіках позапарламентський спосіб формування уряду дещо послаблює цю сторону діяльності уряду, що компенсується правом вето глави держави, яке він активно використовує. У парламентарних країнах у

справі контролю за законодавством найсуттєвішим моментом є керівництво партійними фракціями;

- підготовка, внесення і виконання бюджету. Складання прибуткової і видаткової частин бюджету здійснюють різні ланки виконавчої влади. Законопроект вноситься урядом для затвердження парламентом. Внесення поправок, доповнень і змін у проект бюджету можливе лише за згодою уряду. Незатвердження бюджету протягом визначеного терміну дає йому змогу ввести у дію власний законопроект, навіть якщо він не отримав схвалення парламенту. Право контролювати виконання бюджету, яке належить парламенту, в реальній дійсності має оманний характер;

- здійснення зовнішньої політики. Уряд керує здійсненням зовнішньої політики держави. Питання зовнішньої політики посідає важливе місце у повсякденній діяльності уряду. Він визначає напрями діяльності цих органів, з допомогою яких здійснюються зовнішньополітичні функції держави. Формування дипломатичного і консульського апарату, керівництво розвідувальними органами, укладення договорів, участь у переговорах – усе це здійснюється безпосередньо урядом;

- надзвичайні повноваження. Умови здійснення урядом надзвичайних повноважень досить чітко викладені у конституціях або містяться у спеціальних законах про надзвичайний стан.

Отже, на практиці до найважливіших повноважень уряду відносяться: 1) виконання законів; 2) формування державного апарату виконавчої влади і керівництво його діяльністю (міністерствами, відомствами); 3) складання і виконання бюджету; 4) реалізація зовнішньої політики; 5) охорона правопорядку; 6) участь у законодавчій діяльності у вигляді права законодавчої ініціативи; 7) прийняття поточних нормативних актів, що конкретизують законодавство й інші повноваження.

4. Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України є одним із вищих органів державної влади, колегіальним носієм виконавчої влади. Він 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. Кабінет Міністрів України здійснює постійний контроль за виконанням органами виконавчої влади Конституції України та інших актів законодавства України, вживає заходів щодо усунення недоліків у роботі зазначених органів.

Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України. У своїй діяльності він керується Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів.

До основних завдань Кабінету Міністрів України належать:

1) забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України;

2) вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості;

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

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 власності відповідно до закону;

7) здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

8) організація і забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;

9) спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю.

Діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості.

Функції (основні напрямки діяльності) Кабінету Міністрів України є багатоманітними і можуть бути класифіковані за різними критеріями:

1) **за сферами впливу** (так звані предметні функції): політична, економічна, бюджетна, адміністративно-організаційна, гуманітарна, екологічна, забезпечення прав і свобод громадян, забезпечення державного суверенітету і національної безпеки;

2) **за правовими формами діяльності** (так звані інструментальні функції): правозастосовча (виконавчо-розпорядча), контрольна, нормотворча, установча, інтерпретаційна;

3) **за часом виконання**: постійні й тимчасові;

До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри.

За поданням Прем'єр-міністра України Верховна Рада України може призначати міністрами осіб, які не очолюють міністерств. До складу

Кабінету Міністрів України може бути призначено не більше двох таких міністрів.

Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України.

Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України.

Членами Кабінету Міністрів України можуть бути громадяни України, які мають право голосу, вищу освіту та володіють державною мовою. Не може бути призначена на посаду члена Кабінету Міністрів України особа, яка має судимість, не погашену або не зняту в установленому законом порядку, або на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення.

Особа, призначена на посаду члена Кабінету Міністрів України, у день свого призначення перед вступом на посаду складає на пленарному засіданні Верховної Ради України таку присягу

Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України.

Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України.

Прем'єр-міністр України, інші члени Кабінету Міністрів України мають право заявити Верховній Раді України про свою відставку.

Відставка Прем'єр-міністра України, прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України мають наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України. У цих випадках Верховна Рада України здійснює формування нового складу Кабінету Міністрів України у строки і в порядку, що визначені цією Конституцією.

Кабінет Міністрів України, який склав повноваження перед новообраною Верховною Радою України або відставку якого прийнято Верховною Радою України, продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України.

Член Кабінету Міністрів України (крім Прем'єр-міністра України) може бути звільнений з посади Верховною Радою України:

1) шляхом прийняття відставки члена Кабінету Міністрів України за поданою ним заявою про відставку;

2) за поданням Прем'єр-міністра України (стосовно Міністра закордонних справ України та Міністра оборони України таке подання вноситься за згодою Президента України);

3) за поданням Президента України – Міністр закордонних справ України та Міністр оборони України;

4) за власною ініціативою.

Кабінет Міністрів України на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, видає обов'язкові для виконання акти – постанови і розпорядження.

Акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі постанов, а з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань – у формі розпоряджень.

Підписує акти Кабінету Міністрів України Прем'єр-міністр України.

Право ініціативи щодо прийняття актів Кабінету Міністрів України мають члени Кабінету Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, державні колегіальні органи, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації.

Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України приймаються на засіданнях Кабінету Міністрів України шляхом голосування більшістю голосів від посадового складу Кабінету Міністрів України. Якщо проект рішення отримав підтримку рівно половини посадового складу Кабінету Міністрів України, і за цей проект проголосував Прем'єр-міністр України, рішення вважається прийнятим.

Постанови Кабінету Міністрів України, крім постанов, що містять інформацію з обмеженим доступом, набирають чинності з дня їх офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими постановами, але не раніше дня їх опублікування.

Прийняття Кабінетом Міністрів України актів, що містять інформацію з обмеженим доступом, можливе лише у випадках, визначених законом, у зв'язку із забезпеченням національної безпеки та оборони України. У випадках, передбачених законом, постанови або їх окремі положення, що містять інформацію з обмеженим доступом, не підлягають опублікуванню і набирають чинності з моменту їх доведення в установленому порядку до виконавців, якщо цими постановами не встановлено пізніший термін набрання ними чинності.

Розпорядження Кабінету Міністрів України набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо цими розпорядженнями не встановлено пізніший термін набрання ними чинності.

Акти Кабінету Міністрів України з питань державної митної справи набирають чинності в порядку, визначеному Митним кодексом України.

Постанови Кабінету Міністрів України публікуються в Офіційному віснику України, газеті «Урядовий кур'єр», акти Кабінету Міністрів України також оприлюднюються шляхом їх розміщення на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України.

Конституція України, закони, положення яких присвячені врегулюванню питань правового статусу Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, у цілому визначають стратегію та ключові напрями взаємодії вказаних структур. При цьому ефективне функціонування системи органів виконавчої влади залежить від стабільності та прогнозованості відносин між органами, у яких реалізуються повноваження органів виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України утворює, реорганізовує та ліквідовує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України; вносить подання Президентові України щодо призначення голів місцевих державних адміністрацій тощо. При цьому голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні не лише перед Президентом України, а й перед Кабінетом Міністрів України, а також підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Кабінет Міністрів України затверджує положення про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, а також типові регламенти місцевих державних адміністрацій, якими визначаються організаційно-процедурні питання діяльності останніх.

Підсумовуючи наведене, варто зазначити, що конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України як Уряду України обумовлює дві його основні функції:

- 1) керівництво та спрямування виконавчо-розпорядчої діяльності в різних сферах державного життя;
- 2) спрямування і координація діяльності органів виконавчої влади, контроль за їх діяльністю.

Ці функції притаманні лише виконавчій владі і не збігаються з функціями інших гілок влади. На долю саме цієї гілки влади покладається найбільша частина загальнодержавних завдань і функцій.