

**Матеріали до круглого столу
„Пошук місця і ролі Уряду
в контексті нової моделі політичного устрою України”**

Підготовлено Лабораторією законодавчих ініціатив

ЗМІСТ

1. Основні відмінності між законопроектами „Про Кабінет Міністрів України” (реєстр. № 2325) та „Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади” (реєстр. № 2325-1).....	3
2. Аналіз проекту Закону „Про Кабінет Міністрів України” (реєстр. № 2325), внесеного на розгляд парламенту Кабінетом Міністрів України.....	6
3. Аналіз проекту Закону „Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади” (реєстр. № 2325-1), внесеного на розгляд парламенту Президентом України.....	9
4. Пропозиції.....	11

1. Основні відмінності між законопроектами „Про Кабінет Міністрів України” (реєстр. № 2325) та „Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади” (реєстр. № 2325-1)

- **Сфера регулювання.** Законопроект, внесений Президентом, визначає статус не лише Кабінету Міністрів, але і центральних органів виконавчої влади, урядових органів державного управління. Законопроект, внесений Урядом, визначає статус лише Кабінету Міністрів України.
- **Розмежування адміністративних і політичних посад в уряді та міністерствах.** Згідно з президентським законопроектом, Секретаріат КМУ та апарати міністерств очолюють державні секретарі, згідно з урядовим проектом – заступники міністрів. Президентський законопроект передбачає ряд механізмів запобігання „політизації” інституту державних секретарів (конкурсний відбір на посади, необхідність погодження звільнення державного секретаря з посади з Вищою радою державної служби, Державним секретарем КМУ, визначення строку повноважень державного секретаря (5 років) тощо).
- **Кількість віце-прем'єр-міністрів.** Законопроект, внесений Президентом, обмежує кількість віце-прем'єрів 3, тоді як урядовий законопроект обмежень кількості віце-прем'єр-міністрів не передбачає.
- **Строк формування Кабінету Міністрів.** Законопроект, внесений Урядом, уможлиблює необмежену у часі діяльність Кабінету Міністрів, який склав повноваження. Президентський законопроект передбачає, що уряд повинен бути сформований протягом 60 днів після дострокового припинення повноважень Кабінету Міністрів України або складення урядом повноважень перед новообраним парламентом.
- **Процедура внесення кандидатури Прем'єр-міністра Президентом для затвердження парламентом.** З урядового законопроекту випливає, що Президент зобов'язаний внести на розгляд парламенту кандидатуру, запропоновану парламентською коаліцією. Президентський законопроект передбачає, що Президент може відмовити у внесенні кандидатури, запропонованої парламентською коаліцією, у випадку її невідповідності вимогам, яка ставляться до кандидата на пост Прем'єр-міністра України.

- **Засади взаємодії з іншими органами влади, підприємствами, установами та організаціями.** Президентський законопроект більш чітко, порівняно з урядовим проектом, регламентує засади взаємодії Уряду з Президентом, місцевими державними адміністраціями, Радою Міністрів АРК, РНБОУ, органами виконавчої влади із спеціальним статусом, органами місцевого самоврядування, судами тощо.
- **Механізм узгоджень позицій глави держави та уряду у сфері їх конкуруючої компетенції.** Згідно з президентським законопроектом, Програма діяльності Кабінету Міністрів України в частині оборонної, зовнішньої та безпекової політики повинна базуватись на відповідних посланнях Президента про внутрішнє і зовнішнє становище України. Урядовий законопроект таких вимог до Програми діяльності Кабінету Міністрів не ставить.
- **Порядок схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів.** За президентським законопроектом Програма діяльності Кабінету Міністрів України має бути обговорена в комітетах і фракціях і затверджена законом України на весь період діяльності Кабінету Міністрів. Урядовий законопроект не конкретизує процедуру розгляду Програми діяльності Кабінету Міністрів України; за урядовим проектом схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів має здійснюватись шляхом прийняття Постанови ВРУ.
- **Визначення умов, за яких уряд вважається сформованим.** Згідно з президентським законопроектом, уряд вважається сформованим за умови складання присяги двома третинами його членів, повноваження уряду вважаються припиненими достроково, якщо, зокрема, більш, ніж 1/3 членів уряду склали свої повноваження (подали у відставку). Законопроект Кабінету Міністрів „мінімальних” меж кількісного складу уряду як умови його нелегітимності не передбачає.
- **Специфіка кола завдань, які має вирішувати уряд.** Законопроект, внесений Президентом, визначає ключові завдання (мету) уряду у кожній сфері державного управління. Урядовий законопроект визначає лише функції та повноваження Кабінету Міністрів України.
- **Контрасигнація актів Президента.** Згідно з президентським законопроектом, контрасигнація актів Президента є обов'язком Прем'єр-міністра і міністра, відповідального за виконання акта. Урядовий законопроект не дає однозначної відповіді на питання про те, чи може

Прем'єр-міністр і міністр відповідальний за виконання акта глави держави, відмовитись від контрасигнації актів Президента.

- **Доручення міністрам.** На відміну від законопроекту, внесеного Президентом, урядовий законопроект не передбачає наявності у глави держави права давати доручення міністрам, тоді як президентський законопроект – передбачає таке право.
- **Взаємодія Кабміну і РНБО.** На відміну від урядового, президентський законопроект прямо передбачає, що уряд є підконтрольним РНБО у сфері національної безпеки і оборони. Президентський законопроект прямо обмежує кількість членів уряду, які можуть входити до складу РНБО (стаття 30 проекту), урядовий проект таких обмежень не передбачає.
- **Участь міністрів у роботі консультативних і дорадчих органів при Президенті України.** Урядовий законопроект прямо забороняє міністрам брати участь в роботі цих органів, президентський – зобов'язує їх до участі в роботі цих органів відповідно до указів Президента про склад цих органів.
- **Роль урядових висновків на законопроекти, внесені на розгляд парламенту.** Урядовий законопроект прямо передбачає, що негативний висновок КМУ щодо фінансового обґрунтування законопроекту має наслідком невключення такого проекту до порядку денного ВРУ. Президентський проект таких наслідків не передбачає.

2. Аналіз проекту Закону „Про Кабінет Міністрів України” (реєстр. № 2325), внесеного на розгляд парламенту Кабінетом Міністрів України

- **Щодо сфери регулювання законопроекту.** Врегулювання статусу лише Кабінету Міністрів України (як передбачається законопроектом № 2325), потребує наступного прийняття окремого закону, спрямованого на врегулювання статусу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. До прийняття такого закону засади взаємодії центральних органів виконавчої влади з Кабінетом Міністрів України та Президентом врегульовуватимуться на основі підзаконних актів (положень про відповідні центральні органи виконавчої влади), причому – для кожного ЦОВВ окремо. Саме тому більш доцільним видається одночасне врегулювання статусу Кабінету Міністрів України та ЦОВВ.
- **Щодо процедури призначення Прем'єр-міністра України.** Статтею 7 законопроекту до кандидата на посаду Прем'єр-міністра України встановлено ряд вимог, зокрема – володіння державною мовою, наявність вищої освіти тощо. Однак, проектом не визначені правові наслідки невідповідності кандидата цим вимогам – Президент зобов'язаний внести запропоновану коаліцією фракцій кандидатуру незалежно від того, чи відповідає вона встановленим вимогам, чи ні. Крім того, законопроектом не деталізовано порядок підготовки і розгляду парламентом проекту Постанови ВРУ про призначення на посаду Прем'єр-міністра України. У законопроекті також немає однозначної відповіді на питання про те, чи може парламентська коаліція повторно висувати на посаду Прем'єр-міністра кандидата, кандидатура якого була нею відхилена.
- **Щодо Програми діяльності Кабінету Міністрів України.** Законопроект не врегульовує: а) питання про наслідки несхвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України (у більшості зарубіжних країн із змішаними і парламентськими формами правління несхвалення програми діяльності уряду означає відмову уряду в довірі); б) можливість скасування Постанови про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України (у 2004 році такий випадок мав місце на практиці; скасування Постанови про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів дозволило парламенту розглянути

питання про відповідальність уряду і виразити уряду недовіру); в) питання про строк, на який схвалюється Програма діяльності Кабінету Міністрів України (щорічне схвалення нової Програми діяльності уряду де-факто унеможлиблює розгляд парламентом питання про відповідальність Кабінету Міністрів України).

- **Щодо підстав дострокового припинення повноважень Кабінету Міністрів.** Оскільки Кабінет Міністрів України набуває повноважень за умови складання присяги 2/3 його членів, до переліку підстав дострокового припинення повноважень Кабінету Міністрів України слід віднести припинення повноважень 1/3 членів уряду. Крім того, оскільки кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра України за чинною Конституцією висуває парламентська коаліція, до переліку підстав дострокового припинення повноважень Кабінету Міністрів України слід віднести зменшення кількісного складу парламентської коаліції до 225 і менше народних депутатів України.
- **Щодо строку здійснення повноважень Урядом, який склав повноваження або повноваження якого було припинено достроково.** Конституція обмежує строки, протягом яких Кабінет Міністрів України, який склав повноваження або повноваження якого було достроково припинено, може продовжувати здійснювати свої повноваження (60 днів). Законопроект (стаття 18) таких часових обмежень не передбачає.
- **Щодо контрасигнації актів Президента.** Питання контрасигнації актів Президента Прем'єр-міністром і міністром, відповідальним за акт і його виконання визначено ч. 2 ст. 27 проекту. У той же час, ст. 27 не дає однозначної відповіді на питання про те, чи зобов'язаний Прем'єр-міністр і відповідний міністр скріплювати підписами відповідні акти Президента. Між тим, відповідна проблема у 2006 році набула практичного значення.
- **Щодо входження членів Кабінету Міністрів до консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються Президентом.** Ч.4 ст. 29 проекту членам Кабінету Міністрів України прямо заборонено входити до складу консультативних і дорадчих органів, утворених Президентом. Між тим, формування складу відповідних органів на міжвідомчій основі, зокрема – із залученням народних депутатів України, членів Уряду, наукових закладів та установ, сприяє узгодженню суперечливих питань державної політики, ефективній взаємодії між органами влади. Видається за доцільне відповідну заборону скасувати.

- **Щодо ролі Уряду у законодавчому процесі.** Частиною другою статті 31 проекту передбачається, що у разі негативного висновку Кабінету Міністрів України щодо впливу проекту закону, внесеного народним депутатом або Президентом України, на дохідну та/або видаткову частину бюджетів він *не включається до порядку денного* пленарного засідання Верховної Ради України без погодження з Кабінетом Міністрів України. Такий підхід не узгоджується з чинною Конституцією, оскільки фактично позбавляє визначених Конституцією суб'єктів права законодавчої ініціативи. Крім того, законопроекти, визначені Президентом як невідкладні, згідно з Конституцією обов'язково включаються до порядку денного сесії.
- **Щодо конкуруючої компетенції Президента і Уряду (зовнішня політика, національна безпека і оборона).** Законопроект не передбачає порядку взаємодії уряду з главою держави у сфері зовнішньої політики, національної безпеки і оборони – тобто в питаннях, віднесених до компетенції як глави держави, так і Кабінету Міністрів України.
- **Щодо розмежування адміністративних і політичних функцій.** У більшості країн Європи на законодавчому рівні проведено розмежування між політичною діяльністю міністрів та управлінською діяльністю керівників апаратів відповідно уряду, міністерства. Законопроект такого розмежування не проводить.

3. Аналіз проекту Закону „Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади” (реєстр. № 2325-1), внесеного на розгляд парламенту Президентом України

- **Щодо обмеження кількості віце-прем'єр-міністрів та міністрів без портфелів.** Законом „Про внесення змін до Конституції України” було скасовано обмеження кількості віце-прем'єр-міністрів. У зв'язку з цим встановлення законопроектом такого обмеження (3 особи) не узгоджується з Конституцією. Вирішення питання про кількість міністрів без портфелів (міністрів, які не очолюють міністерств), на наш погляд, варто віднести до компетенції Кабінету Міністрів, а не визначати безпосередньо законом.
- **Щодо Програми діяльності Кабінету Міністрів України.** Законопроект не дає чіткої відповіді на питання про те, чи може парламент скасовувати власне рішення про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Варто також відзначити і той факт, що схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України шляхом прийняття закону (як передбачено проектом) може призвести до певних негативних наслідків. Зокрема, у випадку, якщо засади внутрішньої і зовнішньої політики України парламент також визначить шляхом прийняття закону, на практиці може виникнути проблема неузгодженості положень двох законів. Крім того, сама природа Програми діяльності Кабінету Міністрів України обумовлює доцільність її схвалення шляхом прийняття Постанови, а не окремого закону.
- **Щодо доручень Президента міністерствам.** Частиною 6 статті 28 законопроекту на міністерства покладено обов'язок виконання доручень Президента України. На наш погляд, взаємодія через дачу доручень може мати місце лише за наявності відносин влади і підпорядкування. Конституція передбачає, що Президент України здійснює керівництво у трьох сферах - зовнішньої політики, національної безпеки і оборони. Тому у частину 6 статті 28 варто внести відповідні доповнення. Крім того, об'єктом доручень варто визначити не міністрів, а Прем'єр-міністра України.
- **Щодо розпаду парламентської коаліції і дострокового припинення повноважень Кабінету Міністрів України.** Оскільки кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра України має право висувати парламентська коаліція, до переліку підстав дострокового припинення повноважень Кабінету Міністрів України слід віднести зменшення кількісного складу парламентської коаліції до 225 і менше народних депутатів України.

4. Пропозиції

Ряд положень, відображених у проекті Закону „Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади” видаються слушними і потребують врахування в процесі підготовки узгодженого проекту закону про Кабінет Міністрів України. Зокрема, доцільно, на нашу думку, врахувати положення законопроекту № 2325-1 в частині:

- **процедури формування Кабінету Міністрів України, порядку внесення, обговорення та затвердження парламентом кандидатури Прем'єр-міністра**
- **підстав дострокового припинення повноважень Кабінету Міністрів України (припинення повноважень 1/3 членів Кабінету Міністрів)**
- **строку, на який затверджується Програма діяльності Кабінету Міністрів України (строк повноважень уряду)**
- **принципів діяльності Кабінету Міністрів і завдань уряду у відповідних секторах публічного адміністрування**
- **регулювання взаємодії Кабінету Міністрів України з Президентом, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, ЦОВВ зі спеціальним статусом (АМК, ФДМ, ДКТР, СБУ)**
- **розмежування політичних та адміністративних функцій в уряді та міністерствах**
- **конкретизації процедури підготовки урядових актів, організації роботи Кабінету Міністрів України**
- **забезпечення прозорості діяльності Кабінету Міністрів України (оприлюднення проектів постанов Кабінету Міністрів на веб-сторінці Кабінету Міністрів України, громадські слухання тощо)**

Разом з тим, в процесі законодавчого врегулювання статусу Кабінету Міністрів України слід передбачити, що:

- **У разі відхилення парламентом кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України, міністра, Президент (Прем'єр-міністр України) вносить на розгляд парламенту нову кандидатуру.**

- Програма діяльності Кабінету Міністрів України схвалюється на весь строк повноважень уряду шляхом прийняття Постанови ВРУ, яка не може бути скасована парламентом;
- Президент має право давати доручення лише з у тих сферах, де у відповідності з Конституцією України він здійснює „керівництво” (зовнішня політика, національна безпека і оборона), причому – *Прем’єр-міністру України, а не окремим міністрам*
- До підстав дострокового припинення повноважень Кабінету Міністрів України слід віднести зменшення складу Кабінету Міністрів до 1/3 від його складу (відповідна пропозиція відображена у проекті № 2325-1), а також зменшення кількісного складу коаліції депутатських фракцій до 225 і менше народних депутатів України