

нання рішень Президента, виданих не у формі його указів. Для прикладу, Президент призначає позачергові вибори і зобов'язує уряд профінансувати їх проведення. Однак, Прем'єр-міністр і уряд відмовляються виконувати рішення глави держави. Колізія не вирішена ані на конституційному, ані на законодавчому рівні. Крім того, Прем'єр-міністр має достатньо завуальовану можливість приховати свою позицію посиланням на рішення уряду.

Досить цікавою формою співробітництва між главою держави і главою уряду є участь представника Президента в засіданнях КМУ. Це дає можливість хоча б якимось чином налагоджувати діалог між ціма високими посадовими особами. Ще одна новела від Президента — це директиви глави держави Прем'єр-міністру в закордонних поїздках. Вважається, що оскільки Президент здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю, то глава уряду є підконтрольним та підзвітним перед главою держави. Не розвинутий у нашій державі і інститут контрасигнатури, який є, до речі, доволі розповсюдженим у світовій практиці елементом взаємодії між вищими органами державної влади. Відповідно до норм конституційного права, контрасигнація означає, що за виконання певного акту глави держави відповідає представник виконавчої гілки влади, який скріпив цей акт власноручним підписом.

Ще однією колізією постає питання про призначення на посаду Прем'єр-міністра. Відповідно до ч. 3 ст. 114 КУ, кандидатуру для призначення на посаду глави уряду вносить Президент за пропозицією коаліції депутатських фракцій. Таким чином, він позбавлений можливості самостійно визначити кандидата, який, на його думку, може належним чином виконувати покладені на нього обов'язки та належним чином проводити політику, визначену ним. Однак, можна казати, що Президент позбавлений не тільки можливості самостійно призначити на посаду, а й можливості звільнити Прем'єр-міністра, оскільки процедура припинення повноважень глави уряду шляхом розпуску парламенту і проголошення нових виборів є дуже тривалою, складною, не врегульованою законодавством належним чином, і потребує значних коштів та зусиль.

Отже, постає питання щодо необхідності реформування та вдосконалення чинного законодавства, яке, шляхом систематизованого, виваженого, обґрунтованого підходу з боку науковців та законодавців, буде належним чином регулювати здійснення державної політики, яка на сьогоднішній день знаходиться у поділеній компетенції між Президентом України та Прем'єр-міністром України.

Науковий керівник: к.ю.н., асистент А.В. Зимовець

Журба Ярина Миколаївна

Центр політико-правових реформ (Київ),
експерт з конституційного права

СКЛАД КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ЯК ЕЛЕМЕНТ ЙОГО КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ

Склад уряду є важливим елементом його конституційно-правового статусу. Від особливостей організації уряду, кількості його членів, посадового складу великою мірою залежить ефективність його діяльності, здатність оперативно реагувати на суспільні про-

блеми та вирішувати їх. Конституційне регулювання складу уряду повинне бути таким, що, з одного боку, забезпечує незалежно від політичної кон'юнктури утворення уряду оптимального складу, але, з іншого боку, забезпечує достатню гнучкість складу уряду, щоб він міг відповідати суспільному запиту. Частина перша статті 114 Конституції України визначає, що до складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри.

Найбільш поширеною є практика, коли кількісний і відомчий склад уряду кабінетної моделі визначається при його формуванні суб'єктами, яким конституцією надано ці повноваження, за поданням глави уряду. Найважливіший критерій, який в першу чергу має братись до уваги при формуванні кількісного та відомчого складу уряду — це його здатність у такому складі забезпечити максимально компетентне виконання покладених на уряд завдань. Однак великим ризиком при формуванні складу уряду є створення в ньому більше посад, ніж це обумовлено об'єктивно сформованими сферами суспільного життя, що потребують державного управління. Це може призвести до компетенційних конфліктів між членами уряду, невизначеності у сферах їх відповідальності, витрачання бюджетних коштів на утримання «зайвих» відомств, штучного виокремлення певних сегментів із цілісних галузей суспільного життя, руйнування органічних зв'язків між ними, гальмування їх розвитку тощо.

Аналіз складів Кабінетів Міністрів, які існували в Україні з часу прийняття Конституції, показує, що пошук оптимальної відомчої структури Уряду не є характерним для української політики. З огляду на це доцільним є встановлення загальних параметрів, які б не допускали зловживань щодо посадового складу уряду. Так, для прикладу, Конституція Бельгії передбачає, що уряд включає не більше п'ятнадцяти членів, Ірландії — від семи до п'ятнадцяти членів, Швейцарії — чітко визначає кількість членів уряду — сім, Ліхтенштейну — п'ять. Однак серед європейських країн, що прийняли кабінетну модель уряду, більш поширеним є підхід, коли максимальна кількість членів уряду та відкритий перелік міністерств або галузей державного управління визначається законом відповідно до конституції. Варто погодитися, що більшість сфер державного управління є усталеними та можуть бути закріплені на законодавчому рівні і лише невелика частина є динамічною або зумовленою тимчасовими потребами, що вирішується шляхом надання суб'єктам формування уряду права утворювати певну кількість міністерств, не передбачених законом, та призначати міністрів без портфелів.

Окремої уваги заслуговує питання статусу та кількості заступників глави уряду. За правовою доктриною розвинених європейських держав заступник глави уряду покликаний замінити главу уряду у разі потреби. Керуючись таким підходом, доцільність включення до складу уряду окремої особи, яка б виконувала цю функцію або наділення нею одночасно декількох членів уряду є доволі сумнівною. Так, для прикладу, Основний Закон ФРН встановлює, що канцлер визначає одного із міністрів своїм заступником. У Греції, Естонії, Ірландії, Латвії, Литві, Угорщині, Фінляндії та ряді інших держав також один із міністрів визначається заступником глави уряду на постійно або кожного разу при виникненні такої потреби.

Конституція України передбачає, що до складу Кабінету Міністрів входить Перший віце-прем'єр-міністр та віце-прем'єр-міністри (Конституція в редакції 1996 року передбачала кількість віце-прем'єр-міністрів — три). Для європейських держав наявність такої дворівневої структури заступників глави уряду нехарактерна взагалі. Аналіз положень Закону України «Про Кабінет Міністрів України» дозволяє зробити висновок, що за своєю правовою природою посади віце-прем'єр-міністрів є ближчими до голів урядових комітетів, ніж до заступників глави уряду. Однак, зважаючи на характер повноважень голів урядових комітетів, доцільно, щоб ними були ключові міністри у відповідному напрямку політики, а не члени уряду, які не очолюють жодного міністерства. За рахунок посад віце-прем'єр-міністрів також часто здійснювалося штучне розширення

уряду, що не сприяло підвищенню ефективності процесу вироблення ним державної політики. Крім того, можна назвати не один приклад із різних складів Урядів України, коли віце-прем'єр-міністр по своїй суті фактично був міністром без портфеля. Все це показує, що інститут віце-прем'єр-міністрів у складі Кабінету Міністрів потребує перегляду.

Ще одним дискусійним питанням є порядок зміни складу Кабінету Міністрів після набуття ним повноважень. Згідно статті 116 Конституції Кабінет Міністрів утворює, реорганізовує та ліквідує міністерства. Безумовно в процесі діяльності уряду може виникнути потреба у зміні його посадового складу. Однак при наданні Уряду самостійного права вирішувати питання щодо міністерств не спрацьовує механізм стримувань і противаг. Це може призвести до зловживань Урядом. Ліквідація міністерства фактично означає звільнення відповідного міністра, хоча за Конституцією звільнити міністра може лише Верховна Рада. Рішення про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств повинне прийматися Урядом за погодженням із Верховною Радою або Президентом України.

Науковий керівник: к.ю.н., доцент,
суддя Конституційного Суду України П.Б. Стецюк

Зінченко Анастасія Сергіївна

Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого,
студент, 1 факультет, 2 курс, 19 група

МІСЦЕ ПРОКУРАТУРИ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Видатною подією доленосного значення стало прийняття 28 червня 1996 р. нової Конституції України. Вирішальну роль вона відіграла і у визначенні прокуратури України як єдиної системи, присвятивши їй окремий розділ. Це зумовлено тим, що прокуратура виконує функції та повноваження, які є самостійним видом державної діяльності.

Слід зауважити, що зарубіжний досвід організації та діяльності прокуратури свідчить про те, що у цьому питанні немає якихось чітко окреслених міжнародно-правових стандартів. Тут доречно навести таке положення Меморандуму про домовленість Генеральних прокурорів, представлених на зустрічі у Словаччині в грудні 1999 р.

Відмінності в організаційній структурі прокуратури, як і відмінності у повноваженнях прокуратури як органу по захисту закону, що базуються на традиціях і правовій культурі, мають свої причини і є важливими для досягнення завдань правової держави. Реальним завданням є не ліквідація цього органу, а його зміцнення.

За намаганнями послабити прокуратуру, позбавити її деяких важливих функцій стояли і стоять зараз різні чинники. Це і амбіційні, егоїстичні спроби деяких політиків, передусім народних депутатів, поставити себе над законом, в особливі умови недосяжності щодо відповідальності за вчинені протиправні дії. З іншого боку, переслідується мета під фарисейськими гаслами негайної «демократизації» суспільства звести прокуратуру до рівня другорядної, мало на що здатної структури, щоб у подальшому розв'язати собі руки і беззастережно грабувати свій народ і державу.