

УДК 328.13:328.131

С. В. Волковский, асп.

Одесский национальный университет им. И. И. Мечникова, кафедра политологии

КАБИНЕТ МИНИСТРОВ И ЕГО ГЛАВА: СООТНОШЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ И ОТВЕТСТВЕННОСТИ

В статье рассматриваются вопросы деятельности органов исполнительной власти Украины. Особое внимание уделяется политическим и административным функциям Кабинета Министров и Премьер-министра Украины как его руководителя.

Ключевые слова: политическая система, политическое руководство, административное руководство, правительство.

Вопросы трансформации политической системы независимой Украины требуют применения комплексного подхода к их изучению и решению. В то же время, комплексный подход не освобождает исследователя от необходимости детального изучения отдельных компонентов системы, но наоборот — подчеркивает его основополагающую роль.

Объективно ядром политической системы выступает государство. Триединство государственной власти, заключенное в её функциональном разделении на законодательную, исполнительную и судебную ветви, закрепленное действующей Конституцией, не предполагает приоритетности какой-либо из них. Тем не менее, особенности структурирования и функциональной нагрузки ветвей государственной власти порождают ряд конкретных для каждой проблем и трудностей. Применительно к исполнительной власти, стратегической выступает проблема функциональной идентификации Кабинета Министров как её высшего центрального органа.

Сложившаяся в Украине президентско-парламентская форма государственного правления лишь номинально предоставляет Премьер-министру статус политической фигуры. Конституция не определяет его ни в качестве главы правительства, ни в качестве главы исполнительной власти, акцентируя внимание на его непосредственном руководстве работой Кабинета Министров (ст. 114). Таким образом, конституционно, Премьер-министру отводится роль административного работника, что подтверждается повседневной практикой.

Одним из критериев размежевания политических и административных постов в аппарате государственного управления можно назвать возможность принятия стратегических программ социально-экономического и политического характера. Согласно п. 4 ст. 116 Конституции, Кабинет Министров, акты которого подписывает Премьер-министр, обладает такой возможностью. Однако фактически,

ни Кабинет Министров, ни Премьер-министр не влияют на принятие столь важных политических решений.

Такое положение вещей, в первую очередь, объясняется существованием института ежегодного Послания Президента Верховной Раде Украины (не контрассигнуемого Премьер-министром), руководство подготовкой которого возлагается на Главу Администрации Президента. Правительственное представительство в разработке Послания Президента “Україна: поступ у ХХІ століття. Стратегія економічного і соціального розвитку на 2000-2004 роки” ограничивалось министром экономики. Тем не менее, концептуальные положения Послания легли в основу Программы деятельности Кабинета Министров Украины [1], взявшего на себя функцию реализатора чужой политической воли, а вместе с ней — политическую ответственность за её исполнение.

До определенной степени к уровню политического руководства правительство приближает институт контрассигнования Премьер-министром и соответствующим министром актов Президента Украины. Однако контрассигнование не всегда является показателем реального нормотворчества и, зачастую его назначение, как прямо указывает В. Шаповал, “проявляется в том, чтобы снять политическую ответственность за принятые решения с главы государства и возложить её на правительство” [2].

Существенно ослабляет политические возможности правительства ст. 113 Конституции, согласно которой Кабинет Министров ответственен перед Президентом, подконтролен и подотчетен Верховной Раде Украины. Кроме того, ст. 87 закрепляет возможность выражения недоверия правительству со стороны парламента, что в нормальных условиях влечет отставку первого. Таким образом, Кабинет Министров политически ответственен за проведение политического курса, которого он не разрабатывал и не утверждал, как перед Президентом, так и перед Верховной Радой Украины.

Подобное положение усугубляется самой формой политической ответственности правительства. Её солидарность, выражающаяся отставкой всего состава Кабинета Министров, в случае отставки Премьер-министра Украины, сводит к нулю возможность реализации политического потенциала членов правительства, придает их деятельности административный характер.

Итак, одним из главных противоречий в деятельности высшего центрального органа исполнительной власти Украины можно назвать противоречие между незначительным объемом политических полномочий и непропорционально высоким уровнем политической ответственности, возложенной на него.

Представляется несколько вариантов дальнейшего развития правительственных структур.

Консервация существующего положения. В данном случае неизбежной выступает высокая степень ротации составов правительства, что не может не сказаться на уровне политической стабильности об-

щества и ставит под угрозу успешное осуществление любых стратегических социально-экономических и политических программ.

Дальнейшее уменьшение политической роли правительства. Данный вариант предполагает качественную трансформацию формы государственного правления в пользу президентской республики. Вызывает сомнение сам факт существования правительства в форме Кабинета Министров. Его место может занять консультативный орган, обеспечивающий деятельность Президента, как главы государства и главы исполнительной власти. Справедливо говорить лишь о косвенном влиянии такого органа на политические процессы, протекающие в государстве.

Увеличение роли правительства как политического органа. Активизация подобного процесса возможна лишь в условиях парламентской республики. Замещение поста Премьер-министра зависит от реального соотношения политических сил в парламенте, а не иницируется Президентом, что благоприятствует возникновению коалиционных правительств, как способных так и не способных представить единую программу стратегического развития общества, но и в том и в другом случае, выступающих в качестве непосредственных органов политического руководства.

Учитывая сегодняшние политические реалии, последний вариант представляется, как наиболее оптимальным, так и наиболее вероятным. Идея создания парламентско-президентской республики находит все большее количество сторонников, включая Президента, что позволяет предположить возможность появления политически ответственного, способного к самостоятельным политическим действиям правительства.

Литература

1. *См.: Концепція Програми діяльності Кабінету Міністрів України. // Офіційний вісник України. — 2001. — 19 жовтня. — С. 55.*
2. *Шаповал В. Конституційний механізм державної влади в незалежній Україні // Право України. — 1997. — № 1. — С. 32.*

С. В. Волковський

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ ТА ЙОГО ГОЛОВА: СПІВВІДНОШЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ТА ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Резюме

У статті висвітлюються питання політичного змісту діяльності органів виконавчої влади України. Особлива увага акцентується на політичних та адміністративних функціях Кабінету Міністрів та Прем'єр-міністра України як його керівника.

Ключові слова: політична система, уряд, політичне керівництво, Кабінет Міністрів, адміністративне керування.

S. V. Volkovskiy

CABINET AND ITS HEAD CORRELATION OF POWER AND RESPONSIBILITY

Summary

The questions of political weight of Ukraine's government are eliminated in this article. Special attention is got to the volume of political and administrative functions of Cabinet of Ministers and Premier-Minister of Ukraine as its head

Key words: political system, government, political management, Cabinet of Ministers, administration.