Административно-правовой статус КМУ как высшего органа в системе органов исполнительной власти.

Органы исполнительной власти представляют собой определенную систему, в которой принято выделять структурные звенья трех организационно правовых уровней:

Высший уровень – Кабинет Министров Украины (в функциональном взаимодействии с Президентом Украины);

центральный уровень – министерства, государственные комитеты, иные центральные органы со специальным статусом;

местный или территориальный уровень – Совет министров АРК, областные, районные, Киевская и Севастопольская городские государственные администрации;

органы специальной отраслевой и функциональной компетенции: непосредственно подчиненные центральным органам исполнительной власти, а также пребывающие в так называемом двойном подчинении, поскольку одновременно подчиняются центральному и местному органам исполнительной власти.

Органы исполнительной власти можно квалифицировать на различные виды, в зависимости от критерия квалификации а именно:

а) от объема и характера компетенции: общей компетенции (КМУ, СМ, АРК, местные государственные администрации), отраслевой компетенции (Министерство обороны, Министерство образования и науки и др.) специальной компетенции (Министерство экономики, Министерство финансов и др.);

б) от порядка решения вопросов: единоначальные (министерство, комитет и др.) и коллегиальные (КМУ, СМ, АРК и др.);

в) от предмета направленности компетенции: органы управления экономической сферой, органы управления социально-культурной сферой, органы управления административно-политической сферой;

г) от объема полномочий по территории: центральные (КМУ, министерства, комитеты) и местные (государственные администрации);

д) от характера полномочий: министерства; государственные комитеты (гос. службы), центральные органы исполнительной власти со специальным статусом.

По своему статусу Кабинет Министров Украины (КМУ) является высшим органом в системе органов исполнительной власти и, как Правительство, возглавляет эту систему. Он осуществляет исполнительную власть как непосредственно, так и через центральные и местные органы исполнительной власти, направляя, координируя и контролируя деятельность этих органов.

В состав КМУ входят: Премьер-министр, первый вице-премьер министр, три вице-премьер-министра, и министры.

Премьер-министр является главой КМУ, который руководит работой Кабинета Министров и нацеливает ее на выполнение программы деятельности Кабинета Министров, утвержденный Верховной Радой Украины. Он назначается Президентом Украины по согласованию с Верховной Радой Украины.

Состав Кабинета Министров формируется Президентом Украины при определенном участии Верховной Рады Украины в срок, не превышающий 60 дней, после прекращения полномочий предыдущего правительства.

Вновь созданный Кабинет Министров не позднее чем через 30 дней подает Верховной Раде Украины для утверждения программу деятельности на весь срок своих полномочий. К программе прилагается схема структуры КМУ с информацией о его персональном составе. Программа считается утвержденной, если за нее проголосовало большинство от конституционного состава Верховной Рады Украины.

Кабинет Министров создается на срок полномочий Президента Украины, то есть на 5 лет. Однако любой член Кабинета Министров может быть уволен Президентом с должности в любой момент. Вместе с тем, каждый член Кабинета Министров имеет право по политическим или личным мотивам заявить Президенту Украины о своей отставке.

Главной задачей Кабинета Министров Украины является: обеспечение государственного суверенитета и экономической самостоятельности Украины, реализация прав и свобод человека и гражданина, создание благоприятных условий для свободного и гармоничного развития личности; выполнение Конституции и законов Украины, актов Президента Украины о формировании и осуществлении внутренней и внешней политики; заботой о безопасности для жизни и здоровья людей окружающей среде, экологической безопасности и рациональном использовании природных ресурсов; применение мер по обеспечению национальной безопасности и обороноспособности Украины, общественного порядка, борьбе с преступностью.

Деятельность правительства основывается на принципах:

а) разделение государственной власти, которое означает, что Кабинет Министров осуществляет исполнительную власть в определенных Конституцией Украины границах независимо от органов законодательной и судебной власти, кроме случаев, предусмотренных Конституцией Украины;

б) верховенства права, то есть Кабинета Министров в своей деятельности соблюдает требования утверждения и гарантирования прав и свобод человека, ответственности государства перед гражданами за обеспечение им достойных условий жизни;

в) в законности состоящей в том, что Кабинет Министров является коллегиальным органом, который принимает решения после свободного демократического обсуждения вопросов на своих заседаниях;

д) научности, т.е. Кабинет Министров в своей деятельности опирается на научное и социологическое обоснование осуществляемой им политики, активно использует новые достижения научных исследований;

е) гласности, то есть правительство информирует общественность о своей деятельности.

Кабинет Министров Украины имеет очень широкий объем функций и полномочий по осуществлению исполнительной власти.

В отличие от Президента Украины, которому Конституция Украины запрещает передавать свои полномочия для их осуществления иными лицами или органами, Кабинет Министров в случае необходимости может делегировать (то есть передавать для временного или бессрочного исполнения) отдельные полномочия другим органам исполнительной власти, а также органам местного самоуправления – по их согласию, если это прямо не запрещено законом или актом Президента Украины.

Полномочия Правительства прекращается в случае:

-избрания нового Президента Украины;

-принятие Президентом Украины решения о прекращении полномочий Премьер-министра Украины;

-утверждения Верховной Радой Украины резолюции о недоверии Кабинету Министров;

-отставки или смерти Премьер-министра Украины. Основной формой реализации компетенции Кабинета Министров являются его правовые акты;

-постановления и распоряжения, обязательные для исполнения на территории Украины. Постановлениями Правительства оформляются наиболее важные решения, имеющие нормативный характер. Решения по оперативным и другим текущим вопросам издаются в форме распоряжений.

Акты КМУ подписывает Премьер-министр, и они вступают в законную силу со дня их подписания, если иное не предусмотрено в этих актах.

Административно-правовой статус центральных органов власти.

Систему центральных органов власти определяют Конституция Украины и указ Президента Украины «О системе центральных органов исполнительной власти» от 15 декабря 1999 года. В соответствии с этим указом в систему центральных органов исполнительной власти входят министерства, государственные комитеты (гос. службы) и центральные органы исполнительной власти со специальным статусом. Не смотря на то, что все вышеперечисленные органы составляют единую систему, их правовой статус не одинаков.

Министерство – это главный (ведущий) орган центральных органов исполнительной власти, призванный обеспечивать реализацию государственной политики в определенной среде деятельности.

Министр, как член КМУ, лично отвечает за разработку и реализацию государственной политики, направляет и координирует осуществленные центральными органами исполнительной власти мероприятий по вопросам, отнесенным к его ведению, принимает решение о распределении соответствующих бюджетных средств. Не допускается принятие актов КМУ и созданных им органов, законов и актов Президента Украины по этим вопросам без согласования с соответствующим министром.

Государственный комитет (гос. служба) является центральным органом исполнительной власти, деятельность которого направляет и координирует Премьер-министра Украины или один из вице-премьер-министров или министров. На государственный комитет возлагается внесение предложений по формированию государственной политики и обеспечение ее реализации в определенной сфере деятельности, осуществление управления в этой сфере, а также межотраслевая координация и функциональное регулирование по вопросам, отнесенным к его ведению. Государственный комитет возглавляет председатель (Государственный комитет архивов, хозяйства, Национальное космическое агентство, Пенсионный фонд и др.).

Центральный орган исполнительной власти со специальным статусом – это орган, который имеет определенные Конституцией и законодательством Украины особые задачи и полномочия. Относительно данного органа может устанавливаться специальный порядок создания, реорганизации, ликвидации, подконтрольности, а также назначения и увольнения руководителей, решения других вопросов. Данный орган возглавляет председатель. В соответствии с вышеназванным указом, к таким органам относятся, в частности: Антимонопольный комитет Украины, Государственная налоговая администрация, Государственная таможенная служба, Служба безопасности Украины, Фонд государственного имущества и др.

По содержанию деятельности каждый центральный орган исполнительной власти обеспечивает воплощение в жизнь государственной политики в соответствующей отрасли государственного управления на территории Украины, осуществляет руководство порученной сферой ведения и несет ответственность за ее состояние и развитие перед КМУ и Президентом Украины.

Центральные органы создаются, реорганизуются и ликвидируются Президентом Украины по представлению Премьер-министра Украины. Они являются, как правило, единоначальными органами исполнительной власти, что означает осуществление властных полномочий этого органа его руководителем – министром, председателем государственного комитета, руководителем иного центрального органа. Он персонально несет всю полноту ответственности за результаты работы центрального органа непосредственно перед Президентом Украины и Правительством.

Центральные органы исполнительной власти действуют на основании положений, которые утверждает Президент Украины.

Они могут иметь свои территориальные органы, которые создаются, реорганизуются и ликвидируются в порядке, установленном законодательством.

Подавляющее большинство центральных органов принимают участие в реализации экономической и социальной политики государства. Каждый из этих органов в пределах порученной ему сферы ведения:

-прогнозирует перспективные направления и реализуют стратегическую цель и задачи развития;

-принимает участие в разработке проектов и исполнение общегосударственных программ экономического, научно-технического, национально-культурного развития государства;

-разрабатывает соответствующие финансово-экономические и другие нормативы, механизмы их внедрения, утверждает отраслевые стандарты;

-формирует государственную промышленную политику, и обеспечивает ее проведение, готовит предложения по определению приоритетных отраслей промышленности для их ускоренного развития;

-разрабатывает предложения по изменению условий налогообложения, ценообразования, определению особенностей приватизации, демонополизации предприятий отдельных отраслей;

-принимает меры, направленные на усовершенствование внешнеэкономической деятельности, защиту украинских товаропроизводителей на внешнем рынке;

-принимает участие в подготовке международных договоров Украины, заключает международные соглашения межведомственного характера и др.

Для успешного осуществления возложенных на них задач и функций центральным органам предоставлен широкий круг полномочий, В частности, они имеют право:

-получать от иных центральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления информацию, документы и материалы, статистические данные для исполнения возложенных на них задач;

-созывать в определенном порядке совещания по вопросам, относящимся к их ведению;

-привлекать специалистов центральных органов исполнительной власти, предприятий, учреждений, организаций для рассмотрения вопросов, относящихся к их ведению;

-привлекать к дисциплинарной ответственности руководителей созданных ими местных органов, а также предприятий, учреждений, организаций, которые относятся к их сфере ведения.

Решение центрального органа исполнительной власти вступают в силу, если оно оформлено как правовой акт, изданный в пределах полномочий на основании и во исполнение Конституции и законов, актов Президента Украины и КМУ. Большинство актов центральных органов издается в форме приказов руководителей этих органов. Они являются обязательными для исполнения всеми органами и организациями, их должностными лицами, которые подчинены соответствующему центральному органу.

Нормативно-правовые акты центральных органов исполнительной власти подлежат регистрации в Министерстве юстиции Украины в порядке, определенном законодательством. Нормативно-правовые акты центральных органов, касающиеся прав и обязанностей граждан должны быть обязательно доведены до сведения населения. В противном случае они не действительны.

Административно правовой статус местных государственных администраций.

Исполнительную власть в областях и районах, городах Киеве и Севастополе осуществляют областные и районные, Киевская и Севастопольская городские государственные администрации. Эти органы являются единоначальными органами исполнительной власти, властные полномочия которых реализуются единолично их руководителями-председателями местных государственных администраций. Они наделены правом представлять интересы государства и издавать от его имени распоряжения, действующие на территории соответственной административно-территориальной единицы. Местные государственные администрации действуют по принципу субординации, ответственности перед Президентом Украины и Правительством, подотчетности и подконтрольности органам исполнительной власти высшего уровня, а также районным областным советам в пределах, предусмотренных Законом Украины «О местных государственных администрациях» и «О местном самоуправлении в Украине». Главными задачами местных государственных администраций являются:

-исполнение Конституции и законов Украины, актов Президента Украины, Кабинета Министров, иных органов исполнительной власти;

-законность и правопорядок; соблюдение прав и свобод граждан;

-выполнение государственных и религиозных программ социально-экономического и культурного развития, программ охраны окружающей среды;

-подготовка и исполнение соответствующих областных и районных бюджетов;

-отчет об исполнении соответствующих бюджетов и программ;

-взаимодействие с органами местного самоуправления;

-реализация иных, предоставленных государством, а также делегированных соответствующими советами полномочий;

Основной функцией местной государственной администрации является исполнительная функция, поскольку этот орган, его деятельность непосредственно связаны с практической реализацией исполнительной власти. В управлении соответствующих местных администраций находятся объекты государственной собственности: инвестиционные фонды, основателями которых являются соответствующие местные государственные администрации; объекты, обеспечивающие деятельность государственных организаций, учреждений и служб, которые финансируются из соответствующего областного или районного бюджета; учебные заведения, учреждения культуры, здравоохранения и др.

К ведению местных государственных администраций относится решение вопросов:

Обеспечение законности, охраны прав, свобод и законных интересов граждан;

-Бюджета, финансов и учета;

-управление имуществом, приватизации и предпринимательства;

-промышленности, сельского хозяйства, строительства, транспорта и связи;

-науки, образования, культуры, здравоохранения, физкультуры и спорта, семьи, женщин, молодежи и несовершеннолетних;

-внешнеэкономической деятельности;

-оборонной работы и мобилизационной подготовки;

-социальной защиты, занятости населения, труда и заработной платы.

Для решения своих задач и выполнения функций местные государственные администрации имеют право:

-проводить проверки состояния соблюдения Конституции и законов Украины, иных актов законодательства органами местного самоуправления, руководителями предприятий, учреждений независимо от форм собственности и подчиненности; давать обязательные для выполнения распоряжения руководителям предприятий, учреждений, организаций и гражданам по вопросам связанным с осуществлением государственного надзора; получать необходимую статистическую информацию и другие необходимые данные от государственных органов, органов местного самоуправления, общественных и религиозных организаций, предприятий, учреждений; ставить вопросы о досрочном прекращении полномочий соответствующих советов, сельских, поселковых и городских голов в соответствии с действующим законодательством и др.

Наряду с этим Президент Украины по представлению КМУ в пределах, определенных Конституцией и законами Украины, может дополнительно передавать (делегировать) местным государственным администрациям полномочия органов исполнительной власти высшего уровня. При этом действующее законодательство не предусматривает перечня таких полномочий. Такая передача должна сопровождаться предоставлением им соответствующих финансовых, материально-технических и иных ресурсов, необходимых для осуществления указанных полномочий.

В тоже время органы местного самоуправления также имеют право делегировать отдельные свои полномочия местным государственным администрациям. Последние в части осуществления таких полномочий подотчетны и подконтрольны соответствующим советам. Вместе с этим, местные государственные администрации не имеют права вмешиваться в осуществление органами местного самоуправления собственных полномочий.

Местные государственные администрации возглавляют председатели этих администраций, которые назначаются на должность Президентом Украины по представлению КМУ на срок полномочий Президента, то есть на пять лет. В случае избрания нового президента председатели государственных администраций выполняют свои полномочия д формирования Кабинета Министров и заявляют о своей отставке в день вступления в полномочия нового состава правительства. Досрочное прекращение полномочий председателя местной государственной администрации возможно, в частности, тогда, когда орган местного самоуправления выражает недоверие председателю, на основании чего Президент Украины принимает решение и дает обоснованный ответ. Если же недоверие председателю выразили две трети депутатов от состава соответствующего совета, Президент Украины принимает решение об отставке председателя.

Законом установлены определенные ограничения относительно занятия должностей в местных государственных администрациях. В частности, их председатели, заместители, руководителей управлений, отделов, не могут быть народными депутатами, иметь другой представительский мандат, не имеют права совмещать свою служебную деятельность с другой работой, кроме преподавательской, научной, творческой в нерабочее время, входить в состав руководящего органа предприятия или другой организации, имеющих цель получения прибыли.

Важным направлением деятельности местных государственных администраций является осуществление государственного контроля за:

-сохранением и рациональным использованием государственного имущества.

-состоянием финансовой дисциплины, учета и отчетности, выполнением государственных контрактов и обязательств перед бюджетом, надлежащим и своевременным возмещением вреда, причиненного государству;

-использованием и охраной земель, лесов, недр, воды, атмосферного воздуха, растительного и животного мира и других природных ресурсов;

-охраной памятников в истории и культуры, сохранением жилого фонда;

-соблюдением производителями продукции стандартов, технических условий и иных требований, связанных с ее качеством и сертификацией;

-соблюдением санитарных и ветеринарных правил, сбором, утилизацией и захоронением промышленных, бытовых и других отходов, соблюдением правил благоустройств;

-соблюдением архитектурно-строительных норм, правил и стандартов;

-соблюдением правил торговли, бытового, транспортного, комунального обслуживания, законодательства о защите прав потребителей;

-соблюдением законодательства по вопросам науки, языка, рекламы, образования, культуры, здравоохранения, материнства и детства, семьи, молодежи и несовершеннолетних, социальной защиты населения, физической культуры и спорта;

-охраной труда, своевременной и не ниже определенного государством минимального размера оплатой труда;

-соблюдением общественного порядка, правил технической эксплуатации транспорта и дорожного движения;

-соблюдением законодательства о государственной тайне и информации.

Главы местных государственных администраций единолично принимают решение путем издания распоряжений и несут за них ответственность по действующему законодательству. Нормативно-правовые акты этих органов подлежат государственной регистрации в соответствующих органах юстиции и с этого момента вступают в силу. Акты, касающиеся прав и обязанностей граждан или имеющие общий характер, подлежат обнародованию и вступают в силу не раньше, чем с момента обнародования.