

Міністерство освіти і науки України  
Державний вищий навчальний заклад  
«Ужгородський національний університет»  
Інститут держави і права країн Європи

# **КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС УРЯДУ В УКРАЇНІ ТА ФРН: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ**

Монографія

За загальною редакцією  
Фрідманського Р.М., Бисаги Ю.М., Белова Д.М.

Ужгород  
2014

УДК 342.518(477+430.1)  
ББК 67.9(4Укр)300+67.9(4Нім)300  
К 65

Рекомендовано до друку  
Вченою радою Інституту держави і права країн Європи  
Державного вищого навчального закладу  
«Ужгородський національний університет»  
(протокол № 1 від 18 лютого 2014 р.)

**Авторський колектив:**

**Фрідманський Р.М.** – кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права та порівняльного правознавства ДВНЗ «Ужгородський національний університет»;

**Бисага Ю.М.** – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства ДВНЗ «Ужгородський національний університет»;

**Белов Д.М.** – доктор юридичних наук, професор кафедри конституційного права та порівняльного правознавства ДВНЗ «Ужгородський національний університет»;

**Митровка Я.В.** – кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права та порівняльного правознавства ДВНЗ «Ужгородський національний університет»;

**Гайнішова Е.** – доктор права, доктор філософії кафедри комерційного, фінансового та господарського права юридичного факультету Університету Коменського в м. Братислава (Словацька Республіка);

**Гецько М.М.** – кандидат юридичних наук, доцент кафедри правознавства і канонічного права Карпатського університету ім. А. Волошина;

**Кляп В.І.** – старший викладач кафедри господарського права ДВНЗ «Ужгородський національний університет»;

**Громовчук М.В.** – старший викладач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства ДВНЗ «Ужгородський національний університет»;

**Рецензенти:**

**Совгіря О.В.** – доктор юридичних наук, доцент, Київський національний університет ім. Т. Шевченка.

**Берназюк Я.О.** – доктор юридичних наук, доцент, Український державний університет фінансів та міжнародної торгівлі.

**К 65 Конституційно-правовий статус уряду в Україні та ФРН: порівняльно-правовий аналіз** : монографія / за заг. ред. Р.М. Фрідманського, Ю.М. Бисаги, Д.М. Белова. – Ужгород : Видавничий дім «Гельветика», 2014. – 220 с.

ISBN 978-966-916-013-3

Монографія присвячена дослідженню теоретичних і практичних проблем конституційно-правового статусу уряду в Україні та ФРН у порівняльно-правовому аспекті. Зокрема у роботі досліджуються: поняття та структура конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України та Федерального уряду Німеччини, проблеми детермінації та класифікації урядів, а також місце вищого органу виконавчої влади України та ФРН в системі органів державної влади. Особливо приділена увага дослідженню конституційно-правовому статусу голови та члена уряду в Україні та ФРН. Також значну увагу приділено дослідженню правових і політичних факторів, що впливають на діяльність уряду України та Німеччини, проблематику правового регулювання та засад їх діяльності. Зокрема характеризуються сучасний стан та порядок формування урядів, досліджуються конституційно-правові аспекти компетенції Кабінету Міністрів України та Федерального уряду Німеччини, а також конституційно-правова відповідальність уряду та його членів.

Монографія стане у пригоді студентам, аспірантам та викладачам юридичних і гуманітарних вузів та факультетів, науковцям, народним депутатам України та депутатам місцевих рад, службовцям представницьких та виконавчих органів влади, державним діячам, активістам політичних партій та інших об'єднань громадян, а також усім, для кого є цікавим вивчення сучасних проблем конституційного права.

УДК 342.518(477+430.1)  
ББК 67.9(4Укр)300+67.9(4Нім)300

© Колектив авторів, 2014

ISBN 978-966-916-013-3

© ДВНЗ «Ужгородський національний університет», 2014

## ЗМІСТ

---

<b>ПЕРЕДМОВА .....</b>	<b>5</b>
<b>ГЛАВА 1</b>	
<b>КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС УРЯДУ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ .....</b>	<b>8</b>
1.1. Уряд як інститут конституційного права: поняття та особливості .....	8
1.2. Компетенція уряду: поняття та нормативне закріплення.....	23
1.3. Повноваження урядів України та ФРН.....	38
Висновки до глави 1 .....	64
<b>ГЛАВА 2</b>	
<b>КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ГОЛОВИ ТА ЧЛЕНІВ УРЯДУ В УКРАЇНІ ТА ФРН.....</b>	<b>68</b>
2.1. Конституційно-правовий статус голови уряду України та ФРН .....	68
2.2. Конституційно-правовий статус членів уряду України та ФРН .....	91
Висновки до глави 2 .....	107
<b>ГЛАВА 3</b>	
<b>ПРОЦЕДУРА ФОРМУВАННЯ ТА ПРИПИНЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ УРЯДУ УКРАЇНИ ТА ФРН .....</b>	<b>112</b>
3.1. Склад та порядок формування уряду України та ФРН .....	112
3.2. Припинення повноважень уряду України та ФРН .....	140

3.3. Проблеми реформування Кабінету Міністрів України на сучасному етапі державотворення.....	157
Висновки до глави 3 .....	171
<b>ВИСНОВКИ .....</b>	<b>178</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>192</b>

## ПЕРЕДМОВА

---

Державні функції в кожній країні здійснює розгалужена система органів державної влади. Незалежно від того, чи визнається принцип розподілу влад, є органи, які здійснюють поточне керівництво справами держави, втілюють у життя внутрішні та зовнішньополітичні рішення. Сучасні вітчизняні процеси державо- та правотворення свідчать про пошук оптимальних форм організації та методів діяльності публічної влади, а стабільність соціально-економічного розвитку сучасної цивілізованої держави значною мірою залежить від ефективної діяльності уряду як вищого органу виконавчої влади будь-якої держави. У свою чергу, результативність роботи уряду зумовлена особливостями його конституційно-правового статусу.

Актуальність теми даного монографічного дослідження визначається, насамперед тим, що на теперішній час відбувається інтенсивне реформування Конституції України, зокрема й всієї системи органів виконавчої влади, яка спрямована на забезпечення узгодженого функціонування та взаємодії з органами державної влади всіх рівнів. Проте, як свідчить вітчизняна державотворча практика, зміна протягом незначного проміжку часу форми державного правління в Україні в контексті президентсько-парламентська – парламентсько-президентська – президентсько-парламентська і знову парламентсько-президентська дають підстави для висновку про, з одного боку, високу політичну активність, а з іншого, про нестабільність організації системи органів державної влади в цілому і виконавчої влади зокрема.

Ставлячи за мету побудувати в Україні демократичну, правову державу, необхідно враховувати досвід європейських країн, зокрема ФРН, яка тривалий час функціонує на засадах народовладдя, поділу влади, політичного та ідеологічного плюралізму. Однак на теперішній час питання конституційно-правового статусу урядів України та ФРН у науці конституційного права досліджено недостатньо. Це стосується

особливо досліджень, виконаних у порівняльно-правовому аспекті.

Теоретико-методологічну основу монографії склали праці з основ конституційного права вітчизняних (О.М. Бандурка, Ю.Г. Барабаш, О.В. Батанов, Ю.М. Бисага, Д.М. Белов, В.І. Борденюк, А.З. Георгіца, Г.В. Зубенко, В.С. Журавський, В.М. Кампо, А.М. Колодій, І.Б. Коліушко, А.Р. Крусян, П.М. Любченко, О.О. Майданник, Р.А. Майданник, О.В. Марцеляк, В.Ф. Погорілко, М.В. Савчин, А.О. Селіванов, В.О. Серьогін, С.Г. Серьогіна, О.В. Скрипнюк, І.Д. Сліденко, В.В. Сухонос, Ю.М. Тодика, В.Л. Федоренко, О.Ф. Фрицький, В.М. Шаповал, С.В. Шевчук, Ю.С. Шемшученко, О.Н. Ярмиш) та зарубіжних, в тому числі німецьких науковців (С.А. Авак'ян, Н. Ахтенберг, М.В. Баглай, Н.О. Богданова, В. Буссе, Е. Губерт, Л.М. Ентін, К. Зонтхаймер, С.Ю. Кашкін, П. Кіргоф, К. Крюгер, О.О. Кутафін, В. Лайснер, О.Г. Лук'янова, В.В. Маклаков, Г. Мауер, Ф. Мюнх, М. Олдігес, Б.О. Страшун, К. Хассе, А.І. Черкасов, М.Ф. Чудаков, М. Шредер, К. Штерн, Ю.А. Юдін та ін.)

Окремі аспекти конституційно-правового статусу уряду були предметом дисертаційних досліджень вітчизняних (І.І. Дахової, В.П. Єрмоліна, В.В. Марченка, О.В. Совгірі, О.В. Хоменка, С.О. Чикурлія) та зарубіжних авторів (Д.С. Ашаєва, В.В. Голубева, С.А. Дмитрієва, Д.Ю. Приймака, К.Б. Сафінова, М.К. Топоркової).

Метою даного монографічного дослідження є поглиблення теоретичних засад щодо визначення правового статусу та правового регулювання діяльності урядів України та ФРН, формулювання на цій основі науково-обґрунтованих рекомендацій та пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання Кабінету Міністрів України.

При підготовці монографії було застосовано загальнонаукові та спеціальні наукові методи пізнання, використання яких забезпечило достовірність положень і вирішення поставлених перед авторами цілей і завдань.

Сформульовані у монографії висновки, положення та рекомендації можуть бути використані:

– у науково-дослідній діяльності – для подальшого науково-дослідницького пошуку розв’язання загальнотеоретичних проблем конституційно-правового статусу органів виконавчої влади як в Україні, так і за кордоном;

– у сфері правотворчості – для удосконалення нормативно-правового регулювання діяльності Уряду України, правового статусу Прем’єр-міністра України та членів Кабінету Міністрів України, а також під час підготовки проектів нормативно-правових актів, що безпосередньо стосуються організації та діяльності Кабінету Міністрів України;

– у навчальному процесі – під час викладання курсів конституційного права, конституційно-процесуального права, а також при підготовці відповідних розділів підручників та навчальних посібників;

– у безпосередній практичній діяльності органів та посадових осіб публічної влади.

Автори цілком усвідомлюють, що багато з розглянутих в даній монографії проблем є досить дискусійними, а тому не претендують на їх кінцеве вирішення.

# ГЛАВА 1

## КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС УРЯДУ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

---

### 1.1. Уряд як інститут конституційного права: поняття та особливості

Державні функції в кожній державі здійснює розгалужена система органів [35, с. 51]. Незалежно від того, чи визнається принцип розподілу влад, є органи, які здійснюють поточне керівництво справами держави, втілюють у життя внутрішні і зовнішньополітичні рішення [6, с. 288]. Серед таких органів виділяють найвищі, а саме: президент, парламент, уряд, а також Конституційний, Верховні та інші суди. Саме ці органи реалізують основні повноваження у сферах законодавчої, виконавчої й судової влади [35, с. 51]. Відповідно до світової практики державного будівництва, центральною ланкою всього державного механізму, його найважливішою складовою є інститут, що отримав назву «уряд» [78, с. 160]. У своїй діяльності уряд тісно пов'язаний із главою держави. Деякі вчені навіть вважають, що до числа органів урядової влади належить і глава держави, і голова уряду, і сам уряд як колегіальний орган [6, с. 288]. Інститут уряду завжди викликав підвищений інтерес серед вітчизняних та зарубіжних науковців, адже уряд є одним із вищих органів держави, якому належить виконавча політична влада. Без цього органу неможливим є розвиток і становлення будь-якої держави. Адже саме уряду відводиться головна роль у розробці, формуванні та здійсненні основних напрямів політики держави [35, с. 52]. У системі державної влади уряд займає, як правило, домінуюче положення і його роль серед органів державної влади все більше із розвитком суспільства зростає.

Саме слово «уряд» багатогранне за своїм змістом і складається з кореня, що відбиває різні громадські явища і стосунки. У словнику В. Даля подається таке тлумачення слова «уряд»: «уряд – пор. правління або управління,



начальствування; урядувати, бути правителем, правити землею, князувати, начальствувати, правити, управляти». Зауважимо, що в цьому ж ряду однокореневих слів він називає «право» – запевнення в істині чого-небудь; «правильний» – згідний із правилами, на них заснований, їм відповідає; «правда» – істина насправді та ін. [41, с. 377, 379].

Словник української мови подає слово «уряд» у двох значеннях: 1. Правління як діяльність, дія; 2. Найвищий виконавчий та розпорядчий орган державної влади, який здійснює управління державою [176].

В юридичній енциклопедії уряд розглядають як колегіальний орган виконавчої влади (в деяких конституціях – разом з президентом) [217, с. 784].

Ф.А. Брокгауз та І.А. Ефрон у своєму енциклопедичному словнику пропонують розглядати уряд у двох значеннях. По-перше, у широкому значенні цього слова вони тлумачать «уряд», як сукупність осіб і установ, яким у державі належить вища влада, законодавча, виконавча і судова, а по-друге, у вузькому значенні поняття «уряд» подається, як центральна виконавча влада, і в цьому сенсі кабінет міністрів протиставляється парламенту [27, с. 603].

Популярний юридичний енциклопедичний словник термін «уряд» розглядає як один із найважливіших органів держави, що очолює виконавчу гілку влади і усю систему органів, що входять до неї [124, с. 549].

Однак поняття «уряд» відоме далеко не всім конституціям і подати однозначне визначення цього терміна непросто. 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). Конституції ряду держав не передбачають функціонування подібного органу і згадують лише про главу держави і окремих міністрів (наприклад, Конституція Нікарагуа 1987 р.). Більшість конституцій регулює діяльність вказаного інституту, при цьому використовуючи різні найменування, про які мова буде йти нижче.

Отже, у найбільш загальному вигляді *уряд* визначається як колегіальний вищий виконавчий орган держави. Слово «уряд» здебільшого зрозуміле кожному. В.М. Бесчастний, О.В. Філонов,

В.М. Суботін запропонували розглядати зміст слова «уряд» у двох аспектах: перший на побутовому рівні – як групу людей, які правлять країною. У другому аспекті, ускладненому, уряд розглядають як центральний орган управління державою [76, с. 283].

Український вчений В.М. Шаповал термін «уряд» подає у двох значеннях: 1. Система державних органів і посадових осіб, які здійснюють виконавчу владу (звідси уряд фактично ототожнюється з поняттям виконавчої влади в її організаційному прояві); 2. Конкретний державний орган, котрий виступає фактично центральним колегіальним органом виконавчої влади [210, с. 286].

Інший український вчений А.З. Геогіїца поняття «уряд» подає вже у трьох значеннях. У першому, найширшому значенні, цей термін означає сукупність політичних органів держави, включаючи парламент. У другому, менш широкому значенні – сукупність органів, які утворюють виконавчу владу, тобто главу держави і раду міністрів. І нарешті, в останньому, вузькому значенні, під урядом розуміється тільки та частина виконавчої влади, яка утворена з колегії міністрів (рада міністрів), за винятком глави держави [36, с. 348].

Уряд суттєво, а інколи – і вирішально впливає на стан, тенденції та перспективи розвитку політико-правової системи своєї країни. Як підкреслює російський вчений А.А. Мішин, «уряд, залишаючись юридично вищим органом державного управління, став водночас і вищим органом державної влади, тобто формуючою політичною установою» [113, с. 64]. Дотримуючись прийнятих термінів, можна сказати, що уряд не тільки формально здійснює виконавчу політичну владу, але, більше того, його влада за своєю суттю є вищою владою в державі.

Уряд, як правило, визначають як виконавчий орган, потрібний для втілення в життя законів та рішень глави держави. На думку професора Шаповала В.М., для характеристики органів виконавчої влади первинне значення має поняття *уряду*, який становить «політичну» складову виконавчої влади разом із главою держави [210, с. 286]. Він вважає, що компетенція уряду лише умовно може бути зведена до виконання законів, здійснення завдань у сфері управління.

Йому належить виконавча політична влада, яка за своєю суттю є чи найважливішою в державі [209, с. 63]. Однак виконавча функція не є єдиною, а для деяких урядів вона і не є основною. Навіть якщо уявити, що уряд займається тільки виконанням законів, то і тоді його автономне значення не зникне. Виконання законів потребує оцінки фактичних обставин і прийняття відповідальних рішень. Точніше буде назвати уряд політичним органом, який очолює державну адміністрацію і здійснює загальнонаціональне управління. Під загальнонаціональним управлінням потрібно розуміти виконання бюджету, законів, організацію і проведення внутрішньої, зовнішньої і воєнної політики, підтримання податкової системи і митного режиму, регулювання кредитно-грошової і економічної системи, керівництво поліцейською справою і системою безпеки, а також чимало інших функцій [35, с. 52].

Пріоритет у використанні терміну «уряд» для позначення саме виконавчої влади належить Ж.Ж. Руссо, котрий, як і більшість авторів XVIII–XIX ст., за безпосереднього носія цієї влади вважав монарха [210, с. 286]. У своїй роботі «Про суспільний договір. Трактати» Ж.Ж. Руссо ставив перед собою ряд запитань, в тому числі, що таке уряд? Він вважав, що уряд – це опосередкований організм, встановлений для відносин між підданими і сувереном, уповноважений забезпечувати виконання законів і підтримувати свободу як громадянську, так і політичну. Отже, він розумів під «урядом» або верховним управлінням здійснення виконавчої влади відповідно до законів, а государем або магістратом, людину або корпус, на які покладено це управління» [166, с. 246].

Уряд у більшості зарубіжних країн здійснює загальне управління всіма справами держави, керує внутрішньою і зовнішньою політикою. Уряд – колегіальний орган, до якого входять особи (міністри, секретарі), що очолюють державні відомства (міністерства, департаменти) з окремих галузей управління (збройні сили, фінанси, юстиція, іноземні справи тощо). У деяких випадках до складу уряду входять також особи, які не очолюють міністерства (міністри без портфелів або державні міністри) [77, с. 160].

Однак у певних країнах поняття «уряд» означає більш високий (ширший) рівень керування. Наприклад, англійське слово *government* в одному значенні означає «уряд» [76, с. 283], а в іншому, більш широкому – правління або взагалі систему законодавчих, виконавчих і судових органів, включаючи главу держави [54, с. 279]. Німецький вчений К. Хессе, також розрізняв термін *government* у широкому та вузькому значенні цього слова. Він зазначав, що термін *government* у широкому розумінні означає всю діяльність держави, а в більш вузькому – політичне керування державою, відповідальне керівництво внутрішньою і зовнішньою політикою в цілому, до якого належить і регулювання процесу розвитку економіки [202, с. 258].

Отже, як бачимо із вище наведеного, розмежовуються широкий та вузький аспекти поняття «уряд». У широкому аспекті під ним пропонується розуміти сукупність органів виконавчої влади, які здійснюють свою діяльність відповідно до зазначених конституціями та законами держави повноважень з метою забезпечення сталого соціально-політичного та соціально-економічного розвитку держави, додержання прав, свобод та інтересів учасників суспільних відносин. У вузькому аспекті *уряд* тлумачиться як діючий на підставі конституційних положень вищий загальнодержавний колегіальний орган, який здійснює управління виконавчою та розпорядчою діяльністю в державі з метою реалізації внутрішньої і зовнішньої політики і додержанням конституційних прав, свобод та інтересів учасників суспільних відносин [105, с. 4].

Проаналізуємо поняття «уряд» у вузькому розумінні цього слова. Отже, П.М. Любченко визначає Уряд України як вищий колегіальний орган загальної компетенції в системі органів виконавчої влади, який спрямовує, координує і контролює діяльність інших органів державної виконавчої влади [97, с. 133]. В.Я. Малиновський вважає, що уряд – це вищий орган у системі виконавчої влади держави, підпорядкований парламенту і главі держави, який здійснює державне управління суспільними справами, впроваджує в життя рішення законодавчої влади та забезпечує дотримання

встановлених в державі законів, наділений для цього політичною виконавчою владою [100, с. 502].

Американські вчені під урядом розуміють всю державну машину. Очевидно, саме внаслідок розпливчастості терміну «уряд» в англійській мові частіше вживається конкретніший для них термін – виконавча або урядова влада. Такі позначення відмежовують функції ради міністрів, кабінету міністрів від функцій інших галузей влади, від інших ланок державного механізму і дають можливість вивчати їх у межах їхніх власних повноважень і можливостей [76, с. 283].

Отже, на підставі аналізу конституційно-правової літератури та енциклопедичних видань різних країн світу, під терміном «уряд» розуміють, зокрема, «центральный орган держави», «вищий колегіальний виконавчий орган держави», «орган, який володіє виконавчою владою у державі», «вищий виконавчий і розпорядчий орган державної влади» [35, с. 53].

У зарубіжних країнах вищий орган урядової влади може мати різні найменування. Найбільш поширені такі: Уряд (Німеччина, Росія, Молдова, Франція, Чехія), Рада міністрів (Бельгія, Італія, Сирія), Кабінет міністрів (Азербайджан, Україна, Латвія) [77, с. 160], Кабінет (Ісландія, Японія), Державна рада (Китай, Норвегія, Республіка Корея, Швеція), Виконавча рада (Нова Зеландія), Федеральна рада (Швейцарія) і т.д. [63, с. 18]. У федеративних державах у назві уряду позначається державний устрій. Так, у ФРН він називається Федеральний уряд, у Швейцарії – Федеральна рада. Однак, з погляду статистики, найчастіше вживаються терміни «Рада міністрів» і «Кабінет міністрів». Іноді ці терміни вживаються як синоніми, а іноді позначають неоднакові поняття. Рада міністрів частіше зустрічається за парламентських форм правління. Кабінет, як правило, – за сильного президента або монарха («кабінет» вважається таким, що діє при главі держави). Іноколи ці поняття співіснують в одній країні. Так, у Великобританії уряд – це широке поняття. До нього входять близько 80 осіб. А всередині уряду є ще кабінет, що включає глав найвагоміших міністерств, до якого входять 18-20 осіб. Це ніби уряд в уряді. Іноді в рамках кабінету виокремлюють ще вужчий внутрішній кабінет (3-5 осіб): прем'єр-міністр, міністр фінансів, міністр оборони й міністр внутрішніх справ.

Зрозуміло, що це «найважливіші» міністри, які мають найбільший вплив і довіру Прем'єр-міністра [35, с. 52].

Отже, можна стверджувати, що термін «уряд» є узагальнюючим серед неоднакових понять, які використовують різні держави у конституційному праві. Конкретне його трактування багато в чому залежить від форми правління тієї чи іншої держави [204, с. 129]. Проте до цього часу провідні вітчизняні та зарубіжні науковці не дали точної відповіді на просте запитання, що таке уряд?

І.А. Сізько та Н.М. Чепурнов покликаючись на відомих російських вчених Б.А. Страшуна, В.Е. Чиркіна та А.А. Мішина, під поняттям *уряд* розуміють колегіальний виконавчий орган влади, що має загальну компетенцію і здійснює керівництво державним управлінням [173, с. 127]. Правда, таке визначення швидше відноситься до парламентських республік і не зовсім прийнятне для президентських республік і дуалістичних монархій, адміністрація із загальною компетенцією очолюється не колегіальним органом, а одноосібно президентом або монархом.

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. Наприклад, у Конституції США поняття уряду не фіксується, а в законодавстві використовують терміни «виконавча влада» та «президентська адміністрація». 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 [76, с. 284-285]. Оскільки рішення центральної виконавчої влади загальної компетенції ухвалюються тільки президентом, правильним є твердження про те, що Президент США є главою держави і головою виконавчої влади, а не главою держави і головою уряду, як вказують окремі автори [43, с. 43]. Річ у тім, що так званий кабінет, який об'єднує міністрів, не є колегіальним органом і рішень не ухвалює, а тільки обговорює їх. І тільки президент ухвалює рішення від імені центральної виконавчої влади загальної компетенції. Останній не зобов'язаний додержуватися порад членів кабінету. Тому в цьому випадку

про президента правильніше говорити як про главу держави і голову виконавчої влади (адміністрації), а не голову уряду. Проте і при такій формі правління конституції передбачають уряд як колегіальний орган зі своєю компетенцією, наприклад, в Колумбії [173, с. 127].

Однак в останні десятиріччя все частіше в багатьох президентських, напівпрезидентських республіках, а також в абсолютних і дуалістичних монархіях створюється колегіальний орган, який називається найчастіше радою міністрів. Хоча слід зазначити, що цей орган має обмежені повноваження, як і його голова – прем'єр-міністр: фактично урядом керує президент, а прем'єр-міністр у науковій літературі називається «адміністративним прем'єром». Отже, можна зробити висновок, що уряд розглядають як сукупність радників при главі держави. Він не складає єдиного колегіального органу, повноваження якого похідні від повноважень останнього [43, с. 44].

У юридичній літературі все більше говориться про зростання ролі та самостійності уряду. На це звертають увагу російські вчені В.М. Баглай, Ю.І. Лейбо та Л.М. Ентін. Зростаючу роль і самостійність уряду вони обґрунтовують у сформованій теорії «самостійного мандату», яка виникла у Великобританії та отримала порівняно широке поширення. Ця теорія полягає в тому, що виборці на загальних виборах висловлюються не стільки за того або іншого кандидата в депутати, скільки за урядову політику або проти неї. Тим самим вони дають певний мандат уряду, який діє по волі виборців і не повинен залежати від примх парламентської боротьби. Голосуванню на парламентських виборах надається значення плебісциту з питання про довіру певній особі (президентові, прем'єрові) або уряду в цілому. Інакше кажучи, обираються депутати, але на голосування ставиться питання про довіру уряду. В окремих країнах навіть сам уряд (Швейцарія) або його голова (Ізраїль) обираються населенням. У своїх дослідженнях науковці прийшли до висновку, що концепція «самостійного мандата» служить подальшому применшенню значення «представницького правління» і виправданню посилення виконавчої влади [65, с. 267].

Як зазначає К.В. Арановський, якщо відволіктися від права і розглядати тільки гуманітарну сторону питання, то необхідно зауважити, що наявність уряду вирішує подвійну проблему. По-перше, уряд очолює державну адміністрацію. Він «організовує бажання і прагнення значної кількості людей, що складають ту частину суспільства, яка прагне неодмінно управляти, володарювати з честолюбних або альтруїстичних спонукань, моральних і матеріальних переваг, пов'язаних із владою. Чиновництво знаходить в уряді опір своєму становищу. З іншого боку, уряд якось упорядковує діяння і амбіції правлячої верхівки і тим самим дещо обмежує потреби тієї частини суспільства, якою управляють. Уряд поєднує вигоди й інтереси правлячих і керованих, хоча кожна із сторін отримує свою частину вигод, і частини ці, звичайно, нерівні» [11, с. 414].

Інший російський вчений А.В. Малько вважає, що уряд здійснює загальне керівництво державними (публічними) справами і відповідає перед народом за свою діяльність. На його думку, в умовах демократії уряд повинен виражати загальні (загальнонаціональні) інтереси, а не приватні, корпоративні або регіональні. Уряд повинен забезпечувати проведення внутрішньої і зовнішньої політики, охорону конституційного ладу і встановленого правопорядку, де останній наділений широкими виконавчо-розпорядчими повноваженнями і, як правило, займає домінуюче положення [63, с. 187].

На думку В.М. Селіванова, на сьогодні уряд, залишаючись формально вищим органом державного управління, фактично перетворюється на вищий орган державної влади, тобто стає волеформуючим політичним закладом. Посилення виконавчої влади, розширення її функцій та розповсюдження впливу на всі її сфери життєдіяльності суспільства належить до однієї з найважливіших тенденцій, що характеризують розвиток сучасної держави [168, с. 102].

Досліджуючи поняття «уряду», О.Т. Волощук дійшла до висновку щодо посилення виконавчої влади внаслідок наділення її органів правом визначення основ внутрішньої та зовнішньої політики, правом делегованої законотворчості, правом на виняткові повноваження, правом затвердження



кошторису парламентом, правом вирішення питання про скликання чергових і позачергових сесій парламенту тощо [35, с. 52].

З огляду на проведені вище дослідження необхідно звернутися до конституційних визначень терміну «уряд», хоча слід зауважити, що у більшості Конституцій таке поняття не зафіксоване. Проте ми наведемо декілька прикладів: Конституція України у статті 113 дає визначення уряду, в якій зазначено: «Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади». Схоже визначення закріплено і в Конституції Словаччини, де у ст. 108 закріплене таке положення: «Уряд Словацької Республіки є вищим органом виконавчої влади». Конституція Вірменії у ст. 85 зазначає, що «Виконавчу владу в Республіці Вірменія здійснює Уряд Республіки Вірменія». У ст. 110 Конституції Російської Федерації схоже визначення: «Виконавчу владу Російської Федерації здійснює Уряд Російської Федерації», аналогічне визначення зафіксоване у ст. 107 Конституції Хорватії.

У статті 146 Конституції Польщі зазначено, що «Рада Міністрів проводить внутрішню і зовнішню політику Польської Республіки». Стаття 20 Французької Конституції також нам подає подібне визначення: «Уряд визначає і проводить політику Нації».

У статті 97 Конституції Іспанії зазначено: «Уряд здійснює керівництво внутрішньою і зовнішньою політикою, управління цивільними і військовими справами та захист держави. Він здійснює виконавчі і розпорядливі функції відповідно до Конституції і законів». Конституція Румунії у ст. 101 зазначає: «Уряд, згідно зі своєю програмою правління, схваленою Парламентом, забезпечує реалізацію внутрішньої і зовнішньої політики країни і здійснює загальне керівництво публічною адміністрацією». Конституція Португалії у ст. 185 подає чи не найбільш чітке визначення цього поняття: «Уряд – це орган, який керує політикою країни, і вищий орган державної адміністрації» [35, с. 53].

Загальна характеристику уряду буде не повною, якщо не буде проведена класифікація урядів із критерію моделі урядів, які відомі світовій практиці. За цим критерієм виділяють:

1) *кабінетну (англосаксонську) модель* Уряду (Великобританія, Канада, Австралія та ін.), яка історично склалася для країн із парламентською формою правління. Сутність цієї моделі полягає в тому, що єдиним колегіальним органом виконавчої влади є кабінет [180, с. 52]. У сучасних умовах нашого суспільства кабінетна модель уряду не є притаманна виключно для країн із парламентською формою державного правління. Більше того, її основні характеристики загалом знаходяться поза явищем форми державного правління. Проте саме за умов такої моделі кабінет міністрів існує як колегіальний орган виконавчої влади, який і уповноважений ухвалювати урядові рішення [30, с. 118];

2) *континентальну модель*, за якої до складу Уряду входять керівники усіх органів виконавчої влади із загальнонаціональною компетенцією. У сукупності вони і становлять Уряд як колегіальний орган виконавчої влади. Цю модель також не можна асоціювати з якоюсь конкретною формою державного правління. За її умов Уряд може бути доволі численним, що знижує ефективність його роботи. Тому в деяких країнах, де функціонує відповідна модель уряду, в його структурі утворюють вужчу колегію. Іноді така колегія визначається на конституційному рівні [180, с. 52].

За формальною процедурою утворення уряду, залежно від форми правління і ступеня участі парламенту у формуванні уряду, виділяють:

1) *парламентську модель*, коли уряд формується за результатами парламентських виборів (така модель характерна для парламентських республік, монархій та змішаних республік). Наприклад, така модель існує в Федеративній Республіці Німеччина, а також існувала в Україні під час дії Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2004 р. Парламентський спосіб утворення уряду використовується передусім у країнах із парламентською формою правління. Суть його полягає в тому, що повноваження на формування кабінету отримує та політична партія чи коаліція партій, які за результатами парламентських виборів отримали більшість депутатських мандатів у однопалатному парламенті або нижній палаті двопалатного парламенту;

2) *позапарламентську модель*, яка характерна для президентських республік, дуалістичних монархій та деяких змішаних республік, у межах якої виділяють два різновиди:

- реально позапарламентську, за якої Уряд не потребує довіри парламенту і формується незалежно від нього. Така модель характерна для президентських республік, дуалістичних монархій та деяких змішаних республіках (наприклад, Бахрейн, Бразилія, Єгипет, Колумбія, Мексика, Саудівська Аравія та ін.);

- формально позапарламентську, за якої Уряд парламентом не призначається, але потребує його довіри (Україна, США, РФ, Філіппіни).

Суть позапарламентської моделі формування уряду полягає у тому, що президент, який є головою виконавчої влади, призначає членів уряду на власний розсуд незалежно від розподілу партійно-політичних сил у парламенті і за його номінальної участі або взагалі без такої.

Від способу формування уряду значною мірою залежить строк його повноважень. У президентських республіках уряд діє протягом всього строку повноважень президента, а в парламентських – протягом строку його обрання [180, с. 52-55].

Найбільш повну і ґрунтовну класифікацію способів формування уряду запропонована С.Г. Серьогіна. Вона виділяє наступні способи: 1) абсолютно позапарламентський спосіб, який полягає в тому, що повноваження з формування уряду зосереджені в руках глави держави. Дослідниця вирізняє в ньому династичний (Оман), аристократичний (Кувейт) та одноосібний (Індонезія) способи формування уряду; 2) обмежено-позапарламентський спосіб, в межах якого виділяють такі моделі: парламентської більшості (Данія, ФРН) та міжпартійного консенсусу (Італія); 3) парламентсько-президентський. Тут виділяють наступні моделі формування уряду: модель домінування президента (РФ), модель домінування парламенту (Польща) та паритетну модель (Казахстан); 4) абсолютно парламентський спосіб (Японія, Угорщина); 5) квазіпарламентський спосіб, який притаманний для країн соціалістичної орієнтації (Китай, В'єтнам); 6) нетипові способи формування уряду, коли уряд формується

безпосередньо народом (Ізраїль) – такий спосіб на теперішній час вже не використовується [43, с. 89-90].

Загальна характеристика уряду буде неповною, якщо не відзначити його політичну структуру. Під видами урядів розуміють найчастіше відмінності за їх партійним складом. За способами формування виділяють партійні та позапартійні уряди [55, с. 290-291].

Партійні уряди, в свою чергу, поділяються на однопартійні й багатопартійні (коаліційні).

*Однопартійні* уряди, як правило, бувають або в країнах з парламентарними формами правління, де яка-небудь із партій має домінуючу більшість у парламенті (наприклад, Великобританія або Австралія), або у президентських республіках, де міністрами, членами кабінету стають особи, які призначаються главою держави з членів своєї партії. Однопартійні уряди характерні, зазвичай, для країн із двопартійною системою.

*Багатопартійні* (коаліційні) уряди створюються в країнах, де жодна з політичних партій не має значної переваги в парламенті і абсолютної більшості. Коаліційні уряди найчастіше зустрічаються в Західній Європі – ФРН, Італії, Нідерландах, Бельгії тощо. Коаліційний уряд створюється на основі договору партійних фракцій за таким принципом: парламентська партійна фракція, що має найбільше число в парламенті, призначає свого представника на пост прем'єр-міністра й ще на кілька ключових посад. Фракція, що має менше місць, зазвичай обіймає менш значні пости: міністрів фінансів, народної освіти і т. ін. Найменші фракції переважно займають другорядні міністерські посади. Хоча це не догма, і трапляється, що маленька партія домагається великої посади, оскільки без підтримки цієї партії коаліція не складається [76, с. 285].

У науковій літературі виділяють так звані безпартійні уряди. Вони є трьох видів.

*Перший вид безпартійного уряду* характерний 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», «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 чи 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 ухвалюють 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. 6 ст. 99).

*Третій вид безпартійного уряду*, на відміну від перших двох, є нетиповим варіантом і може 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, 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.

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.

Виділяють ще поняття *«уряд національної єдності»*. Під такою назвою виступає уряд, утворений у кризовій ситуації, у післявоєнний або післяреволюційний період, щоб об'єднати всі провідні політичні партії й політичні сили. Є істотна відмінність між коаліційним урядом і урядом національної єдності, оскільки до уряду національної єдності можуть входити партії, що є політичними супротивниками. Вони об'єднуються на певний період заради блага країни. Скажімо, у Великобританії кілька разів створювалися такі уряди, сформовані політичними супротивниками в особі консерваторів, лейбористів і лібералів. Такі уряди іноді утворювалися і в інших країнах: Бельгії, Греції, Лівані. Мета таких урядів – подолання важкого становища в економіці або об'єднання всіх сил для відсічі зовнішньому ворогу тощо. Громадяни мають бачити, що всі сили об'єднані для подолання якоїсь загальної для всієї країни небезпеки [121, с. 45-46].

В.В. Маклаков пропонує також виділяти *легітимні* та *нелегітимні* уряди. Наприклад, легітимні утворюються на законних підставах, тобто на основі Конституції та відповідних законів, а нелегітимні утворюються в результаті державних переворотів та інших способів незаконного захоплення державної влади [99, с. 744].

В.В. Маклаков в залежності від того, скількома органами представлений уряд, виділяє *моністичну* та *дуалістичну* моделі. За моністичної моделі урядування здійснюється тільки одним органом (ця модель існує в президентських республіках, де президент очолює виконавчу гілку влади будучи главою держави). Тобто президент призначає міністрів, які є відповідальними перед ним (наприклад, США та країни Латинської Америки). Дуалістична модель виконавчої влади більшою мірою притаманна для західноєвропейських країн. За такої моделі виконавча влада розподілена між президентом республіки (Австрія, Греція, Італія, Португалія, Франція, ФРН) або монархом (Бельгія, Великобританія, Данія, Іспанія) та урядом, який призначається главою держави, але таким, що незалежний від останнього та несе відповідальність перед парламентом [99, с. 713-714, 744].

Наступний критерій класифікації урядів, на думку О.В. Совгирі, – *за кількістю рівнів посад, що входять до їх складу*. Цей критерій підкреслює його ієрархічний статус та підпорядкованість (наприклад, Уряд в Україні включає чотири рівні, оскільки до його складу входять: Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, три віце-прем'єр-міністри України та міністри) [179, с. 51].

## **1.2. Компетенція уряду: поняття та нормативне закріплення**

Більшість авторів, які досліджують правовий статус уряду, зазначають, що уряд як найвищий орган виконавчої влади, як правило, наділений широкою предметною та функціональною компетенцією. Однак більшість чинних конституцій здебільшого закріплюють цю компетенцію у найзагальнішій формі і докладно її не описують. З одного боку, це традиція, що

склалася, а з іншого – чим менш докладний опис предметів відання, тим ширше можна трактувати ці лаконічні статті [76, с. 302].

Реальну роль уряду в державному механізмі можна визначити тільки на основі аналізу його компетенції. Компетенція урядів у конституціях різних країн визначається по-різному. Проте конституції багатьох країн не визначають безпосередню компетенцію найвищого органу виконавчої влади. Наприклад, Уряд Греції відповідно до ст. 82 Основного закону, визначає і направляє загальну політику країни відповідно до положень Конституції і закону [68]; Уряд Іспанії згідно зі ст. 97 Конституції, здійснює керівництво внутрішньою і зовнішньою політикою, управляє цивільними і військовими справами та захистом країни. Він здійснює виконавчі і розпорядчі функції відповідно до Конституції і законів [69]; Уряд Португалії – орган, який керує загальною політикою країни, і вищий орган державної адміністрації (ст. 185 Конституції Португалії) [70]; Уряд Франції визначає і проводить політику нації (ст. 20 Конституції Франції) [72]; Уряд Румунії за ст. 101 Конституції, відповідно до своєї програми діяльності, схваленої Парламентом, забезпечує реалізацію внутрішньої і зовнішньої політики країни та здійснює загальне керівництво публічною адміністрацією [71]; Уряд Республіки Хорватія здійснює виконавчу владу відповідно до Конституції і законів (ст. 107 Конституції Хорватії) [73]; Уряд Чеської Республіки відповідно до ст. 67 Конституції – є вищим органом виконавчої влади [74].

Мовчання або стислість конституцій з питання компетенції урядів пояснюють найчастіше нібито очевидним характером діяльності трьох гілок влади – законодавчої, виконавчої і судової. Але насправді питання не настільки ясне і, як показує політична практика, має цілком визначені наслідки – відсутність чітких конституційних критеріїв, які зазвичай ведуть до конфліктів між гілками влади.

Для визначення реальної компетенції урядів недостатньо проаналізувати текст основного закону. Для цього необхідно дослідити реальну діяльність уряду, оскільки для більшості країн характерний розрив між її юридичним і фактичним статусом. Узагальненість і абстрактність конституційної регламентації дає



можливість концентрувати саме в органів виконавчої влади основні повноваження при збереженні формальних принципів, встановлених конституцією [40, с. 126-127].

Згідно з сучасною державно-правою доктриною більшості країн, уряд покликаний забезпечити охорону існуючого суспільного ладу, гарантувати права і свободи людини, захист зовнішніх інтересів держави тощо. На нього покладено здійснення економічних, соціальних та інших функцій у сфері державного управління, у зв'язку з чим, він наділений необхідними владними правами і прерогативами та володіє матеріальними і фінансовими ресурсами [65, с. 279]. Тому конституційно закріпити предметну компетенцію цього органу державної влади в конституціях з вичерпною повнотою вельми складно, внаслідок чого вона завжди встановлюється тільки в загальній формі.

На сьогоднішній як день серед українських, так і зарубіжних учених не існує єдиного погляду щодо визначення поняття і основних структурних елементів компетенції [98, с. 6]. Поняття «компетенція» походить від латинських слів *competentio* – відповідність, узгодженість та *competere* – взаємно прагнути, відповідати, підходити [217, с. 197].

Нижче подаємо тлумачення поняття «компетенція» у різних лексикографічних джерелах.

*Компетенція* – коло повноважень наданих законом, статутом або іншим актом конкретному органу чи посадовій особі; коло питань, у яких дана особа має знання, досвід (Новітній словник іноземних слів і виразів. – М., 2001) [114, с. 419].

*Компетенція* – коло повноважень якої-небудь організації або особи (Великий тлумачний словник української мови. – К., 2001) [29, с. 445]. *Компетенція* – сукупність встановлених в офіційній – юридичній чи не юридичній – формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу або посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності тощо (Юридична енциклопедія. – К., 2001) [217, с. 197].

*Компетенція* – сукупність юридично встановлених повноважень, прав і обов'язків конкретного державного органу або посадової особи, що визначають його місце в системі державних органів (Великий юридичний словник. – М., 1997) [26, с. 293].

*Компетенція* – сукупність предметів відання, прав і обов'язків державного органу, посадової особи, що визначається Конституцією, законами або іншими нормативно-правовими актами (Популярний юридичний енциклопедичний словник. – М., 2001) [124, с. 325].

*Компетенція* – інститут публічного права, зокрема адміністративного права, який визначає комплексну нормативно оформлену характеристику повноважень державного або громадського органу, організації, посадової особи, іншого службовця у певній сфері державного або громадського управління (Словник адміністративного права. – М., 1999) [175, с. 169].

Автори «Юридичного науково-практичного словника-довідника» подають поняття «компетенція» у більш широкому розумінні. Вони вирізняють *компетенцію* не тільки як державного органу, а й розуміють її, як закріплену законом чи підзаконним актом сукупність владних повноважень (прав і обов'язків) такого органу, юридичної відповідальності за неналежне їх виконання або їх перевищення та предмету відання (завдань і функцій) (Юридичний науково-практичний словник-довідник. – Х., 2007) [216, с. 136].

Отже, як бачимо, на теперішній час відсутня єдина точка зору у визначенні поняття «компетенції» як в енциклопедичних виданнях, так і юридичних словниках.

Із вище наведених визначень поняття «компетенція» у наукових виданнях можна виділити її наступні складові: юридичну відповідальність та предмет відання; функції, цілі та завдання; предмет відання, юридичне закріплення призначення, завдань та функцій органу [258, с. 56]; предмет відання або підвідомчість; чітко окреслене коло завдань (справ), відведене органу відповідно до напряму його діяльності, завдання та відповідальність органу виконавчої влади; тільки функції або тільки завдання; певний обсяг державної діяльності, покладеної на конкретний орган або

коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати у процесі практичної діяльності [178, с. 156].

Зміст компетенції, на думку А.О.Ткаченко, залежить від місця, яке займає державний орган у механізмі держави, а обсяг компетенції залежить від виду державного органу, гілки державної влади, до якої цей орган належить, і визначає взаємовідносини з іншими органами державної влади та посадовими особами. Тобто обсяг та зміст компетенції державного органу залежить від управлінських функцій держави, які він реалізує. Як зазначає дослідниця, чим вище місце обіймає державний орган або його посадова особа в ієрархічній системі органів державної влади, тим ширше є обсяг компетенції, яким його наділено [187, с. 193]. Оскільки Кабінет Міністрів України і Федеральний уряд Німеччини є найвищими органами виконавчої влади, то слід, на нашу думку, розглянути їх компетенції і з цієї точки зору.

І.І. Дахова пропонує виділяти три підходи до тлумачення терміну «компетенція» залежно від кількості елементів, що входять до її структури: перший, «класичний» (компетенція розглядається як сукупність повноважень і предметів відання); другий, «розширювальний» (до змісту компетенції входять завдання, функції, форми, методи діяльності тощо); третій, «обмежувальний» (зміст компетенції зводиться до предмету відання) [43, с. 33]. Більшість науковців, що досліджують таке явище, як «компетенція» зазначають, що вона закріплюється у нормативно-правових актах спеціальних, або так званих компетенційних (статусних), а її складовою є повноваження відповідного владного суб'єкта. Однак стосовно інших елементів, що утворюють зміст поняття «компетенція», думки фахівців розходяться [180, с. 260].

Хочемо зауважити, що в Україні загальне визначення поняття «компетенція» на нормативному рівні визначається в Указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 року № 810/98 (зі змінами) [134]. Згідно з вищевказаною Концепцією, поняття «компетенція» застосовується для визначення певного обсягу повноважень, закріпленого за кожним органом виконавчої влади відповідно

до покладених на нього завдань і функцій [180, с. 260]. Цієї точки зору дотримується О.Д. Крупчан. Він вважає, що основою для визначення компетенції органів державної влади є їх повноваження, оскільки ці органи діють від імені держави, виконують її функції і наділяються державою певними повноваженнями для виконання цих функцій [84, с. 31].

Г.В. Пронська тлумачить *компетенцію* ще у вужчому розумінні. Дослідниця визначає її як сукупність реальних, наявних, безпосередньо в законі встановлених прав державного органу [139, с. 59]. З такою позицією не погоджується І.І. Дахова. Вона вважає, що для визначення компетенції недостатньо лише встановити права та обов'язки органу, не окресливши сферу наданих йому владних повноважень, характер питань, якими він має займатись [43, с. 34].

С.Г. Серьогіна виділяє в структурі компетенції органу дві складові. До першої складової вона відносить повноваження, а до другої – підвідомчість. Дослідниця зазначає, що значна кількість органів мають тотожні повноваження, але компетенція кожного з них суворо індивідуальна завдяки відмінностям у підвідомчості [171, с. 19-22]. Ю.М. Тодика, В.Д. Яворський також поділяють цю позицію, згідно з якою під *компетенцію* розуміють сукупність прав і обов'язків державного органу, додаючи до повноважень органу ще і його підвідомчість [189, с. 92, 94].

Ю.О. Тихомиров розглядає *компетенцію* як визначений законом обсяг публічних справ уповноваженого суб'єкта і виділяє наступні її елементи: нормативно встановлені цілі; предмети відання як юридично визначені сфери й об'єкти впливу; владні повноваження як гарантована законом міра прийняття рішень і здійснення дій [186, с. 55-56]. Н.О. Богданова виділяє у складі компетенції, окрім цілей, предмету відання і повноважень, ще й відповідальність [24, с. 17]. Аналогічної точки зору дотримується О.Ф. Скакун, за якою визначає компетенцію державного органу як закріплену законом або підзаконним актом сукупність його владних повноважень (прав і обов'язків), юридичної відповідальності та предметів відання (функціонального призначення) [174, с. 594]. Думку цих науковців поділяє й І.Л. Бачило. Він

вважає, що відповідальність як елемент компетенції теж повинна становити її складову [17, с. 54]. З такою точкою зору не погоджується І.І. Дахова, яка вважає, що відповідальність як елемент компетенції немає необхідності розглядати. Оскільки відповідальність є наслідком незадовільного виконання самої компетенції, то вона є обов'язковим елементом правового статусу органу, а не його компетенції [43, с. 35]. Аналогічну позицію займає і О.С. Совгиря. Вона вважає, що обов'язок нести відповідальність не є елементом компетенції органу влади, а виступає складовою його правового статусу [180, с. 269]. На нашу думку, з цією точкою зору слід погодитися, оскільки дійсно відповідальність є засобом контролю за належним виконанням компетенції державним органом, а заходи відповідальності застосовуються до органу тільки за умови його неналежного виконання самої компетенції. На сьогоднішньому етапі, компетенція визначає права, які надані державним органам, та обов'язки, яких вони повинні дотримуватися, а застосовані заходи відповідальності до державного органу є результатом здійснення органом (його посадовими особами) порушення. Отже, можна зробити висновок, що відповідальність не є складовою компетенції, а є наслідком невиконання або неналежного виконання державним органом самої компетенції.

А.З. Георгіца під компетенцією визначає здатність органів здійснювати конкретні повноваження стосовно предметів відання, визначених у конституції та інших актах, що знаходять своє втілення у його функціях [37, с. 353]. І.Л. Бачило вважає, що функції, будучи складовою частиною компетенції органу, визначають роботу органу. Розглядаючи функції та повноваження, як елемент компетенції, дослідник посилається на визначення компетенції у широкому розумінні, а до компетенції у вузькому розумінні відносить тільки права та юридичні обов'язки органу, які складають його повноваження [17, с. 54]. Науковці, які притримуються думки, що функції є елементом компетенції почали знаходити своє відображення в навчальній літературі. Наприклад, С.Л. Лисенков вважає, що сукупність функцій відповідного органу становить його компетенцію [94, с. 17]. З такою точкою зору не погоджується А.О. Ткаченко. Вона вважає, що тісний взаємозв'язок функцій і

повноважень державного органу не означає, що ці категорії можуть бути виокремлені як рівнозначні елементи компетенції, тим більше вона не згідна з тим твердженням, що компетенція є сукупністю функцій. На її думку, більш ґрунтовною є позиція дослідників, які вважають, що функції органу влади (як і його фактична діяльність) не є елементом компетенції органу, а відображаються в ній шляхом закріплення конкретних прав та обов'язків органу [187, с. 194]. В.Б. Аверьянов [4, с. 60] та Б.М. Лазарєв [91, с. 40], з якими також погоджується і А.О. Ткаченко [187, с. 194] вважають, що функції самі по собі – явища не юридичні. Отже, досліджуючи функції уряду як елемент його компетенції, слід зазначити, що функції цього органу є складовою ширших понять, таких як: «функції держави», «функції державної влади», «функції органу державної влади», «функції виконавчої влади» та «функції органу виконавчої влади» [180, с. 273]. За загальним визначенням, функції виражають основне призначення державного органу. Таким чином, функції встановлюють частину тієї роботи, яку має виконувати уряд у межах свого правового становища у державному апараті, а компетенція визначає, що може і має зробити цей орган для виконання такої діяльності. Отже, до складу компетенції належить не тільки управлінські функції, які уряд має право і зобов'язаний виконувати, але й право та обов'язок здійснювати визначені функції [46, с. 149].

В юридичній літературі існує точка зору, що елементом компетенції суб'єкта владних повноважень і, зокрема уряду, наявність якого визначається більшістю фахівців. є його завдання [16, с. 103]. О.В. Марцеляк вважає, що завдання та функції нерозривні, оскільки відповідність завданням є істотною ознакою категорії функції, і при цьому формулювання деяких завдань і функцій співпадають або майже співпадають. Крім того, визначальним у співвідношенні завдань і функцій є все ж таки завдання, на виконання яких потрібно здійснити певні функції. Завдання – це те, що вимагає вирішення; в свою чергу, функція становить засіб його реалізації, це вид діяльності, спрямований на вирішення завдань [104, с. 71]. Деякі науковці дотримуються іншої точки зору, зокрема А.О. Ткаченко вважає, що включення завдань до

складу компетенції є не доцільним, оскільки завдання не визначають компетенцію, а зумовлюють її. На її думку, завдання розкривають мету діяльності, визначають зміст функцій держави та впливають на форму та методи їх реалізації. Виконання завдань спрямоване на досягнення певної мети, у зв'язку з чим виникає необхідність певного виду діяльності. Тобто завдання витікають із цілей держави, на досягнення яких повинна бути спрямована діяльність органу в межах його компетенції [187, с. 194].

Крім того, у більшості визначень компетенції уряду як органу державної (виконавчої) влади робиться акцент на динаміці, тобто реалізації тих елементів, що утворюють поняття «компетенція» [180, с. 261]. За такого підходу, на думку В.Б. Авер'янова, компетенція органу виконавчої влади визначається як комплекс його повноважень, тобто прав і обов'язків, визначених відповідним органом державної влади у певних нормативно-правових актах, шляхом реалізації яких орган виконавчої влади здійснює свою діяльність [45, с. 120].

Зважаючи на наведені вище визначення компетенції, було б справедливо зауважити, що повноваження є одним із ключових елементів компетенції. Теоретичні основи характеристики компетенції як системи повноважень органу під час здійснення виконавчої влади належить Б.М. Лазареву. На його думку, компетенція включає в себе обов'язок (перед державою) і право (по відношенню до об'єктів управління) здійснювати певні завдання та функції. Зокрема він зазначає, що управлінські функції й керовані об'єкти не є елементами компетенції, оскільки основна роль відводиться правам і обов'язкам, що передбачають можливість здійснювати закріплені законом функції стосовно певних об'єктів [91, с. 102]. До подібної точки зору схиляється і С.С. Алексєєв [9, с. 152].

На думку В.К. Мамутова [102, с. 62] та В.В. Сухоноса [182, с. 201], компетенція – це сукупність владних повноважень певного змісту та обсягу, якими наділяється державний орган відповідно до закону. Тобто під владними повноваженнями вони розуміють сукупність прав і обов'язків, які дозволяють державним органам виконувати функції держави. Проте, на нашу думку, слід зазначити, що, відносячи до елементів

компетенції виключно владні повноваження, буде збігатися зміст цих понять, оскільки поняття «компетенції» є ширшим, ніж поняття «повноваження».

Найпоширенішою думкою в науковій літературі є оцінка компетенції як сукупності владних повноважень та предметів відання [185, с. 56]. В.В. Кравченко визначає компетенцію як сукупність визначених конституцією й законами предметів відання та владних повноважень, де під повноваженнями він розуміє конкретні права та обов'язки [83, с. 296]. О.Є. Кутафін та К.Ф. Шеремет зазначають, що першим невід'ємним елементом компетенції є предмет відання, а другим елементом є повноваження органу. На їх думку, предмет відання органу є найбільш стабільним елементом компетенції. Причому предмети відання визначаються як юридично визначені сфери діяльності та об'єкти впливу [87, с. 27]. Український вчений В.Б. Авер'янов, досліджуючи компетенцію, доходить висновку, що елементами компетенції є сукупність прав і обов'язків (повноважень) та підвідомчість (питання відання, тобто питання, які вирішує орган, коло діяльності). Під предметом відання він розуміє юридично визначені цілі та завдання, які стоять перед об'єктами управління і на досягнення яких спрямована діяльність органу. Він вважає, що такі завдання і цілі є визначальними щодо характеру прав і обов'язків відповідного органу, якими він наділений. Тобто юридично визначені завдання та цілі є нормативно встановленим орієнтиром, яким орган керується у своїй діяльності [4, с. 60].

На нашу думку, включення предметів відання до складу компетенції уряду значно спростить упорядкування взаємовідносин між державними органами, а її деталізація забезпечить чітко окреслені нормативні межі для уникнення плутанини в їх діяльності.

У науковій літературі компетенцію органів виконавчої влади поділяють на реальну компетенцію системи органів виконавчої влади, закріплену в компетенційних актах щодо кожного діючого органу виконавчої влади, та потенційну компетенцію, що виявляється в повному обсязі у завданнях та функціях держави [254, с. 151]. Таким чином, компетенція – це головна складова змісту правового статусу кожного органу, яка доповнюється такими важливими елементами, як його



завдання, функції, підвідомчість, характер взаємозв'язків з іншими органами, місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань, межі правової відповідальності органу перед державою, а також юридичні межі самостійності даного органу, встановлені державою. Через закріплення у відповідних правових актах завдань і необхідних для їх виконання повноважень компетенція дає можливість установити місце кожного органу в загальній структурі системи виконавчої влади, створити основи їх правової відповідальності [180, с. 262].

Німецький вчений Конрад Хессе зазначає, що компетенція Федерального уряду визначається, як така, що частково нормується Основним законом, переважно там, де вона вже не впливає з конституційно передбачених загальних завдань Федерального уряду [202, с. 305]. В Основному законі немає опису або конкретного переліку компетенції Федерального уряду. Тому більш-менш систематичне перерахування повноважень уряду не може дати повної картини усього спектру обов'язків. Для цього необхідно звернутися до принципових основ його діяльності, визначених конституційно-правовою характеристикою Федерального уряду і його обов'язків [214, с. 238]. З точки зору розподілу влад Федеральний уряд є органом виконавчої влади, а отже, він виконує завдання, які охоплюють найрізноманітніші сфери життя, і знаходить рішення, як вирішити ту чи іншу проблему чи взагалі її уникнути. Таке загальноприйняте позначення уряду допомагає розкрити суть його завдань. Основна риса усіх цих завдань – безпосередня і постійна діяльність за власною ініціативою. Звідси впливає чіткий взаємозв'язок із виконавчою владою, яка складається з координованої та виконуваної діяльності Федерального уряду, де останній, як і будь-який інший уряд, дає розпорядження іншим конституційним органам та кваліфікованому персоналу [228, с. 251].

На відміну від Основного закону ФРН, Конституція України в ч. 1 ст. 117 містить згадку про компетенцію Уряду України, але саму компетенцію Кабінету Міністрів України не встановлює, а лише закріплює як перелік функцій у ст. 116.

Зазначимо, що Конституція України в редакції 2004 року практично аналогічний перелік функцій визначала як повноваження. Визначені функції в Основному законі України не є вичерпними і можуть бути розширені шляхом внесення змін до Конституції або шляхом прийняття відповідних законів України та актів Президента України [178, с. 157].

Як зазначає О.В. Совгіря, позиції науковців, наприклад таких як О.Д. Крупчана, В.В. Цветкова, І.О. Кресіної, А.А. Коваленка щодо змісту ст. 116 Основного закону розходяться [180, с. 263]. Наприклад, О.Д. Крупчан, даючи визначення компетенції Кабінету Міністрів України за ст. 116 Конституції України за її стилістичним оформленням, вважає, що дана стаття більше наближена до характеристики цілей, завдань і функцій, ніж конкретних повноважень уряду [85, с. 69], тоді як В.В. Цветков, І.О. Кресіна, А.А. Коваленко вважають, що у вищеназваній статті йдеться не про завдання уряду, а про сферу його компетенції [203, с. 365].

Як показала практика, закріплення компетенції уряду на конституційному рівні почало застосовуватися з 70-х років ХХ століття. До цього часу компетенцію уряду визначали у загальних рисах або мова про компетенцію взагалі не йшла [99, с. 755]. Проте в більшості новітніх конституцій наяву простежується тенденція до розширення повноважень уряду. Це знаходить свій прояв у використанні формули, згідно з якою на уряд чи його голову покладаються вироблення і проведення національної політики [65, с. 279]. На думку В.Е. Чиркіна, компетенція уряду більш детально закріплюється у конституціях країн тоталітарного конституціоналізму та постсоціалістичних президентсько-парламентських республіках [207, с. 133]. Відсутність у конституціях детального переліку повноважень урядів, на думку А.С. Автономова, пов'язана з існуванням досить стійких уявлень, чим повинен займатися уряд, а також необхідністю залишити за урядом певне вільне поле діяльності, де останній зміг би оперативнo ухвалювати рішення щодо нових неочікуваних проблем, що виникають у суспільстві [6, с. 301].

Крім того, стосовно тенденцій конституційного регулювання компетенції урядів слід зазначити, що, встановлюючи компетенцію уряду, конституції нерідко

обмежуються загальними визначеннями його найважливіших функцій без виокремлення конкретних повноважень. Це дає підстави вважати, що компетенція уряду, який здійснює поточне управління країною, охоплює будь-які питання функціонування держави, що не належать до відання інших державних органів [207, с. 431-432]. Звичайно, на практиці подібне широке визначення урядової компетенції часто призводить до постійного намагання виконавчої влади розширити коло своїх повноважень. До речі, ця ознака властива всім без винятку державам, незалежно від того, йдеться про розвинені демократичні країни чи про перехідні держави [212, с. 284].

Тенденцією є й те, що уряд у нормативних актах отримує в основному найзагальніші напрями своєї діяльності і керує країною з того кола питань, що не входять до відання парламенту або інших державних органів. Це найбільш універсальна і поширена формула компетенції уряду [99, с. 454].

О.В. Совгіря [178, с. 157] та Ю.А. Тихомиров [184, с. 220] сходяться на думці, що, у зв'язку з існуючою практикою надто широкого закріплення компетенції уряду, при її реалізації виникають «компетенційні суперечки». Вони виділяють найтипівіші з них, а саме:

- невіддале правове регулювання статусу органу, під час якого такі елементи, як цілі, завдання, функції, предмети відання, права та обов'язки, можуть змінюватися бути відсутніми; необов'язковим є і зв'язок між ними;

- невміння або небажання різних органів, покликаних впливати на загальний або суміжний об'єкт, визначати свою «частку участі». Звідси дублювання, паралелізм та розбіжності;

- відступ від закріпленого законом статусу органу, коли він неправильно або не у повному обсязі виконує покладені на нього завдання;

- неправильний вибір теми рішення та його форми, коли формули «вирішує», «визначає», «координує», «встановлює» тощо розкриваються помилково;

- втручання одного органу в компетенцію іншого, що виражається у фактичному привласненні повноважень останнього та у перешкоджанні їх самостійному здійсненню;

- погані стосунки з партнерами «по вертикалі» та «по горизонталі», коли орган або уникає встановлення функціональних зв'язків, або наповнює їх неадекватним змістом (відмова від виконання доручень) тощо.

Щоб уникнути «компетенційних суперечок» і Конституція України, і Основний закон ФРН дають нам відповідь на це питання. Як показує практика, найбільш ефективним способом вирішення питань про відповідність Конституції (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України належить до повноважень Конституційного Суду України (ч. 1 ст. 150 Конституції України). Стаття 93 Основного закону ФРН наділяє Федеральний Конституційний суд правом скасовувати прийняті в належному демократичному порядку закони, якщо суд дійде висновку, що вони суперечать конституції.

Тим більше в Україні вже існує практика вирішення такої категорії суперечок, що знайшло своє відображення у низці актів Конституційного Суду України (Рішення Конституційного Суду України від 19 червня 2001 р. № 9-рп/2001 [154] (предмет розгляду: невідповідність Конституції України акту Уряду через перевищення, на думку народних депутатів України, Урядом України своїх повноважень); від 29 вересня 2009 р. № 22-рп/2009 [155] (предмет розгляду: невідповідність Конституції України акту Уряду через перевищення, на думку Президента України, Урядом України своїх повноважень); від 20 жовтня 2009 р. № 27-рп/2009 [156] (невідповідність Конституції України акту уряду через перевищення, на думку Президента України, Урядом України своїх повноважень); від 28 жовтня 2009 р. № 28-рп/2009 [157] (предмет розгляду: невідповідність Конституції України акту уряду через перевищення, на думку народних депутатів України, Урядом України своїх повноважень); від 17 грудня 2009 р. № 32-рп/2009 [158] (перебирання, на думку народних депутатів України, Президентом України повноважень Кабінету Міністрів України); від 24 грудня 2009 р. № 36-рп/2009 [159]; від 17 лютого 2010 р. № 6-рп/2010 [160] (предмет розгляду: зупинення акту Уряду Президентом України, через перебирання, на думку Президента, при його

прийнятті урядом повноважень парламенту); від 2 лютого 2010 р. № 4-рп/2010 [161] (предмет розгляду: невідповідність Конституції України, на думку народних депутатів України, акту уряду через перевищення ним своїх повноважень); від 12 січня 2010 р. № 2-рп/2010 [162] (предмет розгляду: невідповідність Конституції України акту уряду через перевищення, на думку Президента України, Урядом України своїх повноважень) [178, с. 157].

Розділ IV Закону України «Про Кабінет Міністрів України» має назву «Компетенція Кабінету Міністрів України». Перша стаття цього розділу – ст. 19 – називається «Загальні питання компетенції Кабінету Міністрів України», а ст. 20 – «Основні повноваження Кабінету Міністрів України». Загальні питання компетенції уряду розкривають у законі через формулювання «Діяльність Кабінету Міністрів України спрямовується на...», що є класичним формулюванням функцій суб'єкта владних повноважень. Одночасно слід зауважити, що у змісті цієї статті вживається формулювання «розв'язання інших завдань», що може стати підставою для висновку про те, що у ст. 19 сформульовані не функції, а завдання уряду. Однак основні завдання Кабінету Міністрів України прямо названі та закріплені у ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [180, с. 262].

Слід також зазначити, що позиція фахівців з теорії держави і права зводиться до того, що компетенцію уряду становлять права та обов'язки (повноваження), натомість фахівці з конституційного та адміністративного права часто відносять до складових компетенцій, повноваження, предмет відання, функції, завдання, відповідальність [257, с. 202]. Крім того, досить поширеною в сучасних наукових розробках є позиція визначення компетенції як сукупності предметів відання і повноважень. Незважаючи на більш обґрунтовану думку щодо необхідності віднесення до елементів компетенції тільки повноважень та предметів відання, думки авторів щодо віднесення до складу компетенції функцій, завдань, відповідальності поряд із дослідженням вищезазначених елементів компетенції потребують не меншої уваги, хоча б для їх виокремлення не в межах змісту досліджуваного поняття.

### 1.3. Повноваження урядів України та ФРН

У будь-якій країні світу на державну владу покладається організація діяльності державних і громадських інститутів, що найбільш ефективно виконуватимуть завдання, які стоять перед країною. Як неодноразово зазначають науковці у своїх працях, головною метою уряду є втілення норм Конституції, законів у реальну практику життєдіяльності суспільства, що об'єктивно досягається безпосередньо виконанням уряду цілого ряду функцій та повноважень, які притаманні виконавчій гілці влади. Безпосереднім показником ролі та місця уряду в системі виконавчої влади є його функції та повноваження, оскільки саме ці елементи конституційно-правового статусу реалізують завдання, які стоять перед цією владною інституцією [43, с. 148].

Визначити фактичний обсяг функцій та повноважень уряду тільки за допомогою аналізу конституційних текстів неможливо – необхідно досліджувати реальну діяльність уряду. Для всіх країн характерний різкий розрив між юридичним і фактичним статусом уряду [112, с. 201].

Характеризуючи функції та повноваження уряду, необхідно зазначити, що повний обсяг функцій та повноважень визначити досить важко, тому що в більшості конституцій різних країн компетенція уряду закріплюється найбільш загальним чином. Крім того, уряди унітарних держав і федеративних держав наділені неоднаковим конституційно-правовим статусом і відповідно володіють й різним обсягом повноважень, вирішують ті чи інші питання державного життя [67, с. 333].

В унітарних країнах обсяг повноважень уряду встановлюється у процесі здійснення владних функцій усіма вищими органами державної влади. У країнах з федеративним політико-територіальним устроєм обсяг функцій та повноважень уряду залежить не тільки від фактичного розмежування функціональної і предметної компетенції вищих органів державної влади, а й від розподілу компетенції між союзом і суб'єктами федерації. Однак, як показує практика, низка конституцій містить відносно детальний перелік повноважень уряду (наприклад, РФ, Японія, а також більшість

постсоціалістичних країн). Уряд федеративної держави у сфері здійснення зовнішніх функцій володіє такими ж повноваженнями, як і уряд унітарної держави; а в сфері ж здійснення внутрішніх функцій обсяг повноважень федеративного уряду вужчий, ніж в унітарного [112, с. 202].

Необхідність у детальній регламентації функцій та повноважень уряду в країнах із парламентською формою правління частково відпадає через те, що найвищий орган виконавчої влади на практиці здійснює більшу частину повноважень, які належать главі держави [205, с. 384].

А.А. Мішін вважає, що у системі вищих органів влади уряд – найбільш активний і динамічний елемент, найменшою мірою підданий правовій регламентації. Він стоїть над усіма іншими вищими органами держави. Не будучи схильним до контролю збоку, уряд має можливість сам визначати обсяг своїх функцій та повноважень [112, с. 202].

Отже, щоб дослідити функції та повноваження уряду, необхідно спочатку з'ясувати, що означає поняття «функція» та поняття «повноваження».

Отже, поняття «функція» походить від латинського терміна «functio» – (звершення, відправлення, виконання, діяльність) – поняття, якому в різних галузях знань надається далеко не однозначний зміст [25, с. 698].

Наприклад, тлумачний словник української мови визначає поняття «функція», по-перше, – як явище, яке залежить від іншого явища, є формою його виявлення і змінюється відповідно до його змін; по-друге, функція – це робота кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось [28, с. 1552].

У філософському словнику зазначається, що функція (від лат. functio – виконання, звершення) – спосіб діяння речі або елемента системи, спрямований на досягнення певного ефекту. Функція є однією з істотних характеристик певних об'єктів, а метод функціонального дослідження поряд із структурним, казуальним та ін. відіграє важливу роль у науковому пізнанні [192, с. 748].

Теоретики права дещо по-іншому, на відмінну від філологів та філософів, трактують поняття «функція». На їхню думку, функції – це основні напрями діяльності (впливу), які

розкривають соціальну сутність і призначення того чи іншого явища [259, с. 88].

Уряд як вищий орган виконавчої влади в силу властивих йому особливостей, зокрема таких, як можливість термінового ухвалення рішень і здійснення інших оперативних дій, відіграє найбільш активну роль у своєчасній реалізації завдань, що стоять перед державою. Отже, на Уряд покладаються завдання із забезпечення практичної реалізації функцій держави. З цього випливає, що функції Уряду є похідними від функцій держави і державного управління в широкому розумінні цього слова [200, с. 120].

Під повноваженнями уряду традиційно розуміють права, надані на здійснення тих чи інших дій [86, с. 336]. Теоретики права у науковій юридичній літературі під поняттям «повноваження» розуміють систему прав та обов'язків, набутих у легітимний спосіб державою, місцевим самоврядуванням, державними органами і органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, іншими суб'єктами правовідносин з метою забезпечення можливостей, потреб та інтересів людини і громадянина, окремих соціальних груп та суспільства в цілому [39, с. 5].

Автори юридичної енциклопедії використовують термін «повноваження» для характеристики сукупності прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій [217, с. 590].

Деякі автори, зокрема й В.Я. Малиновський, дотримуються позиції, за якої повноваження уряду, як найвищого органу виконавчої влади, визначаються, як закріплені за ним права та обов'язки (у тому числі обов'язки нести відповідальність за наслідками виконання повноважень) [100, с. 498]. Однак, на нашу думку, як вже зазначалося в підрозділі 1.2, обов'язок нести відповідальність не є елементом компетенції органу влади, а тільки виступає складовою його правового статусу.

Класифікація функцій та повноважень Урядів України та ФРН в юридичній літературі здійснюється за різними критеріями. Але саме законодавство чіткого визначення функцій уряду нам не дає. Хоча існує думка, що функції урядів



закріплюються в конституціях через їх повноваження. Деякі науковці висловлюють позицію, відповідно до якої функції Уряду можуть бути прямо зафіксовані в текстах конституцій, хоча без їх такого найменування [256, с.100]. На думку О.В. Совгирі, і ми з нею погоджуємося, така позиція є спірною, оскільки функції та повноваження – це різні поняття, які не можна ототожнювати. При цьому не можна заперечувати те, що за повноваженнями можна судити про наявність у суб'єкта певних функцій [180, с. 280].

За тривалістю дії функції уряду можна розділити на постійні, виконуються протягом тривалого терміну і тимчасові [260, с. 360].

За критерієм змісту, характеру і об'єму впливу функції можна поділити на загальні і специфічні [261, с.110]. До загальних функцій належить: організація, планування, регулювання, кадрове забезпечення і контроль. Специфічні функції відображають особливий зміст окремих дій, зумовлених різноманітністю багатьох компонентів, що взаємодіють в управлінні. Вони реалізуються, здебільшого, в окремих сферах, галузях або на ділянках державного управління, наприклад, фінансування, кредитування, регулювання праці та інше, в кожній управлінській підсистемі отримують своє конкретне застосування [13, с. 124-125].

Заслуговеє на увагу ще одна класифікація, заснована на такому критерії, – вираження управлінського впливу ззовні, по відношенню до інших суб'єктів управлінської діяльності. Так, пропонується виділяти: керівні, регулюючі, організаційні, контрольні і розрахунково-аналітичні функції [180, с.108].

Продуктивною є дворівнева класифікація функцій, яка поділяється на основні і допоміжні [262, с. 254]. Перший рівень обіймає функції, що визначені об'єктом управління і способом впливу на нього органів виконавчої влади. Це такі функції, як функція охорони суспільного порядку і забезпечення національної безпеки, регулятивно-управлінська функція і функція забезпечення прав і свобод громадян. Другий рівень функцій спрямований на обслуговування кожної із основних функцій [125, с. 112].

Якщо дотримуватися такої класифікації, до функцій першого рівня доречно було б віднести функції, виокремлені

за сферою діяльності органів виконавчої влади [18, с. 17], а функції другого рівня позначити як комплекс заходів, за допомогою яких здійснюється втілення функцій першого рівня. Такі функції не носять другорядного характеру. Навпаки, специфіка дій безпосередньо виконавчої влади і її органів полягає в наявності таких функцій. Вивчення даного рівня функцій дозволяє отримати повноцінну картину, яка розкриє механізм діяльності уряду [263, с. 191]. До функцій другого рівня належать такі: регулятивно-управлінська (становить собою діяльність уряду із керівництва економікою, фінансами, культурою, наукою, охороною здоров'я тощо); нормотворча (проявляється у праві уряду законодавчої ініціативи та прийнятті ним підзаконних нормативно-правових актів); оперативно-виконавча (полягає в тому, що уряд забезпечує реалізацію правових норм передбачених Конституцією, законами, а також іншими нормативно-правовими актами); контрольна (в цьому випадку мова йде про контролюючі повноваження уряду, які здійснюються під час реалізації виконавчої діяльності); юрисдикційна (ця функція визначається як діяльність уряду у застосуванні адміністративних, дисциплінарних, матеріальних і фінансових санкцій), політична (полягає у реалізації державної політики та здійсненні управління у відповідних сферах суспільних відносин) [195, с. 53].

О.Д. Крупчан вважає, що для сучасної державно-правової практики характерним є повноваження уряду, які закріплені в Конституції, законах, а також підзаконних актах [85, с. 89].

На нашу думку, нормативну основу повноважень Кабінету Міністрів України та Федеративного уряду Німеччини залежно від виду нормативно-правового акту, в якому визначаються повноваження урядів України та ФРН, виділяють повноваження, які закріплені, по-перше, на рівні Конституції; по-друге, на рівні законів, а також підзаконних актів; по-третє, на договірному рівні; по-четверте, на рівні делегування повноважень одним органом виконавчої влади іншому [180, с. 269].

Конституція України, зокрема ч. 2 ст. 120, на конституційному рівні закріпила норму, відповідно до якої організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету

Міністрів України визначаються Конституцією і законами України. З цього приводу Д. Голосніченко у своїх дослідженнях виділяє конституційні повноваження як найвищий рівень повноважень, якими встановлюється правовий статус державних органів [38, с. 22].

На відміну від Конституції України, Основний закон ФРН не містить чіткої норми, яка б визначала організацію, повноваження і порядок діяльності Федерального уряду Німеччини. Але тим не менше правову основу організації та діяльності Федерального уряду утворює насамперед Основний закон ФРН. У ньому міститься ряд положень, які стосуються деяких повноважень уряду (як колегіального органу), Федерального канцлера і міністрів. Водночас в Основному законі питання організації і компетенції уряду докладно не регламентуються з огляду на це, велике значення мають федеральні закони, що закріплюють окремі повноваження уряду [49, с. 207].

У зв'язку з цим, слушну думку з цього приводу висловила Н.Г. Саліщева, яка вважає що основою для вирішення питань пов'язаних з повноваженнями Уряду, є в першу чергу Конституція [53, с. 339].

Водночас, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» та Закон ФРН «Про правовий статус членів Федерального уряду» конкретизують і деталізують ті основні позиції, які закладені в нормах Основного закону кожної із країн, а також визначають механізми здійснення цих повноважень. Разом з тим не слід забувати про окремі повноваження урядів, які врегульовані у галузевому і спеціальному законодавстві. У зв'язку з цим, можна говорити про загальні повноваження урядів України та ФРН і повноваження цих органів у конкретних сферах суспільних відносин (спеціальні повноваження) [264, с. 26].

Слушну думку з цього приводу висловив Ю.О. Фрицький. Він вважає, що повноваження уряду в різних сферах навряд чи було б доцільно закріплювати в Основному законі, оскільки діяльність цього органу пов'язана насамперед з оперативним управлінням, яке здійснюється не тільки у правовій формі, але й в організаторській та організаційній. На думку дослідника, до основних повноважень уряду належить: здійснення загального керівництва та управління справами

держави; виконання законів, що стосуються уряду; складання і реалізація державного бюджету; координація діяльності окремих міністерств та відомств; питання організації та діяльності уряду; визначення основних напрямів політичного курсу уряду [194, с. 278].

До змісту повноважень уряду як найвищого органу виконавчої гілки влади належить: виконавчо-розпорядча діяльність; контрольно-наглядова функція; дії юридичного характеру і прийняття рішень, що тягнуть за собою важливі правові наслідки; нормотворча і правоохоронна (юрисдикційна) діяльність [15, с. 190].

Незважаючи на різний підхід до визначень основних повноважень уряду, до його найбільш традиційних повноважень зараховують: формування державного апарату та управління його діяльністю; виконання законів; участь у законодавчій діяльності (нормотворча діяльність уряду); бюджетні повноваження; здійснення економічної політики (тобто дії уряду відповідно до поставлених раніше цілей, напрямів і принципів, які впливають на розвиток економічних процесів) тощо. Із вище перелічених повноважень уряду, на думку А.А. Коваленка, перша є найбільш характерною для урядової діяльності. Він вважає, що саме уряд виступає головним органом, який комплектує та організовує роботу всього державного апарату [55, с. 284].

Іншої точки зору притримується М.Ф. Чудаков. На його думку, основну групу повноважень уряду утворюють повноваження у сфері управління, оскільки уряд є головним органом управління усіма справами держави. Тобто уряд здійснює функції загального універсального управління, реалізуючи тим самим свої цілі, що висувуються у політичних програмах [208, с. 455].

Необхідно ще раз наголосити на тому, що поняття «повноваження» і «функції» не є рівнозначними за своїм змістом, незважаючи на те, що в теорії адміністративного права, а часто і на практиці ці поняття нерідко ототожнюються, що, на нашу думку, є помилковим. Адже повноваження, як правило, матеріалізують конкретну функцію державного управління і надаються державному органу для забезпечення реалізації відповідної функції.

Хочемо зразу зауважити, що форми реалізації функцій та повноважень Уряду України такі самі, як і для унітарної держави, а повноваження Уряду Німеччини традиційні для уряду федеративної країни. Крім того, здійснюючи характеристику функцій урядів, слід звернути увагу на форму правління, що існує в конкретній державі. Адже враховуючи цю форму правління, виділяють функції «чистої» виконавчої влади, основним завданням якої є виконання законів, та функції вищого органу виконавчої влади щодо визначення напрямів розвитку країни та вироблення стратегічного курсу країни (наприклад Уряд Німеччини) [180, с. 280]. З цього приводу Д.С. Ашаєва зазначає, що у державах, в яких уряд виконує функцію «чистої» виконавчої влади, основною засадою конституційного ладу є домінування принципу розподілу влади, за якого ні про яке «обтяження» виконавчого органу іншими функціями йтися не може [14, с. 101-103].

Що стосується характеристики функцій Уряду України, то слід зазначити, що для такого поняття характерні всі ознаки функцій суб'єктів вищого рівня. Однак поняття «функції уряду» має свої особливості, що розкриваються через їх характеристику та класифікацію [180, с. 276].

А.В. Дуда у своїй роботі наголошує, що одним із найскладніших моментів у визначенні функцій Кабінету Міністрів України є встановлення залежності між такими категоріями, як функції та повноваження. Вона виділяє декілька підходів до досліджуваної нами проблеми: 1) ототожнення функцій та повноважень (прав і обов'язків чинити управлінські дії); ототожнення функцій лише з обов'язками; 3) позиція, відповідно до якої управлінські функції реалізуються через повноваження (права та обов'язки) [48, с. 8].

Досліджуючи функції уряду, багато науковців пропонують їх характеризувати із позиції функцій держави, елементом механізму якої виступає Кабінет Міністрів України. З цього приводу В.Ф. Погорілко виділив об'єктний підхід, до яких, зокрема належать наступні функції: політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна та зовнішня [79, с. 525-526]. З цього приводу, зазначає О.В. Марцеляк, його підтримують відомі українські вчені, зокрема В.О. Серьогін,

Ю.С. Шемшученко, О.Н. Ярмиш [104, с. 94]. Окрім вищезазначених об'єктних функцій Кабінету Міністрів України, у науковій літературі почали виділяти ще й такі: гуманітарну, бюджетну, функцію забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності [97, с. 136], забезпечення прав і свобод людини і громадянина, адміністративно-організаційну, забезпечення національної безпеки [103, с. 156-157].

Окрім об'єктних функцій, науковці виділяють функції за формами діяльності уряду, зокрема: нормотворчу, правозастосовну, кадрову, установчу, організаційну, контрольну [97, с. 136], інтерпретаційну [103, с. 156-157], розпорядчу, управлінську, функцію виконання законів, функцію законотворчої діяльності, функцію з розробки та реалізації різноманітних загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціально-культурного розвитку [180, с. 278].

О.В. Совгіря, досліджуючи функції Кабінету Міністрів України, виділяє дві групи функцій уряду: об'єктні та допоміжні. На її думку, саме така класифікація функцій виконавчої влади має бути покладена в основу структури Закону України «Про Кабінет Міністрів України» в частині регулювання ним функцій, який має закріплювати об'єктні функції уряду та перелік повноважень, спрямованих на їх реалізацію, та допоміжні функції з повноваженнями на їх втілення, що покликані забезпечити реалізацію функцій об'єктних [180, с. 283].

Отже, на підставі вище наведеного можна дійти до висновку, що функції уряду закріплені чинним законодавством України поєднують зазначене поняття із завданнями уряду України. Наприклад, по-перше, ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» визначає перелік основних завдань Уряду, тим самим практично дослівно дублює перелік функцій Кабінету Міністрів України, що закріплені у ст. 116 Конституції, а по-друге, в останньому пункті зазначеного переліку зазначає, що уряд має виконувати й інші функції, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України.

З аналізу норм чинного законодавства України та ФРН випливає, що форми реалізації повноважень уряду України та ФРН здійснюються у сфері законотворчої діяльності [265, с. 156]; організаційних повноважень; виконанні власних повноважень, які покладені на уряди Конституцією України, Основним законом ФРН та законодавством кожної з країн відповідно до функцій державного управління. На наявні групи повноважень урядів, які випливають з Конституцій обох держав, вплинула в першу чергу політична та економічна ситуація, що склалася в той чи інший період.

Стаття 113 Конституції України та ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» визначають місце і роль Кабінету Міністрів України (Уряду України), як вищого органу у системі органів виконавчої влади. І тому основне призначення Кабінету Міністрів України в цій системі – забезпечення інтересів українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, а також Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України. Зі змісту ст. 19 вищеназваного закону на перший план виступає саме ініціативна, творча, практична робота Уряду України по організації всієї виконавчої влади шляхом вирішення питань державного управління у сфері економіки та фінансів, соціальної політики, праці та зайнятості, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, природокористування, правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, запобігання і протидії корупції, розв'язання інших завдань внутрішньої і зовнішньої політики, цивільного захисту, національної безпеки та обороноздатності.

Кабінет Міністрів України не тільки виконує закони, але й активно реалізує надане йому право законодавчої ініціативи. Право законодавчої ініціативи є інструментом впливу Кабінету Міністрів України на законотворчу діяльність шляхом внесення урядових законопроектів. На нашу думку, реалізація урядом своїх повноважень залежить від його активності використувувати таке право.

Повноваження Кабінету Міністрів України реалізуються, як правило, колегіальним шляхом, на засіданнях уряду, що

дозволяє всебічно розглядати складні і багатоаспектні проблеми, виділити основні питання, узгодити загальні принципи і підходи до їх вирішення, сконцентрувати зусилля всіх членів кабінету на реалізацію ухвалених рішень. Такий порядок розгляду і вирішення проблем, на наш погляд, дозволяє ухвалювати якісно інші, ефективні рішення.

Аналіз конституційного закріплення повноважень Кабінету Міністрів України дозволяє класифікувати їх залежно від сфери державного та суспільного життя, в якій вони реалізуються. Законом України «Про Кабінет Міністрів України», зокрема у ст. 20, закріплено основні повноваження Уряду України у відповідних сферах: у сфері економіки і фінансів; у сферах соціальної політики, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; у сферах правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина; у сфері зовнішньої політики; у сфері національної безпеки та обороноздатності; у сфері вдосконалення державного управління та державної служби [137].

Вищеназвані групи повноважень Кабінету Міністрів України безпосередньо впливають із ст. 116 Конституції України, що надає їм особливе правове значення. Вони встановлюють основну мету, завдання і функції Кабінету Міністрів України, які визначають, в свою чергу, зміст його спеціальних повноважень, що отримали подальше закріплення в Законі України «Про Кабінет Міністрів України» [22, с. 287]. О.В. Совгиря з цього приводу зазначає, що існування таких груп повноважень Кабінету Міністрів України свідчить про те, що Уряд України – це орган виконавчої влади загальної компетенції, який, вступаючи напряду в конкретні правовідносини може набувати ознаки органу виконавчої влади спеціальної компетенції [180, с. 272]. Повноваження Уряду України, що реалізуються ним у зазначених вище сферах, на думку С.О. Чикурлія є дискреційними, односторонніми та не належать до конституційно-правового статусу, а формують його адміністративно-правовий статус [206, с. 102-103].



Отже, чинне законодавство України визначає наступні основні повноваження Кабінету Міністрів: а) у сферах економіки, фінансів; б) у сферах соціальної політики, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; в) у сферах правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина; г) у сфері зовнішньої політики; д) у сфері національної безпеки та обороноздатності; е) у сфері вдосконалення державного управління.

Кабінет Міністрів України здійснює також інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Крім того, на законодавчому рівні виділяють повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з: органами виконавчої влади, Президентом України, Верховною Радою України та її органами, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та об'єднаннями громадян [137]. Саме через ці повноваження визначається роль та місце Кабінету Міністрів України в системі стримувань і противаг, а сукупність цих повноважень становить основу його конституційно-правового статусу [180, с. 272].

Стосовно повноважень Кабінету Міністрів у відносинах з іншими державними органами, насамперед слід виділити напрями впливу з боку уряду на очолювану ним систему органів виконавчої влади. Як зазначалося, крім власне уряду, її складають центральні та місцеві органи виконавчої влади.

Серед органів, що не входять до системи органів виконавчої влади, найбільш розгалужені й тісні зв'язки Кабінет Міністрів здійснює у відносинах з Президентом, Верховною Радою та Радою національної безпеки і оборони України.

Відносини Кабінету Міністрів України з Президентом України проявляються насамперед у тому, що Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України.

Кабінет Міністрів України за ініціативою Президента України або з власної ініціативи здійснює підготовку проектів актів Президента України, вносить їх на розгляд Президенту України, забезпечує виконання виданих Президентом України актів, наданих Президентом України доручень, реалізацію програм Президента України та щорічного послання

Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України. Прем'єр-міністр України і міністр, відповідальні за акт Президента України, виданий Президентом України в межах повноважень, передбачених пунктами 3, 4, 5, 8, 10, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 23, 24 частини першої статті 106 Конституції України, та за виконання такого акта, зобов'язані скріпити його своїми підписами у п'ятиденний строк з дня надходження акта для скріплення.

За ініціативою Президента Кабінет Міністрів України вносить на розгляд Верховної Ради України, подає для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України підготовлені проекти законів, бере участь у здійсненні експертизи прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президенту України, готує та подає в установленому Президентом України порядку вмотивовані пропозиції щодо застосування до законів права вето.

Кабінет Міністрів України вносить Президенту України клопотання щодо визначення законопроектів як невідкладних для позачергового розгляду Верховною Радою України.

У засіданнях Кабінету Міністрів України може брати участь Президент України або уповноважений ним представник.

Згідно з Конституцією, при Президентові функціонує Рада національної безпеки і оборони України. Рада національної безпеки і оборони України відповідно до закону координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Кабінет Міністрів зобов'язаний виконувати рішення цієї Ради, що вводяться в дію указами Президента, забезпечувати здійснення її заходів з координації і контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. До того ж Прем'єр-міністр за посадою входить до складу Ради національної безпеки і оборони України.

Серед повноважень Кабінету Міністрів у відносинах з Верховною Радою, слід виділити його право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України. Кабінет Міністрів України вносить проекти законів на розгляд Верховної Ради України. Для представлення у Верховній Раді України проекту закону, внесеного Кабінетом Міністрів України, Прем'єр-міністр України визначає члена Кабінету Міністрів України. У разі

неможливості визначеним членом Кабінету Міністрів України представляти проект закону у Верховній Раді України за згодою Прем'єр-міністра України його може представляти заступник міністра, керівник центрального органу виконавчої влади, який не входить до складу Кабінету Міністрів України, про що Верховна Рада України повідомляється письмово.

Кабінет Міністрів України має право відкликати внесений ним на розгляд Верховної Ради України проект закону. Новосформований Кабінет Міністрів України має право відкликати до прийняття у першому читанні проекти законів, внесені на розгляд Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України, повноваження якого припинені.

Кабінет Міністрів України на виконання рішення Верховної Ради України за зверненням відповідного комітету Верховної Ради України або з власної ініціативи подає Верховній Раді України висновки щодо повноти економічного обґрунтування та фінансового забезпечення законодавчих пропозицій і проектів законів, реалізація яких потребує матеріальних та інших витрат за рахунок державного чи місцевих бюджетів.

Кабінет Міністрів України забезпечує проведення експертизи внесених на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи проектів законів, які надіслані Верховною Радою України.

Прем'єр-міністр України, інші члени Кабінету Міністрів України, заступники міністрів мають право бути присутніми на засіданнях Верховної Ради України і виступати з питань, що обговорюються.

Якщо на засіданні Верховної Ради України народні депутати України порушують питання, що стосуються діяльності Кабінету Міністрів України або окремих центральних органів виконавчої влади, Прем'єр-міністр України та інші члени Кабінету Міністрів України мають право на репліку та на виступ.

Члени Кабінету Міністрів України або за їх дорученням посадові особи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів України мають право брати участь у засіданнях комітетів, тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій Верховної Ради

України з розгляду питань, що стосуються повноважень Кабінету Міністрів України.

Чи не одним із найважливіших повноважень Кабінету Міністрів України є розроблення та подання не пізніше 15 вересня кожного року до Верховної Ради України проекту Закону України «Про Державний бюджет України» на наступний рік та доповідь про хід виконання Державного бюджету України поточного року. Крім того, Кабінет Міністрів України забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання відповідно до Конституції України, Бюджетного кодексу України та закону про Державний бюджет України на відповідний рік.

Слід також зазначити, що Кабінет Міністрів України розробляє і вносить на розгляд Верховної Ради України проекти загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля.

Кабінет Міністрів України одночасно із звітом про виконання Державного бюджету України за минулий рік подає Верховній Раді України звіти про хід виконання загальнодержавних програм.

В Основному законі ФРН функції та повноваження уряду встановлюються як повноваження вищого федерального органу виконавчої влади, що визначає внутрішню і зовнішню політику федерації. Функції та повноваження Федерального уряду чітко в Основному законі не закріплюються, їх можна вивести з положень, що регулюють взаємовідносини Федерального уряду з іншими органами влади. Його завдання випливають з природи виконавчої влади і полягають насамперед в ініціюванні та виконанні федеральних законів, для чого Уряд Німеччини може видавати свої нормативні акти – постанови (Verordnungen) [62, с. 211].

Уряд ФРН як орган, який очолює виконавчу владу, має власні повноваження, необхідні для виконання його завдань і функцій. Водночас діяльність уряду не зводиться до «виконання законів» у вузькому сенсі, а охоплює ряд важливих політичних і правових механізмів реалізації основних напрямів і завдань державної діяльності [49, с. 210]. Повноваження,

властиві Федеральному уряду як колегіальному органу, згадуються в таких різноманітних приписах, що будь-яка їх систематизація викликає заперечення [214, с. 242].

Фактично повноваження Уряду ФРН дуже широкі. Він здійснює всі функції з управління державою і має сильні позиції в законодавчій сфері [77, с. 302]. Німецькі вчені М. Шредер і Н. Ахтенберг, вважають, що недоцільно концентруватися на єдиних повноваженнях уряду, їх потрібно розглядати, розмежовуючи відповідно до сфери функціонування та впливу компетенції кабінету [233, с. 1159].

На відміну від Закону України «Про Кабінет Міністрів України», ні Основний закон ФРН, ні Закон «Про правовий статус членів Федерального уряду» не містить такого детального переліку повноважень. Не вдаючись до простого перерахування цих повноважень, спробуємо розділити їх за функціональними сферами і показати їх значущість та різноманіття. Отже, на основі аналізу конституційного закріплення повноважень Уряду ФРН їх можна покласифікувати залежно від сфери державного та суспільного життя, в якій вони реалізуються:

- право участі у законотворчій діяльності (ст. 76, абз. 1, 3; ст. 77, абз. 2; ст. 80; ст. 115а, абз. 2 О.3.);

- право нагляду та впливу, здебільшого в адміністративній сфері із втручанням у державні справи в межах всієї федерації (ст. 37; ст. 84, абз. 2—5; ст. 85, абз. 2—4; ст. 86; ст. 87в абз. 2; ст. 108, абз. 2; ст. 129, абз. 1);

- з бюджетних питань (ст. 110, абз. 3; ст. 11, 113, 114)

- з питань відомства закордонних справ (ст. 26, абз. 2; ст. 32, абз.3), зокрема законодавчої ініціативи з цих питань (ст. 59, абз. 2; ст. 80а, абз. 3);

- повноваження діяти у надзвичайних ситуаціях (ст. 35, абз. 3; ст. 53а, абз. 2; ст. 81; ст. 87а, абз. 4; ст. 91, абз. 2; ст. 115а, абз. 1; ст. 115, абз. 2);

- на отримання інформації і її оцінку (ст. 43, абз. 2; ст. 53, абз. 2; ст. 91а, абз. 5; ст. 114, абз. 2 О.3; § 11, абз. 2 Регламенту Об'єднаного комітету);

- на ухвалення рішень у разі розбіжностей між Федеральними міністрами, прийняття Регламенту Федерального уряду (ст. 65) і на здійснення організаційних

повноважень в межах компетенції Федерального канцлера і окремих галузевих відомств [193, с. 260]

Згідно з § 15 Регламенту Уряду ФРН, на спільне обговорення Кабінету міністрів виносяться всі питання загального внутрішньо- і зовнішньополітичного, економічного, соціального, фінансового, культурного значення, особливо всі законодавчі ініціативи та висновки щодо них, проекти постанов уряду, Регламент Уряду, розбіжності між міністрами, а також всі питання, для яких таке обговорення передбачено Основним законом або законом (зокрема, застосування федерального примусу, оголошення стану законодавчої необхідності, нагляд за виконанням землями федеральних законів, видання адміністративних приписів загального характеру та ін.) [233, с. 1165].

На думку І.П. Ільїнського, Уряд ФРН є головним органом управління федеральним держаним апаратом. Він здійснює керівництво всіма федеральними органами управління, у винятковому віданні яких знаходяться іноземні справи, економічні, фінансові і соціальні справи федерального значення, федеральний транспорт, зв'язок та ін. Уряд здійснює управління армією (бундесвером), федеральною поліцією, органами з охорони конституції, а також органами розвідки та контррозвідки. З усіх цих питань Федеральний уряд видає загальні адміністративні приписи [52, с. 66].

Компетенція Федерального уряду, відповідно до норм Основного закону та Регламенту уряду ФРН, велика: він є не тільки органом виконавчої влади, але й активним учасником законодавчого процесу [172, с. 174]. Деякі країни, серед них і Німеччина, практикують делегування законодавчих повноважень – тимчасова передача парламентом іншим органам публічної влади можливості схвалювати закони [8, с. 28-29]. Як свідчить практика, більшість прийнятих у ФРН законів – це урядові законопроекти, які були схвалені Бундестагом. Стаття 80 Основного закону ФРН зазначає, що закон може тимчасово уповноважити Федеральний уряд, Федерального міністра та уряди земель ухвалювати постанови. Але рішення з питань використання пошти, телекомунікацій, залізничного транспорту потребують подальшого затвердження Бундесратом (ч. 1, 2 ст. 80 ОЗ ФРН) [177, с. 90].

Крім того, у законі мають бути визначені зміст, мета і обсяг наданого повноваження. У постанові повинна вказуватися його правова підстава [52, с. 66]. Очевидно, що при реалізації делегованих законодавчих повноважень уряду парламент намагається залишити за собою прерогативу контролю за змістом ухвалених рішень [177, с. 91].

У галузі законодавства Уряд ФРН наділений правом законодавчої ініціативи і широко нею користується. З деяких питань уряд розробляє і вносить на розгляд Бундестагу і Бундесрату проекти законів [172, с. 175]. Зокрема, ст. 113 Основного закону наділяє уряд правом бюджетної ініціативи, яка передбачає схвалення Федеральним урядом закону про бюджет. Крім того, доповнюється важливим повноваженням, згідно з яким закони, що збільшують запропоновані бюджетні витрати, які включають нові витрати або допускають їх в майбутньому, потребують схвалення урядом. Те ж стосується і законів, які приводять до зменшення доходів. Уряд може вимагати, щоб Бундестаг відклав ухвалення рішень за такими законами. У цьому випадку уряд має право в шеститижневий термін повідомити Бундестагу свою думку. Уряд може в чотиритижневий термін після прийняття закону Бундестагом вимагати ухвалення нового рішення [49, с. 210].

До участі у законотворчому процесі належить також обов'язок уряду давати висновки щодо законопроектів Бундесрату під час винесення їх на розгляд Бундестагу. Також Уряд ФРН може вимагати скликання погоджувального комітету парламенту, якщо необхідна згода Бундесрату на ухвалення закону [172, с. 175]. Це повноваження сприяє проведенню єдиної державної політики та балансу федеральних і земельних інтересів.

Співпраці Федерального уряду з Бундестагом та Федеральною радою слугує, крім всього, право членів Федерального уряду на участь в переговорах як цих обох органів, так і їх комітетів (абз. 2 ст. 43, ст. 53 ОЗ ФРН). Крім того, вони повинні бути вислухані в будь-який час і, таким чином, мають можливість не тільки бути обізнаними про роботу парламенту, а також наділені правом висловити свою точку зору [202, с. 306].

Слід особливо наголосити на тому повноваженні уряду, як подання Федеральному президенту про стан законодавчої необхідності (ст. 81 ОЗ ФРН) щодо будь-якого законопроекту, відхиленого Бундестагом, у разі, якщо звернення Канцлера з клопотанням про висловлення йому довіри не отримало схвалення більшості членів Бундестагу і Бундестаг не розпущений. Крім того, якщо Бундестаг після оголошення стану законодавчої необхідності знову відхилить цей законопроект або прийме його в неприйнятній для уряду редакції, то закон вважається прийнятим при схваленні його Бундесратом. Те ж стосується і випадку, якщо законопроект не буде прийнятий Бундестагом протягом чотирьох тижнів після його нового внесення. Цей механізм дозволяє уряду навіть тоді, коли він не має підтримки більшості членів Бундестагу, забезпечити стабільність державної політики.

Крім участі в законотворчому процесі, уряд також наділений правом видання підзаконних нормативних актів. Серед актів Федерального уряду особливе місце займають постанови (правові приписи), що мають законодавчу силу (можливість їх прийняття передбачена абз. 1 ст. 80 ОЗ ФРН). Ці акти приймаються в порядку делегованого законодавства і становлять собою закони в матеріальному сенсі (на відміну від формальних законів, прийнятих вищим законодавчим органом в межах особливої законодавчої процедури). Здебільшого, постанови конкретизують відповідні законодавчі приписи (наприклад, практично до кожного закону Особливої частини податкового законодавства прийнято постанову, що конкретизує порядок здійснення оподаткування) [49, с. 211].

У конституційній практиці закріпилися наступні умови дійсності постанов, що мають законодавчу силу. По-перше, це наявність законодавчого повноваження (якщо законом передбачається подальша передача повноважень, то для цього потрібно постанова). По-друге, повноваження повинно бути досить виразне за змістом, метою і обсягом. У даному випадку ставляться межі допустимого відхилення від принципу поділу влади. По-третє, в постанові має бути зазначена її права підстава. Нарешті, вона має бути опублікована в належному офіційному виданні (наприклад, у «Федеральному віснику



законів»). При порушенні перерахованих умов постанова є недійсною [49, с. 212].

У багатьох сферах державного життя практично значущі питання вирішуються не законами або постановами, які видаються на їх основі, а адміністративними приписами (адміністративні приписи можуть супроводжувати законодавче регулювання, конкретизуючи його). Загальні адміністративні приписи можуть видаватися, окрім уряду як колегіального органу, також окремими Федеральними міністрами [172, с. 175].

У деяких випадках прийняття адміністративних приписів прямо передбачено Конституцією або законами. Наприклад, абз. 7 ст. 108 Основного закону закріплює повноваження Федерального уряду щодо видання адміністративних приписів із схвалення Бундесрату, якщо регулювання податків покладається на фінансові органи земель або громад. На підставі цієї статті приймаються директиви до найбільш великих податкових законів. В інших випадках повноваження щодо видання адміністративних приписів впливають із загальної компетенції уряду.

Адміністративні розпорядження можуть видаватися в різних формах. Рішення, що ухвалюються урядом як колегією, як правило, видаються у формі директив. У той же час не виключаються й інші форми. Наприклад, відповідно до § 48 Закону «Про захист навколишнього середовища від шкідливого впливу» [117], уряду зобов'язаний видати інструкції, що конкретизують порядок здійснення запобіжних заходів і виконання інших обов'язків щодо захисту навколишнього середовища.

Уряд забезпечує виконання ухвалених законів і підзаконних актів. Дана сфера повноважень уряду безпосередньо впливає з його статусу як вищого органу виконавчої влади держави. Повноваження щодо адекватного проведення урядової політики насамперед стосуються взаємодії уряду з федеральною адміністрацією, урядами та адміністраціями земель.

Так, уряд має право видавати адміністративні приписи щодо федеральної адміністрації, а Федеральні міністри

наділені широкою компетенцією у керівництві підвідомчими міністерствами [266, с. 685].

Крім того, ключову роль відіграють так звані організаційні повноваження, які згідно з панівною в німецькій доктрині думкою є сферою власної компетенції виконавчої влади. Йдеться про повноваження уряду як вищого органу виконавчої влади з організації своєї внутрішньої структури (організаційний поділ та розподіл повноважень, створення, зміна, скасування відповідних організаційних елементів). При цьому організаційні повноваження розподілені між урядом як колегією (прийняття Регламенту уряду), Канцлером (визначення кількості міністерств, встановлення їх компетенції) і міністрами (ім належать організаційні повноваження щодо керування міністерствами і відомствами) [49, с. 212].

У відносинах союзу та земель головна роль відводиться Федеральному уряду – переважно зі значною долею участі Федеральної ради (Бундесрату). Уряд наділений низкою наглядових повноважень щодо адміністрації земель, які реалізуються за участю Бундесрату. Стосовно випадків виконання адміністраціями земель федеральних законів або за дорученням Федерації уряд має право за згодою Бундесрату видавати обов'язкові для земель загальні адміністративні розпорядження (абз. 2 ст. 84, абз. 2 ст. 85, абз. 7 ст. 108 ОЗ ФРН). Він володіє (зазвичай у відносинах з вищими земельними органами) обмеженими повноваженнями видавати вказівки (абз. 5 ст. 84, абз. 3 ст. 85, абз. 3 ст. 108 ОЗ ФРН) і за участі Бундесрату здійснює федеральний нагляд за виконанням землями федерального законодавства (абз. 3-4 ст. 84 ОЗ ФРН) [49, с. 211]. З цією метою Федеральний уряд може відправляти уповноважених осіб в установи земель з метою нагляду за виконанням землями федеральних законів [172, с. 176]. Через спеціальні комітети Бундесрату, а також за допомогою проведення конференцій з міністрами земель Уряд ФРН здійснює загальний нагляд за діяльністю адміністративних органів у землях. З цих питань Федеральний уряд може видавати землям за згодою Бундесрату загальні адміністративні приписи, а на основі законів – спеціальні вказівки [52, с. 66]. Якщо цього недостатньо, уряд за певних

умов має право застосувати федеральний примус (за згодою Бундесрату) або федеральну інтервенцію. У цьому випадку приписи уряду підлягають скасуванню щоразу на вимогу Бундесрату (ст. 37, абз. 2 ст. 91 ОЗ ФРН). Щодо урядів земель Федеральний уряд наділений також деякими координаційними повноваженнями. Так, головуєчі члени урядів земель повинні неодноразово протягом року запрошуватися для обговорення важливих політичних, економічних, соціальних і фінансових питань [49, с. 212].

Федеральному уряду надаються особливі повноваження (абз. 2 ст. 91 Основного закону ФРН). Ця стаття наділяє Уряд Німеччини у випадку небезпеки, яка загрожує існуванню землі, правом підпорядковувати своїм безпосереднім вказівкам поліцію однієї або декількох земель, а також використовувати підрозділи федеральної прикордонної охорони. Також Уряд ФРН наділений широкими військовими повноваженнями.

Ще одне важливе повноваження, яким наділений Федеральний уряд, – це надання згоди на призначення керівників установ земель середнього рівня, а також надання згоди землям в межах їх повноважень заключати договори з іноземними країнами [172, с. 176].

Уряду Німеччини належать ключові повноваження стосовно основного фінансового плану держави. Ці повноваження зумовлені завданнями та функціями Уряду як органу, який забезпечує єдину збалансовану державну політику. Основний закон ФРН (абз. 2 ст. 109) не тільки наділяє уряд правом бюджетної ініціативи, а й зобов'язує його забезпечити раціональне виконання бюджету. Зокрема, згідно зі ст. 111 Основного закону, при несхваленні Бундестагом бюджету до кінця чергового року уряд має право здійснювати витрати в новому бюджетному році відповідно до статей бюджету попереднього року. Крім того, у випадку недостатності надходжень від збору податків із резервних фондів та інших джерел уряд має право вдатися до отримання кредиту в розмірі не більше чвертини підсумкової суми бюджету минулого року.

У числі інших повноважень Уряду ФРН, що забезпечують реалізацію поставлених перед ним завдань, можна назвати значні повноваження з розроблення, прийняття, втілення в

життя планів і програм у різних сферах державного життя. Особливий характер цих повноважень визначається тим, що планування – один із найважливіших засобів здійснення керівництва державою. Особливо значна його роль в економічній сфері.

Загалом організаційна діяльність Федерального уряду Німеччини обмежена на користь законодавчих органів. Зокрема, п. 3, абз. 1, ст. 87 наділяє виключно законодавця правом засновувати певні відомства і безпосередньо підлеглі Федерації корпорації й установи публічного права. Також, питання організації і діяльності адміністрації можуть бути врегульовані законом, який має перевагу порівняно із постановами Федерального уряду. І нарешті, організаційна діяльність Уряду ФРН обмежена (не скрізь точно) там, де для регулювання компетенції і діяльності відомств не передбачений спеціальним застереженням в конституційному праві необхідний закон. Однак організаційна діяльність Федерального уряду, незважаючи на ці обмеження, зберігає своє значення, оскільки в основному здійснюється у сфері федерального управління, нерегульованого законами [202, с. 307-308].

У числі інших повноважень уряду, що забезпечують реалізацію поставлених перед ним завдань, можна назвати великі повноваження з розроблення, прийняття, втілення в життя планів і програм у різних сферах державного життя. Особливий характер цих повноважень визначається тим, що планування є однією з найважливіших засобів здійснення керівництва державою. Особливо значна його роль в економічній галузі. Для прикладу можна навести середньострокове фінансове планування, передбачене Законом «Про забезпечення стабільності економіки та економічного зростання» [116] (п'ятирічний фінансовий план представляється Федеральним урядом в Бундестаг і Бундесрат одночасно з проектом бюджету на відповідний рік).

Функції Уряду Німеччини, на відміну від функції управління, не знаходять жодного чіткого визначення у традиційній схемі поділу влади, а поняття «уряду» не визначене в основному законі. Якщо функція Уряду ФРН сьогодні тлумачиться як «управління та керівництво всією державою» та як «взагалі

політична діяльність державних органів, яка пов'язана з вирішення державних завдань» [228, с. 240], то цим пояснюється зовсім небагато. Інші численні спроби дати визначення функціям уряду також не привели до жодного уточнення. Так, функція управління державою характеризувалася:

- як «здійснення політичних завдань управління, пов'язаних з наданням напряму процесу роботи державного апарату» [252, с. 681];

- як «вище планування, координація та встановлення мети» [221, с. 170];

- як «творче рішення, політична ініціатива, всеохоплююче управління всією державою та спрямований контроль за виконавчою діяльністю» [228, с. 240];

- як «всеохоплююче та базове планування, встановлення та здійснення організації, мети та завдань, а також правопорядок держави» [240, с. 65];

М. Шредер розглядає функції уряду з точки зору управління державою, яке визначається цілями та завданнями суспільства з метою їх здійснення в реальності, а також відвернення, з потреби, кризи державного та суспільного життя [232, с. 959]. У положеннях Основного закону виділяється велика кількість державних органів, котрі ухвалюють рішення найвищого рангу в державі: Федеральний уряд, Федеральний президент, Бундестаг, Бундесрат, Федеральний конституційний суд, федеральні землі, а також передусім активні виборці [238, с. 727]. Федеральний уряд, в свою чергу, розділяє управління державою з парламентом до певної «спільної» межі, в якій компетенція принципово належить парламенту. Функція уряду врешті-решт перешаровується з різними органами державної влади, і поняття уряду стає багатозначним. Вирішальним є навпаки те, що уряд як складова виконавчої влади у значенні ст. 20 Основного закону, здійснюючи свої повноваження може обирати між багатьма законодавчо допустимими формами поведінки [228, с. 245]. Він має, за теорією Лайзерса, «владу комбінованого розсуду» [238, с. 728] до комбінації та координації всіх допустимих правопорядком форм свободи і стає, за визначенням К. Штерна «центром гравітації політичної організації та управління»

[253, с. 1009], діє творчо і тим самим «не повністю раціонально» [225, с. 7]. Як наслідок, автономна політична влада, яка ухвалює рішення уряду, розглядається за федеральним конституційним законом як імперативне розпорядження демократичної конституції правової держави [223, с. 314].

Загальноприйнятий опис повноважень Федерального уряду відображає нечітку картину стану завдань Федерального уряду і дає неповне уявлення про сферу його діяльності. Серед часто згадуваних повноважень десь наприкінці залишаються завдання, пов'язані з політичним керівництвом. Усі спроби конкретнішого розгляду змісту завдань обмежуються виключно загальними поняттями. Ті завдання, які безпосередньо впливають із функцій, не можна конкретно визначити без загрози їх скорочення. Ті завдання, які сформувалися з функцій Федерального уряду, заслуговують у будь-якому випадку більшої уваги. Не претендуючи на повноту опису, все ж таки можна виділити окремі з них, оскільки вони значною мірою типові для роботи Федерального уряду [214, с. 243].

*Стимулююча функція та функція ініціативи.* У ролі органу виконавчої влади Федеральний уряд Німеччини володіє функцією власної ініціативи. І хоча не йде мова про монополію уряду в правовому плані, проте саме Федеральний уряд як колегіальний орган або через Федерального канцлера, або через окремі відомства часто є ініціатором найрізноманітніших дій. Функція прояву ініціативи виходить далеко за межі формулювань Основного закону (ст. 76, абз. 1; ст. 110, абз. 3; ст. 59, абз. 2). Основою цієї функції є можливість досягати прогресу та обов'язок уряду розвивати країну і суспільство, а також досягнення політичної цілісності, з потреби, відповідно до політичної доцільності формулювати державні завдання [232, с. 1158]. Сюди ж належить і визначення пріоритетів, тобто обмежене правовими нормами право вибирати спосіб вирішення тієї або іншої проблеми – правовим, адміністративним або політичним шляхом [214, с. 243-244].

*Функції прогнозування та планування.* Функції прогнозування та планування виступають характерною

ознакою Федерального уряду у матеріальному сенсі. Від цієї функції вимагається створення програми дій, а також застереження та дії під час непередбачуваних ситуацій [224, с. 131]. Його діяльність повинна концентруватися на «майбутньому становищі», тобто на перспективних завданнях та їх перспективному виконанні [235, с. 117]. Уряд постійно повинен передбачати ситуації, які можуть виникнути у майбутньому, а не орієнтуватися тільки на вирішення вже наявних завдань, припускаючи вірогідність виникнення нових [224, с. 132].

*Інформування громадськості.* Виходячи з повноваження керівництва державою, Федеральний уряд уповноважений також інформувати громадськість про свою політику та про певні наміри та заходи. Інформаційна діяльність уряду в такій класичній роботі з громадськістю не вичерпується. Вона містить однакову інформацію про «найважливіші події не тільки в середині уряду, але й за його межами», про «встановлену політичну діяльність» [237, с. 82]. Це завдання слугує забезпеченню інформованості громадян про найважливіші політичні заходи та плани, щоб усунути у майбутньому непорозуміння між громадянами та державою.

*Інтеграційна функція.* У науковій літературі підкреслюється значна інтеграційна дія уряду ФРН. Уряд реалізує спільні завдання держави, які надані йому політичними, економічними, соціальними та культурними силами. Єдність та згода в цьому розумінні не є наслідками діяльності уряду. Вони є також завданнями органів, які виконують частину урядових функцій [253, с. 109].

Наділення будь-яких функцій завжди слугує досягненню цілей інтеграції. Для Федерального уряду виконання таких завдань тягне за собою найбільше труднощів. З одного боку, він є урядом для всього народу ФРН і скеровує свою діяльність в інтересах всіх громадян. З іншого боку, у парламентській демократії він є важливим «партійним урядом» і, як такий, не є «нейтральним» органом – на відміну від Федерального президента, який є посередником між гілками влади [224, с. 185].

## Висновки до глави 1

1. У конституційному праві зарубіжних держав існують різноманітні (іноді навіть протилежні) підходи щодо визначення терміну «уряд». До того ж конкретне його трактування залежить, в першу чергу, від форми державного правління тієї чи іншої країни.

2. На наш погляд, слід розмежовувати широкий та вузький аспекти поняття «уряд». У широкому аспекті під ним слід розуміти сукупність органів виконавчої влади, що діють відповідно до закріплених конституціями та поточним законодавством повноважень з метою забезпечення сталого соціально-політичного та соціально-економічного розвитку держави, додержання прав, свобод та інтересів суб'єктів правовідносин. У вузькому аспекті «уряд» слід розуміти як функціонуючий відповідно до закріплених конституціями та поточним законодавством положень вищий загальнодержавний колегіальний орган, що керує виконавчою та розпорядчою діяльністю в державі з метою реалізації як внутрішньої, так і зовнішньої політики, а також додержанням конституційних прав, свобод й інтересів суб'єктів правовідносин.

3. Дотримуючись прийнятих термінів, можна сказати, що уряд не тільки формально здійснює виконавчу політичну владу, але, більше того, його влада за своєю суттю є вищою владою в державі. Уряд – це орган, який володіє виконавчою владою у державі та здійснює загальне управління державними справами згідно із правилами, передбаченими у законодавстві. Вважаємо, така дефініція підкреслює одну дуже важливу рису – уряд має діяти не на власний розсуд, а в існуючому в даній державі правовому полі.

4. Конституційно-правовий інститут уряду складається з норм, що регулюють, перш за все, порядок формування, повноваження уряду, його структуру, підзвітність, взаємовідносини його членів як між собою, так і з іншими державними органами. Уряд у більшості зарубіжних держав є основним інструментом здійснення політики держави в усіх сферах суспільного життя.



5. Складовими поняття «компетенція» є наступні: юридична відповідальність та предмет відання; функції, цілі та завдання; предмет відання, юридичне закріплення призначення, завдань та функцій органу; предмет відання або підвідомчість; чітко окреслене коло завдань (справ), відведене органу відповідно до напрямку його діяльності, завдання та відповідальність органу виконавчої влади; тільки функції або тільки завдання; певний обсяг державної діяльності, покладеної на конкретний орган або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати у процесі практичної діяльності. Водночас, відповідальність не є складовою компетенції, а є наслідком невиконання або неналежного виконання державним органом самої компетенції.

6. Компетенція – це сукупність владних повноважень певного змісту та обсягу, якими наділяється державний орган відповідно до закону. Владними повноваженнями є сукупність прав і обов'язків, які дозволяють державним органам виконувати функції держави. Проте, на нашу думку, відносять до елементів компетенції виключно владні повноваження, буде збігатися зміст цих понять, оскільки поняття «компетенція» є ширшим, ніж поняття «повноваження».

7. Компетенція уряду – це головна складова змісту правового статусу уряду, яка доповнюється такими важливими елементами, як його завдання, функції, підвідомчість, характер взаємозв'язків з іншими органами державної влади, місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань, межі правової відповідальності уряду перед державою, а також юридичні межі самостійності даного органу, встановлені державою.

8. Аналіз існуючих доктринальних підходів до поняття «компетенція уряду» дає можливість визначити її як базовий елемент його правового статусу уряду, що включає такі законодавчо встановлені елементи, як: предмети відання, завдання, функції та повноваження. Компетенція уряду дає можливість визначити його місце в системі органів публічної влади, характер взаємозв'язків з ними (як по «горизонталі»),

так і по «вертикалі»), порядок вирішення установчих і кадрових питань, особливості юридичної відповідальності;

9. Поняття компетенції уряду з термінологічної точки зору як за чинним законодавством України, так і законодавством ФРН закріплене нечітко, що є досить негативним правовим явищем, оскільки рішення, що ухвалюються урядами двох держав, видаються саме в межах їх компетенції.

10. Поняття «повноваження» та «функції» не є рівнозначними за своїм змістом, незважаючи на те, що в теорії конституційного права, а часто і на практиці ці поняття нерідко ототожнюються. Це на нашу думку, є невірним, оскільки повноваження, як правило, матеріалізують конкретну функцію державного управління та надаються державному органу для забезпечення реалізації відповідної функції.

11. Функції уряду, закріплені чинним законодавством України змішують зазначене поняття із завданнями Уряду України. Зокрема, по-перше, ст. 2 Закону України «Про кабінет Міністрів України» визначає перелік основних завдань Уряду, тим самим практично дослівно дублює перелік функцій Кабінету Міністрів України, що закріплені у ст. 116 Конституції, а по-друге, в останньому пункті зазначеного переліку зазначає, що уряд має виконувати й інші функції, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України.

12. Федеральний уряд ФРН є особливим органом державної влади, що володіє самостійним колом повноважень. Всі функції уряду, правове та адміністративне регулювання здійснюються ним за власним правом. Деякі приписи Основного закону ФРН (ст. 65, 65а) свідчать про те, що для діяльності Федерального уряду типовими є політична ініціатива, керівництво та контроль. У цьому сенсі правила організації та методи роботи уряду відрізняються особливою широтою й відкритістю.

13. Коло різноманітних функцій та повноважень Федерального уряду ФРН важко підвести до спільного знаменника. Цим, очевидно, пояснюється та стриманість, з якою в Основному законі ФРН йдеться про завдання даного органу. Федеральний уряд є органом влади, який здійснює керівництво державою та, відповідно до завдань політичного

керівництва, визначає мету політики, складає й реалізує урядову програму.

14. Внаслідок різноманітності завдань Федерального уряду ФРН і труднощів опису всіх його функцій та повноважень, неможливо визначити чітку сферу його діяльності в межах здійснення виконавчої влади. В Основному законі ФРН завдання Федерального уряду унормовані не повністю, але саме з цієї причини впливають важливі його можливості впливати на державу та суспільство.

## ГЛАВА 2

# КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ГОЛОВИ ТА ЧЛЕНІВ УРЯДУ В УКРАЇНІ ТА ФРН

---

### 2.1. Конституційно-правовий статус голови уряду України та ФРН

Конституції зарубіжних країн рідко закріплюють розгорнуті положення, у яких було б закріплено правовий статус членів уряду та його голови. У більшості країн світу конституційне визначення правового положення членів уряду взагалі відсутнє або, як правило, в них говориться тільки про голову уряду [180, с. 198]. Зазвичай вони обмежуються тезою про те, що прем'єр-міністр очолює уряд і керує ним [211, с. 187], а правове положення інших членів уряду визначається відповідними законами. Винятком не стали і Основний закон України та Німеччини. Відомий російський конституціоналіст Л.М. Ентін вважає, що конституції зарубіжних держав рідко закріплюють розгорнуті положення, у яких була б закріплена компетенція уряду і його голови. Це, на думку автора, пояснюється наступним: чим вища значимість державного органу, покликаного проводити в життя політику й забезпечувати захист інтересів держави, тим ширші його дискреційні повноваження й конституційне регулювання [66, с. 187].

Правове положення членів уряду України та ФРН визначається в першу чергу Конституцією України, Основним законом ФРН [119], Законом України «Про Кабінет Міністрів України» та Законом ФРН «Про правовий статус членів Федерального уряду» [142]. Виходячи з цього, правове положення членів уряду уточнюється і в інших правових приписах, наприклад, Регламенті Кабінету Міністрів України та Регламенті Федерального уряду Німеччини [152].

*Правовий статус Прем'єр-міністра України та Канцлера ФРН.* Як показує сучасний європейський конституційний досвід, правовий статус голови уряду, його права, обов'язки та

відповідальність, як правило регулюються у двох площинах – керівництвом внутрішньою і зовнішньою політикою держави та організацією роботи уряду [180, с. 199].

В.Я. Малиновський характеризує голову уряду як політичного діяча, що очолює один із вищих органів держави, наділений особливими самостійними повноваженнями для здійснення керівництва суспільними справами у сфері виконавчої влади [100, с. 504].

Правове положення Прем'єр-міністра України та Канцлера ФРН визначається насамперед значенням статусу самого уряду як політичного інституту та органу державної влади. Розглядаючи правовий статус голови уряду, зазначимо, що ця посада є надзвичайно важливою не тільки залежно від форм правління. Правове положення голови уряду в першу чергу визначається значенням і статусом самого Кабінету Міністрів як політичного інституту і органу державної влади [126, с. 10], проте на структуру та зміст правового статусу голови уряду впливають й інші фактори [43, с. 126-130]. Серед них можна виділити як основні, так і другорядні. До основних належать такі, як форма державного правління та політичний режим. Такої точки зору дотримуються П.П. Шляхтун [212, с. 424-425] і А.І. Черкасов [205, с. 382], які вважають, що формальний статус голови уряду визначається передусім формою державного правління, а реальний – значною мірою залежить від розкладу партійно-політичних сил у парламенті.

Так, правовий статус голови уряду в державах із парламентською формою правління можна охарактеризувати за наступною схемою: президент (монарх) є формальним главою держави, тоді як фактичним головою є прем'єр-міністр. Отже, голова уряду як лідер політичної партії, що отримала абсолютну більшість мандатів у парламенті, реально очолює не тільки виконавчу владу, а й через парламентську більшість своєї партії контролює законодавчу владу [180, с. 198]. Що стосується країн із змішаною формою державного правління, то в таких державах голова уряду розглядається виключно в контексті визначення його правового статусу як керівника колегіального органу влади. Тобто, незважаючи на окреме виділення посади прем'єр-міністра, він, порівняно з правовим положенням голови уряду в парламентських республіках

(монархіях), не виділяється вирішальною самостійністю у здійсненні державної політики, оскільки його головним завданням є забезпечення ефективної діяльності вищого органу виконавчої влади – уряду [43, с. 129-132]. Для країн із президентською формою правління характерним є поєднання посад голови держави та голови уряду. Фактично в даному випадку ми спостерігаємо концентрування в одних руках стратегічних і тактичних можливостей по вибору форм і напрямків державного управління. Тобто найменше формальних і реальних владних повноважень має голова уряду у президентській республіці – там, де впроваджено таку посаду [212, с. 424-425].

Ще одним із факторів, який впливає на правовий статус голови уряду, слід вважати його місце серед інших членів уряду [180, с. 197]. Дж. Саторі виділяє три способи зв'язку із членами свого кабінету: «перший над нерівними» – це коли голову виконавчої влади, який є партійним лідером, навряд чи можна позбавити посади, він призначає або відправляє уряд у відставку на свій розсуд; «перший серед нерівних» – голова уряду може не бути офіційним партійним лідером, його не можна відправити у відставку, висловивши недовіру з боку законодавчого органу, і він залишається на своїй посаді навіть тоді, коли членів його кабінету замінюють; «перший серед рівних» – це голова уряду, який іде у відставку разом зі своїм кабінетом і який зазвичай повинен прийняти до урядової команди «нав'язаних» міністрів [167, с. 98-99].

Тенденція регулювання статусу голови уряду в зарубіжних країнах, на думку Ю.Е. Лагутова, полягає у тому, що наприклад, в конституціях країн європейського права обов'язки, та відповідальність голови уряду регулюються у двох площинах – керівництвом внутрішньою та зовнішньою політикою держави та організацією роботи уряду [90]. Узагальненість чи навіть абстрактність конституційної регламентації правового положення уряду і його голови дає змогу сконцентрувати саме у нього основні функції у сфері державного владарювання. Як свідчить практика діяльності урядів різних країн світу, саме Прем'єр-міністр є ключовою фігурою в уряді, яка проявляється: у порядку формування уряду (передбачає як першу стадію заміщення саме його посади); визначенні складу

уряду (в якій прем'єр відіграє провідну роль); його відставці з будь-яких причин (наслідком такої відставки, як правило, є відставка всього складу уряду); формуванні програми діяльності уряду, яку затверджує парламент; вирішенні питань внутрішньої структури та організації уряду; керуванні засіданням кабінету; у випадку розходження позицій з важливих питань між ним і окремими членами уряду, вирішальне слово належить прем'єру (в подальшому голова уряду має право вимагати відставки конкретного міністра). Під загальним керівництвом голови уряду нерідко знаходиться інститут державної служби, який дає йому можливість здійснювати контроль та впливати на кадрову політику в системі виконавчої влади країни [100, с. 504-505].

Правовий статус Прем'єр-міністра України та Канцлера ФРН мають між собою значні особливості та відмінності (в першу чергу це впливає із форми державного правління), які зумовлені їх конституційно-правовим становищем. У першу чергу хочеться наголосити, що правове становище Прем'єр-міністра України і Канцлера ФРН ширше визначено в Конституціях України та Німеччини стосовно інших членів уряду. Ця обставина свідчить про виняткове становище цих голів урядів серед інших його членів.

Таке становище чітко виражено, насамперед, конституційною процедурою призначення на посаду Прем'єр-міністра України та Канцлера ФРН. Відповідно до ч. 2 ст. 114 Конституції України Прем'єр-міністр України призначається за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України. Дещо схожа процедура призначення на посаду Федерального канцлера Німеччини, яка знаходить своє відображення в ст. 63 Основного закону ФРН. Федеральний канцлер обирається Бундестагом за пропозицією Федерального президента. Обраним вважається особа, яка отримає абсолютну більшість голосів у Бундестазі.

Конституція України загалом дублює загальноєвропейські правові норми правового статусу голови уряду, але у доволі звуженій формі [90]. Відповідно до ч. 1 ст. 114 Конституції України Прем'єр-міністр України разом із Першим віцепрем'єр-міністром, трьома віцепрем'єр-міністрами та міністрами входять до складу Кабінету Міністрів України,

який, в свою чергу, відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» здійснює виконавчу владу в Україні безпосередньо через міністерства та інші органи виконавчої влади... В юридичній літературі неодноразово порушувалося питання про дуалізм виконавчої влади в Україні. Фактично склався розподіл виконавчої влади між Президентом та Урядом України. У зв'язку з цим, багато науковців намагалися дати відповідь на питання: хто є головою виконавчої влади? Це питання є найбільш складним при визначенні статусу Прем'єр-міністра України. Не позбавлені підстав докази тих науковців, які головою виконавчої влади в Україні називають Прем'єр-міністра, підкреслюючи, що Конституція України закріплює за Президентом статус глави держави і не більше того.

Конституція України юридично не передбачає посади голови виконавчої влади. Виконавчу владу, відповідно до ст. 113 Конституції, здійснює Уряд України, як колегіальний орган. Ніякого посилання про те, хто очолює виконавчу владу в Україні, Конституція не закріплює, а це означає, що всі роздуми про голову виконавчої влади в Україні викликані тільки реальною залежністю виконавчої влади від Президента України. Це пов'язано насамперед з тим, що Президент України має великий вплив на формування уряду. Це проявляється у призначенні на посаду Прем'єр-міністра України та персонального складу Кабінету Міністрів, а також відповідальності уряду перед ним. Цей вплив також проявляється у можливості Президента відправити у відставку як весь уряд, так і окремих його членів, за винятком Прем'єр-міністра України, відставка якого тягне за собою відставку всього Уряду України [10, с. 72].

Слушну думку висловив російський вчений С.Д. Хазанов. Він вважає, що необхідно більшою мірою розвивати доктрину дуалізму вищої виконавчої влади і пропагувати принцип обмеженого втручання президента у сферу виконавчої влади, яка буде гарантувати уряду більшу самостійність і організаційну незалежність [201, с. 32-33].

Дмітрієв С.А. [47, с. 56] та Топоркова М.К. [190, с. 14], даючи характеристику правовому статусу Прем'єр-міністра вважають, що, «оскільки керівництво діяльністю уряду, що здійснює виконавчу владу, покладено на голову уряду, то



можна стверджувати, що саме він керує виконавчою владою в країні».

Іншої точки зору дотримується Д.Ю Приймак, який вважає, що «при всьому значенні посади голови уряду з організації урядової діяльності, немає підстав піддавати сумніву конституційну формулу про те, що виконавчу владу в державі здійснює уряд (як колегіальний орган), а не його голова». При цьому він виходить з тієї характеристики правового статусу голови уряду, відповідно до якої статус у конституційному праві залежить від ролі, яку він відіграє в позначенні і фіксуванні стану учасників конституційно-правових відносин, і підходах до його характеристики. Але в будь-якому своєму прояві правовий статус має риси стійкості, відносної сталості, внутрішньої узгодженості та системоутворюючої значущості [126, с. 22-23].

Виходячи із основних положень Конституції України, Закону України «Про Кабінет Міністрів України», Прем'єр-міністр характеризується як особа, яка керує роботою Кабінету Міністрів України.

Для цього нам необхідно звернутися до лінгвістичного тлумачення слова «керувати». Так, словник української мови тлумачить цей термін наступним чином: «керувати» – спрямовувати діяльність кого-, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось; давати вказівки; розпоряджатися; – бути керівником установи, організації, відділу тощо; – спрямовувати чий-небудь учинки, дії [176].

Оскільки керівництво роботою Уряду України покладене на Прем'єр-міністра, то можна стверджувати, що Прем'єр-міністр не тільки керує роботою уряду, а й безпосередньо очолює його.

З вище наведеного випливає, що Прем'єр-міністр України очолює Уряд України, зміцнює його правовий статус стосовно інших його членів. Він відповідає за те, щоб на основі законів України було забезпечено виконання покладених в обов'язки Кабінету Міністрів України політичних, економічних, культурних і соціальних завдань, а також доручених йому завдань в галузі правопорядку, безпеки і оборони країни. Для цього Прем'єр-міністр України визначає основні напрями діяльності уряду, організовує колективну роботу Кабміну, визначає порядок денний уряду, скликає засідання і керує ним.

Проте, як вважає І.І. Дахова, Прем'єр-міністр на сьогодні повною мірою не відіграє ролі голови Кабінету Міністрів України. Хоча законодавець і зробив спроби наділити Прем'єра повноваженнями, які б підтверджували його статус як голови Уряду України, але, на жаль, обсяг цих повноважень є недостатнім [44, с. 243] і обмежується насамперед повноваженнями Президента України, який наділений значними преференціями стосовно регулювання діяльності органів виконавчої влади. Слушну думку висловила С.Г. Серьогіна, яка вважає, що сьогодні ця можливість по суті паралізована фактичною адміністративною залежністю уряду від глави держави і правом Президента здійснювати кадрові призначення в системі виконавчої влади, а також на свій розсуд припиняти повноваження Прем'єр-міністра і всіх членів Кабінету [169, с. 13]. Таким чином, в сучасних умовах Прем'єр-міністр України фактично не відіграє вирішальної ролі у керівництві роботою як Кабінету Міністрів, так і інших органів виконавчої влади. Тобто ситуація, що виникла в Україні, є більш наближеною до стану в республіках з президентською формою правління, аніж з мішаною, якою вважається Україна.

Якщо у президентських і змішаних системах роль голови уряду велика, то, безсумнівно, вона ще більш значуща в парламентарних системах. На відміну від Конституції України, Основний закон ФРН визнає Федерального канцлера головою уряду. Хоча в статті 62 Конституції загалом визначено, що Федеральний уряд складається з Федерального канцлера й Федеральних міністрів [120, с. 134] (що підкреслює кабінетний характер цього уряду), інші положення конституції також закріплюють такий визначальний вплив голови уряду. І.П. Ільїнський, покликаючись на професора Т. Маунца, зазначає, що Основний закон ФРН посилює взаємини уряду з парламентом та послаблює позиції міністрів у взаємовідносинах із Федеральним канцлером [52, с. 65]. Так, функціональне розташування Федерального канцлера та Федеральних міністрів є спірним. Частково вони класифікуються як окремі органи чи учасники, а частково виступають поряд із Федеральним урядом, як самостійні найвищі конституційні органи [230, с. 226], чи в крайньому разі тільки Федеральний канцлер та Федеральні міністри, які

чітко вказані в Основному законі (міністр оборони, ст. 65-а ОЗ; міністр юстиції, абз. 3 ст. 96, ОЗ; міністр фінансів, абз. 3 ст. 108, 112, абз. 1 ст. 114 ОЗ ФРН) [119]. В.В. Марченко, характеризуючи посаду Канцлера Німеччини, на відміну від німецьких вчених, дійшов висновку, що Федерального канцлера не може бути визнано «*primus inter pares*» (першим серед рівних)», оскільки його повноваження є ширшими [106, с. 94] порівняно з іншими членами Федерального уряду.

Основний закон надає Канцлеру в межах Федерального уряду та всієї виконавчої влади домінуючу роль. Це проявляється не тільки в принципі компетенції Федерального канцлера у визначенні основних напрямів політики за ст. 65 Основного Закону Німеччини, але і в інших конституційних положеннях. Компетенція Федерального канцлера у визначенні основних напрямів політики є проявом закладеного в основному законі принципу канцлерства [119].

Слід розглянути також питання щодо досліджуваного статусу Прем'єр-міністра України та Федерального канцлера Німеччини, їх правосуб'єктності як керівників уряду, так і членів уряду як колегіального органу. Повноваження Прем'єр-міністра і Канцлера можуть бути розділені на ті, що належать їм як головам урядів (тобто вони здійснюють свої повноваження від імені уряду одноособово), так і ті, які вони виконують, будучи членами уряду [267, с. 709].

Отже, для того, щоб глибше зрозуміти сутність правового статусу голови уряду, він повинен мати права та обов'язки і реальну можливість для їх реалізації. У традиційному розумінні поняття «суб'єкт права» охоплює як потенційні можливості, так і їх реалізацію. Незважаючи на це, деякі цивілісти співставляють правосуб'єктність і правоздатність [98, с. 4]. Наукове дослідження сутності правосуб'єктності дозволяє констатувати, що це одна із складних та системних категорій у сучасному праві. За своєю суттю це категорія, що об'єднує усю сукупність правових якостей суб'єкта права, у тому числі його правовий статус. У доктрині права не має одностайності та єдиних підходів до розуміння правової категорії «правосуб'єктність». Російські вчені, зокрема А.М. Азриліян, Є.В. Калашникова та інші, визначають правосуб'єктність як здатність бути учасником правовідносин.

Учені підкреслюють, що до правосуб'єктності входять два елементи: правоздатність та дієздатність [82, с. 14]. С.С. Алексеев вважає, що правосуб'єктність становить собою властивість особи бути носієм юридичних прав і обов'язків [115, с. 380]. А.В. Міцкевич у своїй праці зазначає, що до правосуб'єктності входять правоздатність, дієздатність, а також правовий статус [110, с. 134].

Отже, до правосуб'єктності входять обумовлені нормами права такі правові якості суб'єкта: а) мати права та обов'язки, а у випадках, визначених законом, повноваження; б) здійснювати та/або реалізовувати (набувати, виконувати) права, обов'язки або повноваження; в) нести юридичну відповідальність за невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків [98, с. 5].

На думку О.В. Совгирі, під правосуб'єктністю керівника органу виконавчої влади розуміємо здатність керівника виступати суб'єктом правових відносин від імені органу виконавчої влади у різних галузях права. Слушно зауважує дослідниця, що таке твердження буде справедливим як стосовно єдиноначальних органів виконавчої влади, так і щодо колегіальних органів. Відмінність буде полягати лише в обсязі компетенції та методах управління [180, с. 200]. Так, у колегіальних органах, якими виступають уряди України і Німеччини, усі рішення, приймаються колегіально, але поряд із цим прийняті рішення не набудуть чинності без підпису Прем'єр-міністра (ч. 2 ст. 117 Конституція України) або Федерального канцлера (п. 2 пар. 30 Регламенту Федерального уряду). Тобто, якщо розглядати правосуб'єктність колегіального органу виконавчої влади окремо від правосуб'єктності його керівника, то ми б зіткнулися з неможливістю реалізувати повною мірою правоздатність органу. Правосуб'єктність посади керівника органу виконавчої влади, на думку Н.О. Армаша, виникає з моменту створення такої посади і закінчується з моменту її ліквідації [12, с. 57].

Таким чином, ми можемо зробити висновок, що дієздатність неможлива без правоздатності, а правосуб'єктність, у цьому випадку як правова конструкція, відображає склад юридичних фактів, є підставою (передумовою) правового статусу голови уряду [98, с. 5].

Отже, правосуб'єктність голови уряду – це визначене нормами права його здатність виступати суб'єктом правовідносин від імені уряду, що є похідним від правосуб'єктності вищого органу виконавчої влади та виникає з моменту правового регулювання такої посади і припиняється з моменту її ліквідації [180, с. 201].

Правове положення Прем'єр-міністра України та Федерального канцлера, окрім правосуб'єктності, включає й компетенцію. Термін «компетенція» походить від латинського *«competentia»* (ведення, здатність, приналежність до права) – сукупність предметів відання, функцій, повноважень, прав та обов'язків органу виконавчої влади, посадової особи [115, с. 210]. У концепції адміністративної реформи в Україні вказується, що поняття «компетенція» застосовується для визначення певного обсягу повноважень, закріпленого за кожним органом, а повноваження концепція визначає як права і обов'язки, в тому числі обов'язки нести відповідальність за наслідки виконання повноважень [98, с. 6].

Як зазначає І.І. Дахова, вчені наголошують на тому, що залежно від кількості елементів, що входять до структури компетенції, існує декілька підходів до її тлумачення: «класичний» (компетенція розглядається як сукупність повноважень і предметів відання), «розширювальний» (до змісту компетенції входять завдання, функції, форми, методи діяльності тощо) і «обмежувальний» (зміст компетенції зводиться до предмету відання). Ці точки зору різноманітні, і сьогодні вчені не дійшли єдиного висновку стосовно поняття та структури компетенції [43, с. 135].

З.С. Макарова у складі компетенції голови уряду виділяє такі елементи, як: владні повноваження (сукупність прав та обов'язків, якими наділено голову уряду через нормативно-правові акти чи урядом як колегією), і предмет відання (певні сфери суспільних відносин, зумовлені соціально-політичним призначенням голови уряду). Виходячи з цього, компетенція голови уряду – це сукупність прав та обов'язків, визначеними конституцією та іншими нормативно-правовими актами, якими його наділяє Кабінет Міністрів чи закон для здійснення своєї діяльності в межах предметів відання [98, с. 6].

Нижче ми розглянемо найбільш значущі конституційно-правові характеристики голів урядів України та ФРН, що формують їх індивідуальний правовий статус. Йдеться про ті повноваження, які вони здійснюють переважно особисто, без прийняття актів уряду, тобто незалежно від уряду в цілому як органу державної влади.

Як зазначалося вище, серед повноважень Прем'єр-міністра України та Канцлера ФРН виділяють конституційні та такі, що закріплені в поточному законодавстві. У вітчизняній та зарубіжній науковій літературі пропонується виділяти такі основні групи повноважень голови уряду: адміністративні, представницькі та політичні [180, с. 202]. Отже, до адміністративних повноважень Прем'єр-міністра України слід віднести: спрямування і координацію діяльності керівників центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів АРК, місцевих державних адміністрацій; керівництво роботою Уряду України, спрямованої на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів, схваленої Верховною Радою; спрямування діяльності Кабінету Міністрів на забезпечення реалізації державної внутрішньої і зовнішньої політики; участь у нормотворчій діяльності через підписання актів уряду, скріплення підписом актів Президента України з окремих питань тощо. До повноважень представницького характеру пропонується відносити ведення переговорів та підписання у встановленому порядку міжнародних договорів України; представлення програми діяльності уряду на пленарному засіданні Верховної Ради України. До політичних повноважень належить організація роботи з формування та реалізації державної економічної та фінансової політики, а також у межах своїх повноважень політики з питань оборони, юстиції, правоохоронної діяльності та євроатлантичної інтеграції України; організація роботи центральних та місцевих органів виконавчої влади з формування і реалізації державної регіональної політики, проведення адміністративної та адміністративно-територіальної реформ, реформування системи державної служби [180, с. 201-202].

Керівну роль у Федеральному уряді Німеччини займає Федеральний канцлер. Відповідно до положень Основного закону влада Федерального канцлера значно посилена за рахунок

повноважень Федерального президента, Бундестагу, а також Федеральних міністрів. Як наслідок голова уряду – Федеральний канцлер – стає ніби політичним центром усієї конституційної системи ФРН, у якій фактично більша частина правових актів виходить безпосередньо від нього. Не дивно, що основним принципом цієї системи став канцлерський принцип і широко використовується поняття канцлерської демократії [65, с. 517]. Повноваження Федерального канцлера поділяються на внутрішні (повноваження в середині уряду) та зовнішні (по відношенню до інших конституційних органів влади) [214, с. 240]. Отже, виходячи з принципу канцлера до основних повноважень можна віднести: повноваження щодо визначення основних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики уряду; кадрове та організаційне право Канцлера на формування кабінету; спрямування і координація роботи Федеральних міністрів з основних напрямів політики, яка є для них обов'язковою і яку вони повинні здійснювати самостійно і під власну відповідальність у відповідній сфері їх діяльності; визначення процедури ведення справ в уряді і їх контроль [119]; участь у нормотворчій діяльності шляхом контрасигнації законів ФРН, а також указів і розпоряджень Федерального президента [152].

Українська дослідниця О.В. Совгіря у своїй науковій роботі пропонує поділяти повноваження Прем'єр-міністра України на такі групи: установчі повноваження; повноваження у сфері нормотворчої діяльності; повноваження у сфері організації діяльності уряду; повноваження щодо забезпечення взаємодії уряду з іншими органами державної влади; представницькі повноваження та повноваження у сфері міжнародних відносин [180, с. 201-202]. Серед вище зазначених повноважень голови уряду деякі науковці додатково виділяють ще й інші повноваження це такі як: організаційно-представницькі; організаційно-розпорядчі; організаційно-кадрові; організаційно-контрольні.

Перед тим, як перейти до більш детального розгляду повноважень Прем'єр-міністра України та Канцлера Німеччини, хочеться звернути увагу на ту обставину, яка дає нам підстави говорити, що і Канцлер і Прем'єр-міністр починають виконувати свої повноваження ще до моменту

діяльності уряду як колегії і це їх повноваження суто індивідуальне. Насамперед хочеться виділити кадрове та організаційне право Прем'єр-міністра України та Канцлера ФРН на формування кабінету (персонального складу уряду). Відповідно до абз. 1 ст. 64 Основного закону Німеччини Федеральні міністри призначаються Федеральним президентом за пропозицією Канцлера. Схожа норма закріплена і в ч. 3 ст. 114 Конституції України, у якій йдеться про те, що персональний склад Кабінету Міністрів України призначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра. Отже вищезазначені конституційні норми тільки закріплюють право Прем'єр-міністра України і Канцлера після призначення на посаду представити Президентам України та ФРН персональний склад уряду. Зміст цих статей дозволяє стверджувати, що без голови уряду питання щодо кандидатів на посади членів уряду не вирішується. Таким чином, і Прем'єр-міністр, і Канцлер підбирає кандидатури тих осіб, які будуть входити у склад уряду.

Отже, повноваження голови уряду України і ФРН слід розділити на такі групи.

*До першої групи* слід віднести повноваження щодо безпосередньої участі голови уряду у формуванні персонального складу Кабінету міністрів, його допоміжних структур, інших органів виконавчої влади, припинення їх діяльності та здійснення окремих повноважень, що з цим пов'язані, тобто установчі повноваження.

Так, відповідно до п. 10 ч. 1 ст. 106 Конституції України Прем'єр-міністр вносить подання Президенту щодо призначення членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також їх заступників (ч. 1 п. 2 ст. 42 ЗУ «Про Кабінет Міністрів України»), голів місцевих державних адміністрацій. Окрім кадрових повноважень, Прем'єр-міністр України вносить подання Президенту України щодо утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України на утримання цих органів (п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України).



Відповідно до абз. 1 ст. 64 Основного закону ФРН, Федеральні міністри призначаються та звільняються Федеральним президентом за пропозицією Канцлера. Підкреслене конституційним правом значення Федерального канцлера базується на його праві формувати кабінет. Він вибирає міністрів і робить подання про їх призначення або звільнення, які є обов'язкові для Федерального президента [202, с. 302]. Цю процедуру німецькі науковці ще називають «право пропозиції», яке ґрунтується головним чином на ідеї внутрішнього контролю в межах уряду. Водночас необхідно зауважити, що при цьому він, безсумнівно, враховує побажання урядових фракцій. Федеральний канцлер також наділений організаційними повноваженнями при створенні міністерств, має право наділяти їх певною компетенцією та розмежовувати сфери їх діяльності (§ 9 Регламенту Федерального уряду). Ще одним важливим повноваженням Федерального канцлера є, повноваження у виборі та призначенні свого заступника із числа Федеральних міністрів (абз. 1 ст. 69 ОЗ ФРН) [214, с. 241]; призначення за погодженням з відповідним міністром парламентського держсекретаря (ст. 2 Закону «Про правовий статус парламентських державних секретарів») [49, с. 213].

На відміну від Канцлера Німеччини, Прем'єр-міністр України в даному питанні є надзвичайно обмеженим повноваженнями Президента України. Запропоновані Прем'єр-міністром кандидатури на посаду членів Кабінету Міністрів України можуть бути призначені або відхилені Президентом України у повному складі або щодо окремих кандидатур. Повноваження щодо звільнення з посади члена Кабінету Міністрів України до компетенції Прем'єр-міністра взагалі не входить, оскільки, це безпосередня компетенція Президента України. З цього випливає, що Прем'єр-міністр України навряд чи зможе обирати на свій власний розсуд кандидатури на посаду членів Кабінету Міністрів України без попереднього погодження цих кандидатур із Президентом. Російські вчені в цьому разі виділяють два етапи. До першого етапу вони відносять спільне обговорення та узгодження запропонованих кандидатур, яке має неформальний і конфіденційний характер. На другому етапі досягнуті домовленості оформляються офіційним письмовим поданням

Прем'єр-міністра Президенту, де останній видає відповідний указ.

До установчих повноважень Прем'єр-міністра України слід ще віднести право заявити Президентові України про свою відставку, що тягне за собою відставку всього складу Уряду України (ч. 2, 3 ст. 115 Конституції України), а також обов'язок подати главі держави заяву про відставку Кабінету Міністрів України за рішенням Президента чи у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України резолюції недовіри (ч. 6 ст. 115 Конституції України); подає заяву про складення повноважень Кабінету Міністрів України новообраному Президенту України у день вступу на пост Президента України (ч. 2 ст. 11 ЗУ «Про Кабінет Міністрів України») [180, с. 203].

До конституційних повноважень Федерального канцлера належить право у будь-який час і з будь-якого приводу вносити пропозицію до Бундестагу про вираження йому вотуму довіри (ст. 68 ОЗ ФРН). Це право наділяє Канцлера перевіряти формування більшості у Бундестазі як урядовий додаток до конструктивного вотуму недовіри (ст. 67 ОЗ ФРН) [119]. Таким чином, формальна відповідальність перед парламентом (включаючи усі її наслідки) лежить тільки на Канцлерові. Крім того, даний інститут необхідно оцінити як вагомий важіль впливу канцлера на Бундестаг. Як правило, використання його пов'язане з прийняттям того чи іншого акту, який голова уряду прагне отримати від парламенту. Ще одне важливе, на нашу думку, повноваження Федерального канцлера, є внесення Федеральному президенту клопотання про розпуск Бундестагу протягом 21 дня у разі, якщо звернення Канцлера про вираження йому вотуму довіри не отримує згоди більшості членів Бундестагу. Основний закон залишає Федеральному канцлеру право подати у відставку із обов'язком в разі прохання Федерального президента продовжити ведення справ до призначення наступника [202, с. 300]. До цієї групи повноважень Федерального канцлера входять його право звернення до Федерального міністра з проханням продовжити виконання обов'язків у разі закінчення терміну повноважень до призначення наступника (абз. 3 ст. 69 ОЗ ФРН) [214, с. 241].

Із проаналізованих вище повноважень Прем'єр-міністра України та Федерального канцлера можна дійти висновку, що Канцлер Німеччини в цьому разі має надзвичайно широкі повноваження. Це проявляється в першу чергу правом ставити перед Бундестагом питання про вираження йому вотуму довіри та право розпуску Парламенту (чого позбавлений Прем'єр-міністр України). Ці два, з нашої точки зору, повноваження надають Канцлеру ФРН величезну вагу та вплив не тільки на Федеральний уряд, але й на законодавчий орган з метою реалізації його основного завдання, проведення внутрішньої і зовнішньої політики.

Ще одне важливе повноваження Прем'єр-міністра України – це подання та особисте представлення на пленарному засіданні Верховної Ради України Програми діяльності Кабінету Міністрів України (ч. 2 ст. 10 ЗУ «Про Кабінет Міністрів України»; ч. 5 ст. 227 ЗУ «Про регламент Верховної Ради України») [180, с. 203];

*Другу групу* складають повноваження у сфері організації діяльності уряду.

Повноваження Прем'єр-міністра України у сфері організації діяльності уряду полягають у наступному: керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує діяльність уряду на забезпечення здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, та здійснення інших повноважень, покладених на Кабінет Міністрів України (ч. 4 ст. 114 Конституції України; п. 1 ч 1 ст. 42 ЗУ «Про Кабінет Міністрів України»); спрямовує та координує діяльність віцепрем'єр-міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів АРК, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, дає доручення та вказівки, обов'язкові до виконання цими посадовими особами [79, с. 529]; формує проект порядку денного засідання Кабінету Міністрів України, який затверджується Урядом України за пропозицією Прем'єр-міністра України (п. 4 ч. 1 ст. 42 та ч. 7 ст. 46 ЗУ «Про Кабінет Міністрів України»); скликає засідання Кабінету Міністрів України та головує на них (п. 5 ч. 1 ст. 42 ЗУ «Про Кабінет Міністрів України»); наділений правом вирішального голосу,

якщо проект рішення отримав половину голосів посадового складу Кабінету Міністрів України і за це рішення проголосував Прем'єр-міністр України, то це рішення вважається прийнятим (ч. 1 ст. 52 ЗУ «Про Кабінет Міністрів України»); вносить Кабінету Міністрів України подання щодо призначення на посаду та звільнення з посади Керівника Секретаріату Кабінету Міністрів України (ч. 3 ст. 8 ЗУ «Про Кабінет Міністрів України») [180, с. 203-204].

Повноваження у сфері організації діяльності Федерального уряду Німеччини полягають у тому, що Федеральний канцлер Німеччини: визначає основні напрями внутрішньої і зовнішньої політики та здійснює контроль за її виконанням (ст. 65 ОЗ ФРН; розділ 1, § 1, абз. 1-2 Регламенту Федерального уряду); керує справами Федерального уряду відповідно до регламенту, прийнятого Федеральним урядом і схваленого Федеральним президентом, а також забезпечує єдність ведення справ у Федеральному уряді (ст. 65 ОЗ ФРН; розділ 1, § 2, § 6 Регламенту Федерального уряду); видає безпосередньо розпорядження статс-секретарю Відомства Федерального канцлера про призначення засідання Федерального уряду, а також визначає порядок денний та головує на засіданні Федерального уряду (розділ 4, § 21, абз. 1; розділ 4, § 22 абз. 1 Регламенту Федерального уряду); веде засідання Федерального уряду і, крім того, вирішує питання про допуск на засідання чиновників міністерства, причому тільки з конкретного пункту порядку денного (§ 23, абз. 3 Регламенту Федерального уряду); формулює текст рішення Федерального уряду (§ 25 Регламенту Федерального уряду); має право вирішального голосу при рівному розподілі кількості голосів членів Федерального уряду (розділ 4, § 24, абз. 2 Регламенту Федерального уряду); направляє законодавчим органам проекти рішень, прийняті Федеральним урядом і представлені компетентним у цьому питанні Федеральним міністром (§ 28, абз. 1 Регламенту Федерального уряду) [152].

*Третю групу повноважень складають повноваження у сфері нормотворчої діяльності.*

Отже, Прем'єр-міністр України має право: підписувати акти Кабінету Міністрів України (ч. 2 ст. 117 Конституції України) та видавати розпорядження [79, с. 529], а також наділений

правом підпису Генеральної угоди (ст. 42 п. 6 ЗУ «Про Кабінет Міністрів України»). Отже, в цьому разі ні Конституція України, ні Закон України «Про Кабінет Міністрів України» не конкретизують, про які акти уряду йде мова: чи про акти, прийняті на засіданні уряду як колегії, чи прийняті Прем'єр-міністром України одноособово [268, с. 963]. З цього можна зробити висновок, що постанови і розпорядження Уряду України без підпису Прем'єр-міністра є юридично нікчемними; він скріплює своїм підписом акти Президента України, виданих у межах повноважень, передбачених пунктами 3, 4, 5, 8, 10, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 23, 24 ч. 4 ст. 106 Конституції України.

До повноважень Федерального канцлера Німеччини у сфері нормотворчої діяльності належить: право контрасигнації розпоряджень Федерального президента (ст. 58 ОЗ ФРН); право Федерального канцлера підписувати постанови Федерального уряду після їх контрасигнації компетентним галузевим міністром (§ 30, абз. Регламенту Федерального уряду) [214, с. 270].

*До четвертої групи повноважень слід віднести повноваження щодо забезпечення взаємодії уряду з іншими органами державної влади.*

Для реалізації четвертої групи повноважень Прем'єр-міністр України: здійснює представлення у Верховній Раді України проекту закону, внесеного Урядом України, визначає члена Кабінету Міністрів України або іншу особу з числа керівників органів виконавчої влади (ч. 3 ст. 27 ЗУ «Про Кабінет Міністрів України»); має право бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України і виступати з питань, що обговорюються там, а також право на репліку та на виступ у разі, якщо на засіданні Верховної Ради України порушується питання, що стосується діяльності Уряду України або інших центральних органів виконавчої влади (ч. 3, 4 ст. 28 ЗУ «Про Кабінет Міністрів України»). Якщо провести аналіз Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», то до повноважень голови Уряду України ще можна віднести: право брати участь у закритих пленарних засіданнях Верховної Ради України (ч. 2 ст. 4); право бути запрошеним на урочисті засідання Парламенту України з нагоди складання присяги новообраними народними депутатами (ч. 4 ст. 14);

гарантоване право на виступ на пленарному засіданні Верховної Ради України з обговорюваного питання (ч. 1 ст. 34); право бути запрошеним на пленарне засідання Парламенту України під час заслуховування щорічних послань Президента України (ч. 1 ст. 168); Прем'єр-міністр України звітується перед Верховною Радою України на її пленарному засіданні про хід та результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів (ч. 5 ст. 228), а також має право на виступ під час розгляду питання відповідальності Уряду України (ч. 1 ст. 232). Підписує відповідь на звернення чи запит народного депутата, парламентських комітетів, Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації, тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій Верховної Ради з питань діяльності Кабінету Міністрів України (ч. 2 ст. 34 ЗУ «Про Кабінет Міністрів України»); невідкладно приймає народних депутатів з питань їх депутатської діяльності (ч. 4 ст. 33 ЗУ «Про Кабінет Міністрів України») [180, 204-205]; входить за посадою до складу Ради національної безпеки і оборони України [79, с. 529].

До четвертої групи повноважень Федерального канцлера Німеччини належить: право доступу на засідання Бундестагу та Об'єднаного комітету та виступу там (ст. 43, абз. 2 ОЗ ФРН, § 11, абз. 2 Регламенту Об'єднаного комітету); право скликання Бундестагу та Об'єднаного комітету (ст. 39, абз. 3 ОЗ ФРН; § 8, абз. 2 Регламенту Об'єднаного комітету); право інформувати Федерального президента про свою політику і ведення справ Федеральними міністрами за допомогою письмових доповідей про справи особливого значення, а якщо є потреба, – за допомогою особистих доповідей (§ 5 Регламенту Федерального уряду) [232, с. 1163]; протягом року Федеральний канцлер зобов'язаний неодноразово запрошувати голів земельних урядів для участі у спільних із Федеральним урядом обговореннях важливих політичних, економічних, соціальних і фінансових питань, щоб під час особистої участі вони могли зробити свій внесок у раціональну і єдину політику федерації і земель (§ 31 Регламенту Федерального уряду) [49, с. 214].

*До п'ятої групи належать представницькі повноваження та повноваження у сфері міжнародних відносин.*

Отже, до цієї групи повноважень Прем'єр-міністра України входять: повноваження представляти Уряд України у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами; право виступу у відносинах з урядами іноземних держав, ведення переговорів і підписання міжнародних договорів, відповідно до законів України та актів Президента України [270, с. 203]; повноваження вносити на розгляд Уряду України пропозиції щодо затвердження голів спільних міжнародних комісій з питань співробітництва, що утворюються на підставі міжнародних договорів, укладених від імені Кабінету Міністрів України.

У галузі зовнішніх відносин без Федерального канцлера, фактично, не обходиться жодне рішення. У його повноваження входять: участь у вирішенні питань війни і миру шляхом згоди і контрастигування президентських рішень, наказів і розпоряджень; участь в укладанні договорів шляхом контрастигування президентських актів; керівництво укладенням та укладання адміністративних (міжурядових) угод, що входять до компетенції федеральної адміністрації (абз. 2 ст. 59 ОЗ ФРН); а також право як голові Федерального уряду бути членом Європейської Ради. З оголошенням стану оборони має право на видання наказів і командування збройними силами (ст. 115в ОЗ ФРН) [49, с. 214].

Федеральний канцлер, на відміну від голів урядів інших держав, розглянутих у роботі, наділений значними повноваженнями у сфері оборони. Так, відповідно до ст. 65-а Основного закону ФРН, Федеральний міністр оборони має право видавати накази й командувати збройними силами, однак у випадку проголошення стану оборони ці повноваження переходять до Федерального канцлера (ст. 115 ОЗ ФРН) [106, с. 96].

На відміну від Канцлера ФРН, Прем'єр-міністр України наділений ще одним винятковим повноваженням, зокрема, відповідно до ст. 112 Конституції України, виконувати обов'язки Президента України на період до обрання і вступу на пост новобраного Президента України у разі дострокового припинення повноважень Президента України (відповідно до статей 108, 109, 110, 111 Конституції України) [180, с. 206]. Це

повноваження Прем'єр-міністра України дозволяє зробити висновок про можливий подвійний статус голови уряду. В українській практиці таке повноваження Прем'єр-міністра України ще жодного разу не застосовувалося, на відміну від Російської Федерації, де голова уряду дане повноваження застосовував вже двічі, зокрема у 1996 та 1999 роках. Конституція України не врегульовує процедурний порядок покладання обов'язків Президента України на Прем'єр-міністра України, а в Законі України «Про Кабінет міністрів України» взагалі відсутні нормативно закріплені повноваження Прем'єр-міністра України виконувати обов'язки Президента України у разі дострокового припинення ним своїх повноважень.

На відміну від повноважень Федерального канцлера ФРН значний обсяг повноважень Прем'єр-міністра України, закріплений Конституцією України 1996 р., є значно вужчим. Слід також зауважити, що повноваження Прем'єр-міністра України також суттєво зменшилися стосовно повноважень, якими він був наділений як голова Уряду України у 2004 р. внаслідок проведеної конституційної реформи (Закон України від 8.12.2004 р. № 2222-IV визнано Конституційним Судом України таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), у зв'язку із порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття). Як зазначає О.В. Совгиря, посада Прем'єр-міністра України в той час, стала відігравати не менше значення, ніж посада президента, а в економічній сфері навіть переважати її. З другого боку, голова українського Уряду виявився позбавлений підтримки голів місцевих державних адміністрацій, адже право їх призначення було збережено за Президентом. Отже, незважаючи на досить широкі повноваження Прем'єр-міністра України, закріплені у Конституції 1996 року, його не можна вважати самостійним органом державної влади, а Кабінет Міністрів України допоміжним органом при ньому. Це пояснюється тим, що Прем'єр-міністр України не спроможний формувати урядові рішення без їх обговорення на засіданні Уряду України на відміну від Президента України [180, с. 206].

Також Уряд України є колегіальним органом, в якому існує досить умовна ієрархія між його членами. Водночас,



враховуючи особливості конституційно-правового статусу, Прем'єр-міністра України можна вважати домінуючим серед інших членів Кабінету Міністрів України. Однак ця обставина не надає голові уряду підстав діяти від імені Уряду України у випадках, не передбачених законодавством.

У зв'язку із вище наведеним можна стверджувати, що голова Уряду України, не будучи окремо від Кабінету Міністрів органом державної влади, має власний правовий статус, що складається з наявності у нього власних конституційних повноважень, відокремлених від загальної компетенції Кабінету Міністрів України, які проявляються у його індивідуальних правах, обов'язках та його відповідальності, що існують поряд із конституційним веденням справ уряду в цілому.

Отже, як впливає з аналізу чинного законодавства та наукової літератури, в Конституції України Прем'єр-міністру України надається переважно адміністративна роль організатора функціональної роботи уряду [90].

На відміну від Конституції України, Основний закон ФРН наділяє Федерального канцлера Німеччини особливим статусом, що проявляється у його праві визначати основні напрями політики та нести за них персональну відповідальність. У цьому разі Федеральний канцлер виступає як уособлення всього уряду – він безпосередньо несе відповідальність за реалізацію державної внутрішньої та зовнішньої політики, в межах якої Федеральні міністри ведуть справи своєї галузі самостійно і під власну відповідальність, а відставка Канцлера тягне за собою відставку всього складу уряду. Саме фіксація норми відповідальності голови уряду як невід'ємної частини його статусу є найбільш важливим надбанням європейського конституційного права.

На відміну від Основного закону ФРН, у Конституції України відсутнє положення про керівництво державною політикою з боку Прем'єр-міністра України та його відповідальність за реалізацію національної внутрішньої та зовнішньої політики. Стаття 116 Конституції України визначає відповідальним за забезпечення державного суверенітету, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання законів Кабінет Міністрів України як колегію [183, с. 71].

Справді, за чинним законодавством відповідальність голови Уряду України як окремого суб'єкта перед Президентом України та Верховною Радою України прямо не передбачена. Однак він буде нести відповідальність в порядку ст. 45 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» на загальних засадах, як і інші члени Кабінету Міністрів України.

Отже, Прем'єр-міністр України, на відміну від міністрів, очолює колегіальний орган виконавчої влади, що унеможливорює його структурне відокремлення [12, с. 47]. О.В. Совгиря вважає, що поняття «керівник» є доктринальним і має загальний характер [180, с. 209].

У параграфі 8 Регламенту Федерального уряду Німеччини передбачено, що у разі позбавлення можливості Федерального канцлера виконувати свої обов'язки, його представляє у всіх сферах діяльності федеральний міністр, який призначений його заступником відповідно до статті 69 Основного закону. Федеральний канцлер зберігає за собою право більш докладно визначати коло обов'язків свого заступника [219, с. 712].

Частина 4 ст. 42 Закону України «Про кабінет Міністрів України» також містить норми, які передбачають можливість заміщення посади Прем'єр-міністра у разі його відсутності. У цьому випадку його повноваження виконує Перший віце-прем'єр-міністр України або віце-прем'єр-міністр України згідно із визначеним Кабінетом Міністрів розподілом повноважень, а сам порядок виконання повноважень Прем'єр-міністра України визначається ч. 4 § 9 Регламенту Кабінету Міністрів України. Слід звернути увагу і на ту обставину, що посадова особа, яка заміщає посаду Прем'єр-міністра України в період його відсутності, наділена правом виконувати лише частину таких повноважень. Таким чином, Прем'єр-міністр України є єдиною особою у складі Уряду України, що може в повному обсязі виконувати закріплені за ним повноваження, що свідчить про його особливу політичну роль у Кабінеті Міністрів України.

## 2.2. Конституційно-правовий статус членів уряду України та ФРН

Важливе місце серед членів уряду займають заступники голови уряду, які входять до його складу. Російський вчений С.Д. Хазанов висловив з цього приводу думку, що структура уряду в теперішній час ґрунтується на організаційно-управлінському статусі заступників голови уряду, які здійснюють комплексне регулювання визначених галузей і сфер діяльності, а в ролі основного об'єкта їх розпорядчого впливу виступають всі центральні органи виконавчої влади, в тому числі і міністерства [201, с. 32]. З такою думкою можна погодитися частково щодо заступників Прем'єр-міністра України, але ніяк не до заступника Федерального канцлера Німеччини (віце-канцлера).

Так, в Основному законі ФРН, зокрема в абз. 1 ст. 69, зазначено, право Федерального канцлера призначати одного із Федеральних міністрів своїм заступником. Частина 1 статті 114 Конституції України зазначає, що до складу Кабінету міністрів України входять Перший віце-прем'єр-міністр України та три віце-прем'єр-міністри України. Отже, як бачимо, кількість заступників Прем'єр-міністра України та Канцлера Німеччини чітко визначено нормами Конституції України та Основного закону ФРН. На відміну від чинної на теперішній час Конституції України, Конституція в редакції від 08.12.2004 року, не визначала кількісного складу заступників Прем'єр-міністра України (віце-прем'єр-міністрів). Як свідчить практика, призначення заступників Прем'єр-міністра України в період 2004-2010 рр. дає можливість виділити тенденцію їх зростання від 2 до 6 осіб [180, с. 209].

Багато науковців щодо законодавчої невизначеності кількості віце-прем'єр-міністрів України в цілому оцінювали цю ситуацію негативно, аргументуючи свої доводи тим, що на практиці це призводить до необґрунтованого розширення складу Кабінету Міністрів України задля тимчасового призначення на посади конкретних політиків; веде до подрібнення секторів державної політики, виникнення конфліктів під час реалізації повноважень віце-прем'єр-міністрів, які фактично дублюють повноваження міністрів,

що, в свою чергу, призводить до безвідповідальності урядовців [165, с. 198] і як наслідок знижується якість роботи міністерств; відбувається посилення тенденцій централізму: необхідність здійснювати детальний контроль за великою кількістю органів неминує призводити до розширення штатної чисельності вищого органу виконавчої влади [105, с. 14].

Слушною є думка Н.В. Александрової та І.Б. Коліушка, які зазначають, що формування Кабінету Міністрів України за пірамідально-ієрархічним принципом (коли над кожним з міністрів є куратор) призводить до ситуації, коли уряд перестає бути колегіальним органом «рівних», а фактично складається з посад двох, а то і більше рівнів. Така ситуація зумовлена насамперед координаційно-контрольними функціями віце-прем'єр-міністрів [165, с. 225-227].

З аналізу Постанов Кабінету Міністрів України «Про функціональні повноваження Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та Міністра Кабінету Міністрів України» від 03.03.2005 р. № 175 [148], 27.01.2006 р. № 74 [149], 04.09.2006 р. № 1269 [150], починаючи з 2004 року, можна виділити посади віце-прем'єр-міністрів України з таких питань: паливно-енергетичного комплексу, транспорту та зв'язку, гуманітарної та соціальної політики, промислової і агропромислової політики, екології і природних ресурсів, регіональної політики, містобудування та житлово-комунального господарства, агропромислової політики та природних ресурсів, гуманітарної і соціальної політики, європейської інтеграції, адміністративної та адміністративно-територіальної реформи, гуманітарних та соціальних питань [180, с. 212].

Відповідно до ч. 1 ст. 43 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» в редакції від 25.05.2012 р., розподіл повноважень між Першим віце-прем'єр-міністром України та віце-прем'єр-міністрами України визначається Кабінетом Міністрів України, який реалізує своє право шляхом прийняття відповідних Постанов уряду. На теперішньому етапі розподіл повноважень між Першим віце-прем'єр-міністром України та віце-прем'єр-міністрами України врегульовані Постановою Кабінету Міністрів України від 04.02.2013 р. № 70 [128].

На відміну від заступників Прем'єр-міністра України деякі міністри ФРН наділені Основним законом особливою компетенцією. Сюди входять передусім заступник федерального канцлера, який за відсутності Канцлера Німеччини наділяється його компетенцією [202, с. 304]. У параграфі 8 Регламенту Федерального уряду зазначається, що у разі повністю позбавлення можливості Федерального канцлера виконувати свої обов'язки, його представляє у всіх сферах діяльності Федеральний міністр, призначений його заступником відповідно до статті 69 Основного закону ФРН. Федеральний канцлер зберігає за собою право більш докладно визначати коло обов'язків свого заступника. Тут необхідно розрізняти два випадки. У першому випадку німецькі науковці вбачають ситуацію, коли Федеральний канцлер на довгий час не здатен здійснювати свої урядові завдання (наприклад через хворобу), то у цьому разі на віце-канцлера покладається компетенція визначення основних напрямів політики передбачених абз. 1 ст. 65 Основного закону. До другого випадку відносять короткострокову нездатність або обмежену доступність здійснення Канцлером своїх повноважень (наприклад відпустка, відрядження). У цьому разі віце-канцлеру належить компетенція визначення основних напрямів політики тільки у невідкладних екстрених випадках. Що стосується іншого, то він повинен дочекатися повернення Федерального канцлера чи, якщо це можливо, з контактувати з ним [232, с. 1169]. Хочемо зазначити, що починаючи з середини 60-тих років (близько 50-ти років) місце заступника Федерального канцлера посідав міністр закордонних справ, а з 16 травня 2013 року цю посаду зайняв міністр економіки і технології.

Як бачимо, посада віце-канцлера не є самостійною одиницею Федерального уряду, на відміну від посад заступників Прем'єр-міністра України, а поєднана з посадою Федерального міністра. Відповідно до ч. 2 ст. 43 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», Президент України за своїм рішенням може покласти обов'язки на Першого віце-прем'єр-міністра України та віце-прем'єр-міністрів України очолювати міністерство. Така практика вже раніше застосовувалася Президентом України, який своїм Указом «Про

оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 р. № 1085/2010 покладав обов'язки на Першого віце-прем'єр-міністра України обіймати посаду Міністра економічного розвитку і торгівлі України, віце-прем'єр-міністри, в свою чергу, обіймали посади Міністра інфраструктури України, Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністра соціальної політики України [140]. Отже, як впливає з аналізу норм вищезазначених правових актів, Президент України ще у 2010 році покладав повноваження на заступників Прем'єр-міністра України очолювати відповідні міністерства, хоча на той момент дане питання на законодавчому рівні не було врегульоване. Відповідні зміни були внесені до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» тільки 17.03.2011 р.

Відповідно до ст. 43 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України наділені такими повноваженнями: забезпечують виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, виконання інших покладених на Кабінет Міністрів України завдань і повноважень у відповідних напрямках діяльності; забезпечують підготовку питань для розгляду на засіданнях Кабінету Міністрів України, попередньо розглядають і погоджують проекти законів, актів Президента України, що готуються Кабінетом Міністрів України, та проекти відповідних актів Кабінету Міністрів України, сприяють узгодженню позицій між членами Кабінету Міністрів України, вносять пропозиції щодо порядку денного засідань Кабінету Міністрів України; забезпечують взаємодію Кабінету Міністрів України з Президентом України та Верховною Радою України з питань діяльності Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; беруть участь у розгляді питань на засіданнях Кабінету Міністрів України, мають право бути присутніми на засіданнях Верховної Ради України та її органів, брати участь у роботі колегій міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, у засіданнях Ради міністрів Автономної Республіки Крим; за рішенням Кабінету Міністрів України здійснюють керівництво консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, що створюються Кабінетом Міністрів

України; представляють в установленому порядку Кабінет Міністрів України у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами; ведуть переговори і підписують міжнародні договори України відповідно до наданих їм повноважень; здійснюють інші повноваження, передбачені чинним законодавством [137].

Ще одне важливе повноваження, яким наділені заступники Прем'єр-міністра України стосується виконання обов'язків Прем'єр-міністра України у разі його відсутності у зв'язку з відпусткою, закордонним відрядженням чи хворобою згідно з визначеним Кабінетом Міністрів України розподілом повноважень. Відповідно до п. 1 § 10 Регламенту Кабінету Міністрів України Перший віце-прем'єр-міністр або віце-прем'єр-міністр у разі відсутності Прем'єр-міністра виконує його повноваження, передбачені пунктами 1, 4, 5, 8-10 ч. 1 ст. 42 Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Слід зазначити, що особа, на яку покладено виконання обов'язків Прем'єр-міністра України, все ж таки обмежена у своїй діяльності Регламентом Кабінету Міністрів, а саме п. 4, в якому зазначено, що рішення щодо визначення концептуальних засад реалізації державної політики та з інших питань, які мають важливе суспільне значення за відсутності Прем'єр-міністра України, Кабінетом Міністрів не приймаються [133].

Відповідно до ч. 1 ст. 114 Конституції України до складу Уряду України, крім Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра та трьох віце-прем'єр-міністрів, входять міністри. Схожу норму закріплено у ст. 62 Основного закону ФРН, якою передбачено, що Федеральний уряд складається із Федерального канцлера і Федеральних міністрів. Правове положення міністрів як членів Уряду України так і Уряду ФРН на конституційному рівні закріплюється тільки порядком їх призначення на посади – Президентом за пропозицією голови уряду. Їх правове положення визначається в першу чергу тим, що вони беруть участь у колегіальній роботі уряду і водночас відповідальні за керівництво ввірених їм міністерств.

Слід зазначити, що етимологічно слово *міністр* походить з французької *Ministre*. Останнє бере свій початок з латинської *Minister*, тобто *слуга*. Зазвичай міністр – це родове значення

керівників найбільш важливих і значущих органів виконавчої влади. Водночас посада міністра може називатися по-різному залежно від традицій, що склалися у відповідній державі. Наприклад, США, Великобританія та Мексика частину міністрів називають державними секретарями, а у Великобританії ще і канцлерами [26, с. 372]. У деяких системах державного управління, в тому числі і ФРН, для кращого політичного керівництва існує практика призначення суперміністра, що означає фактичну або формальну перевагу одного або декілька міністрів над іншими для цілей керівництва і координації [190, с. 42].

Російський вчений Ю.М. Козлов висловив думку, що, окрім міністрів, до складу уряду можуть увійти і керівники інших органів виконавчої влади [56, с. 18]. На нашу думку, таке твердження є спірним. Якщо виходити із норм Конституції України та Основного закону ФРН, впадає у вічі чітко встановлений перелік посадових осіб, які можуть входити включені до складу уряду. Інший російський вчений А.Б. Агапов справедливо зазначає, що Основний закон виходячи із єдиного принципу формування складу уряду, не допускає членство в цьому органі керівників інших органів влади, оскільки вони не наділені правомочностями міністра [7, с. 18].

Як слушно зазначає І.І. Дахова, статус членів уряду має подвійну природу, оскільки поряд із статусом членів колегіального органу виконавчої влади – уряду, вони, як правило, є ще керівниками самостійних центральних органів виконавчої влади – міністерств, департаментів, відомств. Крім того, як зазначає дослідниця, розділити ці два аспекти досить складно, оскільки, з одного боку, втілення урядових рішень у життя є обов'язком члена уряду як керівника того чи іншого відомства, а з іншого – наявність можливості участі в розробці та прийнятті рішень уряду є необхідною умовою виконання обов'язків міністра по управлінню певною сферою державної діяльності [43, с. 36]. З огляду на це, дискусійним у науці конституційного права є питання про те, чи є Уряд України колегією міністрів, статус яких є первинним, а сам Кабінет Міністрів України є координуючим органом, чи навпаки, статус члена уряду є для міністра вирішальним, а всі його



повноваження, в тому числі, як керівника міністерства, обумовлені природою даного статусу [180, с. 214].

На це питання частково відповідь міститься у ч. 5 ст. 107 Конституції України, у якій ідеться про те, що до складу Ради національної безпеки і оборони України за посадою входять члени Кабінету Міністрів України, а саме: Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України. Інша стаття Конституції України, а саме ч. 3 ст. 131, закріплює норму, згідно з якою Міністр юстиції входить за посадою до Вищої ради юстиції України. З огляду на вище наведене можна дійти висновку, що, з одного боку, деякі члени Кабінету Міністрів України реалізують свої функції та повноваження, які не пов'язані із компетенцією Уряду України як колегіального органу, а з іншого боку, норми Конституції та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» свідчать про колегіальний характер роботи Кабінету Міністрів України (ч. 1 ст. 114, ч. 3 ст. 115 Конституції України; ч.1, 3 ст. 3, ч. 1 ст. 45 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»). Стаття 44 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» визначає компетенцію міністрів, яка вже у своїй назві нам вказує на ту обставину, що міністр України як член Кабінету Міністрів України у відповідній сфері реалізує свої завдання і повноваження, що покладаються на Уряд України, а статус міністра як керівника міністерства закріплено у ст. 6 та 8 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [151], хоча сама Конституція України не містить норм, які б вказували на міністра як керівника міністерства [165, с. 198].

Функціональне розташування Федеральних міністрів у державному праві Німеччини є спірним. Частково вони класифікуються як окремі органи чи учасники, а частково класифікуються поряд із Федеральним урядом як самостійні найвищі конституційні органи [230, с. 249] чи в крайньому разі тільки як Федеральні міністри, котрі чітко вказані в Основному Законі, а саме: міністр оборони (ст. 65а ОЗ ФРН), міністр юстиції (ст. 96 ОЗ ФРН), міністр фінансів (ст. 108, 114 ОЗ ФРН) [119]. На користь останньої точки зору свідчить наступне міркування: і Федеральний канцлер, і Федеральні міністри є складовими частинами Федерального уряду, і вони ухвалюють

рішення в колегії та діють в інтересах Федерального уряду. З іншого боку, Основний закон Німеччини делегує їм завдання та повноваження, які вони здійснюють не як складові частини Федерального уряду, але в інтересах Федерального уряду. Це відбувається тоді, коли, наприклад, Федеральний міністр фінансів погоджує видатки, котрі перевищують бюджет чи знаходяться поза межами бюджетних асигнувань (ст. 112 ОЗ ФРН), коли компетентний Федеральний міністр здійснює контрасигнацію законів (ст. 58, ст. 82 ОЗ ФРН) чи коли Федеральний міністр особисто координує депутатів в опозиції в межах дебатів у Бундестазі [241, с. 92].

Відповідно до ст. 65 Основного закону ФРН кожен Федеральний міністр самостійно та під власну відповідальність керує своєю сферою діяльності. Федеральний канцлер під час формування уряду об'єднує окремі завдання уряду в суміжні сфери та передає їх Федеральним міністрам під принципово власну відповідальність керівників відомств. Звичайно, не йдеться про чіткі розмежування між сферами, а тільки про встановлення основних рис, як це сформульовано в § 9 Регламенту Федерального уряду. Сфери діяльності різних міністерств конституційно не фіксовані. Вони можуть змінюватися чи заново формуватися Федеральним канцлером як з політичних, так і з практичних міркувань, наприклад, через визначення нових завдань чи через вилучення окремих завдань [232, с. 1170].

З організаційно-управлінської точки зору, різні Федеральні міністерства вважаються вищими органами державного управління федерації [223, с. 316]. Відповідно Федеральні міністри виконують обов'язки не тільки членів уряду, але й керівників центральних органів виконавчої влади, тобто Федеральним міністрам належить подвійна посада та подвійна функція. До принципу відомства за ст. 65 Основного закону ФРН належить як управлінська, так і керівна сфера діяльності Федеральних міністрів [232, с. 1172], в якій останні можуть діяти в кабінеті як керівники міністерств. Так, компетентний Федеральний міністр готує законопроекти Федеральному уряду та представляє свій проект у кабінеті [223, с. 317]. Поки Федеральні міністри діють у колегії не тільки як члени уряду,

але і в той же час як керівники відомств, доти сфера застосування ст. 65 Основного закону є відкритою [242, с. 130].

Отже, із вище наведеного можна дійти висновку, що як міністри Кабінету Міністрів України, так і Федеральні міністри Уряду ФРН наділені подвійним статусом. У першому випадку вони є членами уряду як колегіального органу, а в другому – є керівниками центральних органів виконавчої влади.

Досить важливим питанням є визначення поняття «керівник» та співвідношення його з поняттям «керівника органу виконавчої влади». У науці існує таке визначення: керівники – це різновид посадових осіб, наділених адміністративною владою стосовно очолюваного ним певного формально-організованого колективу, які здійснюють його внутрішньо організаційне управління. Поняття «керівник органу виконавчої влади» є узагальненим і передбачає, що використовуючи його, треба мати на увазі не особу керівника, а його посаду, яка розуміється як структурна одиниця апарату державного органу, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових (організаційно-розпорядчих) повноважень і, отже, сама посада зумовлює статус, власне, керівників органів виконавчої влади. Це зумовлено тим, що особи, які обіймають посади керівників органів виконавчої влади набувають відповідного правового статусу лише перебуваючи на певній посаді і саме посада керівника зумовлює його особливий статус [12, с. 60]. У визначенні поняття «керівник» центрального органу виконавчої влади Конституційний Суд України у своєму рішенні від 17.10.2002 року № 16-рп/2002 дійшов висновку, що цей термін, який міститься в ч. 1 ст. 120 Конституції України, означає посадову особу виконавчого органу, сукупність кваліфікуючих ознак якої визначає статус керівника. До цих ознак Конституційний Суд України відносить: конкретні державно-владні повноваження виконавчого та розпорядчого характеру такої посадової особи у сфері виконавчої влади, які їй згідно з Конституцією та законами України, надаються відповідними органами державної влади (розподіл обов'язків між своїми заступниками; розпорядження матеріально-фінансовими цінностями; керівництво та спрямування роботи виконавчого

органу і його апарату; вирішення кадрових питань; підписання правових актів виконавчого органу; представництво виконавчого органу у відносинах з громадянами, іншими державними органами, підприємствами, установами та організаціями усіх форм власності тощо). Правові акти посадової особи – керівника виконавчого органу, його вказівки, розпорядження, інші дії є обов'язковими до виконання. Отже, керівник органу виконавчої влади є посадовою особою, яка, виходячи з характеру та змісту повноважень, очолює цей орган і несе персональну відповідальність за його роботу [163].

Отже, міністр як член Кабінету Міністрів України здійснює наступні повноваження: 1) забезпечує виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, формування та реалізацію державної політики, виконання інших покладених на Кабінет Міністрів України завдань і повноважень у відповідній сфері; 2) спрямовує та координує діяльність відповідних центральних органів виконавчої влади; 3) вносить на розгляд Кабінету Міністрів України: пропозиції щодо вирішення питань, пов'язаних із виконанням своїх повноважень стосовно спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади; пропозиції – у разі вмотивованої відмови голови обласної державної адміністрації (підтримки головою обласної державної адміністрації вмотивованої відмови голови районної державної адміністрації) – погодити призначення керівника територіального органу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується міністром, керівника підприємства, установи, організації, що належить до сфери управління міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується міністром, – про надання Кабінетом Міністрів України згоди на призначення такого керівника; 4) скріплює підписом акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 3, 4, 5, 8, 10, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 23, 24 частини першої статті 106 Конституції України, з питань, що належать до сфери діяльності міністерства, та забезпечує їх виконання; 5) погоджує проекти законів, актів Президента України,

Кабінету Міністрів України, що вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України, з питань, що належать до сфери діяльності міністерства, центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується ним; 6) подає на розгляд Кабінету Міністрів України проекти законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, розробником яких є міністерство чи центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується ним; 7) видає обов'язкові до виконання накази з питань, що належать до сфери діяльності міністерства та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується ним; 8) здійснює підготовку питань для розгляду Кабінетом Міністрів України; 9) бере участь у розгляді питань на засіданнях Кабінету Міністрів України та вносить пропозиції щодо порядку денного засідань Кабінету Міністрів України; 10) представляє в установленому порядку Кабінет Міністрів України у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами; 11) веде переговори і підписує міжнародні договори України відповідно до наданих йому повноважень; 12) за рішенням Кабінету Міністрів України здійснює керівництво консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, що утворюються Кабінетом Міністрів України, також здійснює інші повноваження, передбачені чинним законодавством [137].

Федеральних міністрів часто називають «основним м'язом» між урядом та управлінням (адміністрацією). Як члени Федерального уряду вони мають право виконувати частину його функцій [252, с. 698], зокрема право доступу та висловлювання у Бундестазі, Бундесраті та в Об'єднаному комітеті (абз. 2 ст. 43 ОЗ ФРН). Оскільки у розпорядженні міністрів входять їх відомства, то вони володіють повноваженням керівництва відомством (ст. 65 ОЗ ФРН), яке обмежено організаційною владою Канцлера та його компетенцією у визначенні основних напрямів ведення політики [223, с. 318]. Ні в Основному законі, ні в Регламенті Федерального уряду не подаються повністю повноваження уряду. В усякому разі до них повинні входити питання організації галузевого управління і формулювання галузевої

політики, а також право віддавати розпорядження, право самостійно приймати рішення і право контролю. Як наслідок, організаційні можливості міністрів (§ 11 Регламенту Федерального уряду) [214, с. 242], їх адміністративні повноваження і можливість здійснювати вплив на хід подій можуть бути використані в законодавчій ініціативі під час видання адміністративних розпоряджень і приписів, а також під час виконання законів [232, с. 1178]. Вплив, який мають Федеральні міністри у відносинах з Канцлером та кабінетом, є досить вагомим. Він залежить від важливості окремого відомства, та від особистості окремого міністра.

Про конкретних міністрів часто згадується в Основному Законі, Регламенті уряду Німеччини та різних розпорядженнях Федерального уряду. Особливі права, які стосуються окремих відомств, мають Міністр фінансів, Міністр юстиції, Міністр внутрішніх справ та оборони. Найбільш суттєвою є особлива позиція Міністра фінансів [244, с. 117], оскільки він відповідає за збалансованість державного бюджету. Також в рамках подання звітності Міністр фінансів повинен перед Бундестагом представити бюджет держави (абз. 1 ст. 114, ОЗ ФРН). Право голосу під час ухвалення рішень про позапланові та надпланові видатки надає йому можливість мати фіскальний контроль над іншими відомствами. Згідно з абз. 1 § 26 Регламенту Федерального уряду, Міністр фінансів може заявити протест проти багатьох рішень уряду, що стосуються фінансових питань [244, с. 301].

Більш поверхнево Основний Закон згадує про Федерального міністра юстиції в абз. 2 статті 96 Основного закону ФРН. Міністр юстиції володіє організаційною владою. Як виняток, із загальних повноважень галузевих міністрів (абз. 2 ст. 95 ОЗ ФРН) у компетенції Міністра юстиції знаходяться військово-карні суди [221, с. 201]. Крім того, Міністр юстиції і Міністр внутрішніх справ, тобто особи, покликані охороняти закон, володіють правом вето, яким можуть скористатися у разі сумнівів в законності того або іншого рішення Федерального уряду [221, с. 188].

Федерального міністра оборони називають «носієм миру», оскільки у сферу його повноважень входять право видавати військові накази і здійснювати командування Збройними

силами Німеччини (ст. 65а. ОЗ ФРН). Гарантія цієї компетенції виходить з повноваження Бундесканцлера визначати основні напрями політики [232, с. 293].

У межах своєї компетенції Федеральні міністри можуть вирішувати кадрові питання, що проявляються у призначенні та звільненні службовців свого міністерства, оскільки Федеральний президент не компетентний у цьому, та наділені повноваженням віддавати накази стосовно службовців свого міністерства та підпорядкованим міністру установам. У межах бюджетних асигнувань Федеральні міністри розпоряджаються коштами всередині своїх відомств. Федеральні міністри під власну відповідальність впроваджують директиви Канцлера та завдання Федерального уряду у своїх відомствах з політичної та правової точки зору [220, с. 111].

Поряд із цими неписаними конституційними повноваженнями відомства, Основний закон наділяє Федеральних міністрів ще цілою низкою завдань та повноважень [232, с. 1152]. Сюди безпосередньо належать: контрасигнація розпоряджень та постанов Федерального президента (ст. 58 ОЗ ФРН); право на видання правових постанов відповідно до закону (ст. 80 ОЗ ФРН); право віддавати накази всупротив владним земельним установам у галузі федерального управління (ст. 85 ОЗ ФРН); право промови в Бундестазі та його комісіях (ст. 43 ОЗ ФРН), а також в Федеральній раді (ст. 53 ОЗ ФРН); право на призначення суддів (ст. 95 ОЗ ФРН) [119].

Слід окремо наголосити на існуванні права протесту в окремих міністрів, зокрема в міністра фінансів, юстиції та внутрішніх справ, проти рішень та заходів Федерального уряду (§ 26 Регламенту Федерального уряду). Згідно з цим міністр фінансів наділяється правом заперечення щодо рішень Федерального уряду, котрі мають фінансові значення. Крім того, це право надається федеральному міністру юстиції та федеральному міністру внутрішніх справ щодо проектів законів, розпоряджень та інших заходів Федерального уряду, зважаючи на їх невідповідність чинному законодавству. Якщо протест заявлений вищеназваними міністрами, то на наступному засіданні Федерального уряду з цього питання проводиться нове голосування. Виконання рішення, проти

якого заперечував міністр фінансів, міністр юстиції або міністр внутрішніх справ, має бути призупинено, якщо воно в присутності вищеназваних федеральних міністрів або їх заступників під час нового голосуванні не схвалено більшістю всіх федеральних міністрів і Федеральний канцлер голосував разом із більшістю [233, с. 210].

На думку О.В. Совгирі, класифікація повноважень міністра залежить від того, чи реалізуються вони від імені уряду як колегіального органу в цілому, чи у конкретній сфері управління міністра. Ця класифікація має бути покладена в основу законодавчого закріплення повноважень міністра, оскільки дозволяє їх чітко сформулювати та відокремити [180, с. 217].

Українські науковці також порушують питання доцільності у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» визначати однакові для всіх міністрів повноваження. На це запитання у науковців є дві точки зору. Наприклад, Ю.О. Фрицький вважає, що це робити недоцільно [194, с. 278]. Іншої точки зору дотримується О.В. Совгиря, яка вважає, що така позиція є дискусійною. На її думку, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» повинен бути базисним та містити мінімальний, стандартний набір повноважень, якими наділяється кожен міністр як член колегіального органу, а Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» має визначати повноваження зазначених осіб як керівників міністерств [180, с. 217].

У зв'язку із реалізацією покладених на членів уряду повноважень часто виникають питання конкуруючої компетенції між міністерствами. Така конкуренція нерідко призводить до певних спорів між відомствами. Законодавче врегулювання цього питання на рівні Конституції України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» не врегульоване на відміну від Основного закону ФРН. Стаття 65 Основного закону ФРН закріплює норму, в якій зазначено, що при розходженні думок між Федеральними міністрами, вирішує Федеральний уряд. Процес вирішення спору за ст. 65 Основного закону більш детально врегульований у Регламенті Федерального уряду, в якому § 17 зазначено, що розбіжності між Федеральними міністрами доводяться до відома



Федерального уряду в тому випадку, якщо спроба домогтися особистого взаєморозуміння між зацікавленими Федеральними міністрами, а в разі їх зайнятості – між їх представниками, виявилася безрезультатною. Федеральний канцлер до обговорення в уряді може врегулювати розбіжності на нараді міністрів під своїм головуванням за участю зацікавлених Федеральних міністрів. Якщо міністри і в цьому випадку не дійдуть згоди, то спірне питання виноситься на розгляд Федерального уряду під головуванням Федерального канцлера. Кабінет ухвалює рішення за допомогою простої більшості, а при рівній кількості голосів вирішальним є голос Федерального канцлера [152].

Регламент Кабінету Міністрів України встановлює, що члени Кабінету Міністрів України забезпечують узгодження та скоординованість своїх дій під час реалізації державної політики. Міністр, визнаючи домінуючу компетенцію інших міністрів у дорученій сфері державного управління і не допускаючи втручання у сферу їх відповідальності, не може ініціювати перед Кабінетом Міністрів установлення завдання іншому міністру, якщо для вирішення питання він не проведе спільні наради, робочі зустрічі, консультації тощо. Пропозиції, підготовлені членами Кабінету Міністрів для розгляду на його засіданні, з питань, що належать до компетенції інших членів Кабінету Міністрів, вносяться до Кабінету Міністрів лише після спільного опрацювання та узгодження зазначених пропозицій (ч. 4, 5 § 8 Регламент КМ України) [133].

Отже, як видно з нашого дослідження, вирішення протиріч між членами Уряду України врегульовується на рівні Регламенту Кабінету Міністрів України на відміну від ФНР, де вирішення даного питання закріплено на конституційному рівні, а більш детальна процедура вирішення протиріч регулюється вже Регламентом Федерального уряду Німеччини.

Помітний інтерес представляє собою визначення положення міністра без портфеля серед інших членів уряду. Наприклад, російські науковці, надаючи характеристику міністру без портфеля, зазначають, що міністр без портфеля інколи характеризується як посадова особа, зведена в ранг міністра, яка є членом уряду. На нашу думку, з таким підходом важко погодитися. У цьому питанні слід чітко розмежувати

конституційно-правовий статус міністра і статус особи, яка зведена в ранг міністра, як спеціальний адміністративний статус окремих посадових осіб в системі виконавчої влади.

Що стосується посади міністра без портфеля у ФРН, то німецькі науковці зазначають, що Федеральному канцлеру дозволяється, призначити міністра без портфеля та міністра з особливих справ [247, с. 338]. Вони можуть тільки частково переймати на себе завдання певного міністра та діяти як керівники Федерального міністерства. Керівнику відомства канцелярії Федерального канцлера (*міністр посади канцлера*) доручається управління канцелярією Федерального канцлера, що є допустимим з точки зору конституційного права. Зовсім іншим є питання, чи є діяльність міністра канцелярії Федерального канцлера сумісною в єдиному випадку з принципом відомства за ст. 65 Основного закону ФРН та з гарантованою в цьому приписі відповідальністю інших Федеральних міністрів [233, с. 218].

У зв'язку із прийняттям Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 16.05.2008 р. (втратив чинність) ч. 5 ст. 6 передбачала, що за поданням Прем'єр-міністра України Верховна Рада України може призначити міністрами осіб, які не очолюють міністерств, але не більше двох таких міністрів [136]. У складі Кабінету Міністрів України, який був сформований у 2010 році, був представлений один міністр без портфеля – Міністр Кабінету Міністрів [147]. Важливим є питання про компетенцію міністра без портфеля. Здебільшого призначення на відповідну посаду та мета її створення не уточнювалася, а компетенція не визначалася. Складалося враження, що введення такої посади спеціально створювалася під конкретну особу, зазвичай достатньо відомого в державі політика, а не з метою вирішення тієї або іншої соціально важливої проблеми. Але на сьогодні за чинним Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010 р. відсутні норми, які б передбачали існування посади міністра без портфеля. На наш погляд, така відмова є цілком виправданою, оскільки створення таких посад не буде сприяти ефективній організації діяльності вищого органу виконавчої влади.

## Висновки до глави 2

1. Правосуб'єктність голови уряду – це визначена нормами права його здатність бути суб'єктом правовідносин від імені уряду, що є похідним від правосуб'єктності вищого органу виконавчої влади та виникає з моменту нормативно-правового його статусу, а припиняється з моменту його ліквідації.

2. Голова Уряду України, не будучи окремо від Кабінету Міністрів органом державної влади, має власний правовий статус, що полягає в наявності у нього власних конституційних повноважень, відокремлених від загальної компетенції Кабінету Міністрів України, які проявляються у його індивідуальних правах, обов'язках та його відповідальності, що існують поряд із конституційним веденням справ уряду в цілому.

3. Повноваження голови уряду України та ФРН слід розділити на такі групи: 1) повноваження щодо безпосередньої участі голови уряду у формуванні персонального складу Кабінету міністрів, його допоміжних структур, інших органів виконавчої влади, припинення їх діяльності та здійснення окремих повноважень, що з цим пов'язані, тобто установчі повноваження; 2) повноваження у сфері організації діяльності уряду; 3) повноваження у сфері нормотворчої діяльності; 4) повноваження щодо забезпечення взаємодії уряду із іншими органами державної влади; 5) представницькі повноваження та повноваження у сфері міжнародних відносин.

4. Порівняльно-правовий аналіз конституційно-правового статусу голови уряду в Україні та ФРН дає можливість виокремити наступні спільні та відмінні риси:

- з усіх членів уряду безпосередньо Конституція України та Основний закон ФРН найбільш повно визначає правовий статус Прем'єр-міністра України та Федерального канцлера Німеччини;

- Прем'єр-міністр України та Канцлер ФРН призначаються на посади, перш ніж буде сформований уряд у цілому;

- Прем'єр-міністр України спільно із Президентом бере участь у формуванні як самого персонального складу Уряду України, так і у визначенні контурів структури міністерств та

інших центральних органів виконавчої влади. Федеральний канцлер Німеччини на відміну від Прем'єр-міністра України наділений ширшими повноваженнями щодо формування кабінету: він вибирає міністрів самостійно і робить подання Федеральному президенту про їх призначення, яке є для нього обов'язковим;

- на відміну від Канцлера Німеччини, Прем'єр-міністр України наділений повноваженням виконувати обов'язки Президента України;

- на відміну від Прем'єр-міністра України, Федеральний канцлер наділений правом командування Збройними силами ФРН з моменту оголошення стану оборони;

- з ряду питань Прем'єр-міністр України самостійно здійснює повноваження від імені Уряду України;

- як Прем'єр-міністр України, так і Федеральний канцлер представляє уряд у відносинах з іншими органами держави;

- Федеральний канцлер, на відміну від Прем'єр-міністра України, має право законодавчої ініціативи;

- Федеральний канцлер, на відміну від Прем'єр-міністра України, несе персональну відповідальність за визначення ним основних напрямів політики та наділений правом ставити перед Бундестагом питання про вираження йому довіри;

- Федеральний канцлер має повноваження щодо позачергового скликання сесії Бундестагу;

- відставка Прем'єр-міністра України та Федерального канцлера завжди тягне за собою обов'язкову відставку всього складу уряду.

5. На підставі порівняльно-правового аналізу конституційно-правового статусу голови уряду в Україні та ФРН вважаємо за потрібне внести наступні пропозиції до чинного законодавства України щодо вдосконалення статусу Прем'єр-міністра (внести зміни до Конституції України, Закону України «Про Кабінет Міністрів України») та наділити Прем'єр-міністра України:

- правом щодо визначення основних напрямів політичного курсу уряду та координації діяльності окремих міністерств;

- повноваженням вносити пропозицію Президенту про призначення на посаду та звільнення з посади члена Кабінету Міністрів України;

- повноваженням про притягнення членів Кабінету Міністрів України до дисциплінарної відповідальності або вносити це питання на розгляд Кабінету Міністрів України.

6. У сучасних умовах державотворення посада Прем'єр-міністра України набуває ключового значення під час практичного здійснення державної політики, застосуванні законів України та актів Президента України. У зв'язку з цим Прем'єр-міністр України повинен наділятися Конституцією України усією повнотою персональної відповідальності за результати свого урядування. Виходячи із викладеного, вбачається доцільним ввести до Конституції України та до положень Закону України «Про Кабінет Міністрів України» розширені засади відповідальності Прем'єр-міністра України із врахуванням дослідженого вище досвіду Федеративної Республіки Німеччини. На нашу думку, також необхідно наділити Прем'єр-міністра України повноваженнями ставити перед Верховною Радою України питання про довіру Кабінету Міністрів України.

7. Посада заступника Федерального канцлера не є самостійною одиницею у складі Федерального уряду ФРН. Він очолює міністерство та наділений повноваженнями як керівник відомства виконувати обов'язки Канцлера ФРН у разі неможливості останнього виконувати свої повноваження, на відміну від заступників Прем'єр-міністра України. Заступник Федерального канцлера може бути обмежений у повноваженнях під час виконання обов'язків Канцлера самим Федеральним канцлером, який наділений правом самостійно та більш детально визначати коло обов'язків свого заступника.

8. Перший віце-прем'єр-міністр України та три віце-прем'єр-міністри України наділені повноваженнями, притаманними їм виключно як за посадою, так і можливим наділенням повноважень міністра у разі прийняття рішення Президентом України очолити відповідне міністерство. На наш погляд, частина 2 статті 43 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» викликає певні зауваження щодо того, що Перший віце-прем'єр, віце-прем'єр-міністри України, за рішенням Президента, можуть очолювати міністерство. Конституція України, зокрема стаття 114, передбачає існування окремих посад Першого віце-прем'єр-міністра, трьох віце-прем'єр-

міністрів України та міністрів. Очевидно, що законодавець на найвищому конституційному рівні закріпив виключний перелік посад членів уряду і, в певних випадках, навіть кількісний склад віце-прем'єр-міністрів України з відповідним розподілом між ними компетенції, що визначається Кабінетом Міністрів України. Окрім того, у ч. 2 ст. 6 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» чітко зазначається, що міністерство очолює міністр України. Отже, запропоноване суміщення однією особою двох посад в уряді з точки зору дотримання конституційних приписів є доволі сумнівним.

9. На сьогоднішній день існує невідповідність ч. 2 ст. 43 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та Конституції України, яка стосується самої процедури призначення Президентом України Першого віце-прем'єра чи віце-прем'єр-міністра України керівником відповідного міністерства. Так, відповідно до п. 10 ч. 1 ст. 106 Конституції України та ст. 9 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Президент України призначає керівників центральних органів виконавчої влади за поданням Прем'єр-міністра України. З огляду на вищезазначене, положення ч. 2 ст. 43 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» щодо самостійного призначення Президентом України на посаду Першого віце-прем'єра чи віце-прем'єр-міністра України керівником відповідного міністерства без відповідного подання Прем'єр-міністром України не відповідає конституційним засадам формування уряду.

10. Як міністри Кабінету Міністрів України, так і Федеральні міністри Уряду ФРН наділені подвійним статусом. У першому випадку вони є членами уряду як колегіального органу, а в другому – є керівниками центральних органів виконавчої влади.

11. Як міністри Кабінету Міністрів України, так і Федеральні міністри Німеччини є державними політичними діячами, тобто особами, які забезпечують формування та реалізацію державної політики у відповідній сфері суспільних відносин.

12. На практиці повноваження міністрів Кабінету Міністрів України й Федеральних міністрів залежать від того, чи реалізують вони їх від імені міністерства яке очолюють, чи від уряду як колегіального органу. На теперішній час на

законодавчому рівні така класифікація не закріплена, хоча ці повноваження можливо сформулювати та відокремити одні від одних. На наш погляд, розподіл таких повноважень повинен сприяти більш ефективній їх реалізації.

13. На підставі позитивного досвіду ФРН, вважаємо за потрібне у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» закріпити уніфікований, але не виключний перелік повноважень міністрів Кабінету Міністрів України. Тобто модель регулювання обсягу повноважень міністрів як членів Кабінету Міністрів України повинна будуватися на засадах їх рівності з можливістю встановлювати додаткові повноваження, виходячи із специфіки сфери діяльності, якою керує відповідний міністр.

14. Посади міністра без портфеля та міністра з особливих справ у ФНР чітко не врегульовані. Відповідні особи, які призначаються на ці посади, тільки частково можуть перебирати на себе завдання певного міністра та діяти як керівники Федерального міністерства. Що стосується посади міністра без портфеля у складі Уряду України, то, на наш погляд, від такої посади слід відмовитись, оскільки її існування породжує нерівність посад міністрів, що у подальшому не буде сприяти ефективній роботі Кабінету Міністрів України.

## ГЛАВА 3 ПРОЦЕДУРА ФОРМУВАННЯ ТА ПРИПИНЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ УРЯДУ УКРАЇНИ ТА ФРН

---

### 3.1. Склад та порядок формування уряду України та ФРН

У будь-якій країні світу конституційно-правова модель складу уряду та практика її реалізації багато в чому зумовлює функціонування в першу чергу виконавчої гілки влади. Склад уряду, з одного боку, не є простим зібранням найвищих посадових осіб держави, де кожен член уряду діє на свій розсуд, а є найвищим колегіальним органом, який розробляє загальну стратегію дій виконавчої влади в цілому, а з другого боку, уряд несе колективну відповідальність за загальний стан соціального, економічного розвитку держави, дотримання прав та свобод людини і громадянина, обороноздатності і т. ін. Уряд як колегіальний орган і його члени – міністри здійснюють свої функції принципово в іншій ролі, ніж просто керівники галузевих міністерств, які вони очолюють. Міністри як члени уряду виступають у цьому разі співавторами і співвиконавцями загальної стратегії, планів дій і конкретних рішень Уряду. Вони розділяють відповідальність за загальний політичний курс, який проводиться останнім [125, с. 132].

У переважній більшості Конституцій зарубіжних країн відсутнє жорстке законодавче закріплення структури і чисельного складу уряду. Під час його нового формування або реорганізації структура уряду кожен раз модифікується. Це пов'язано, як правило, із великим впливом на формування уряду національних традицій, угодами між різними політичними силами, особливо це проявляється при формуванні коаліційних урядів [66, с. 342-343].

*Конституційно-правові основи складу уряду України та ФРН.* Основний Закон 1949 року залишив невизначеним кількість членів Федерального уряду ФРН. У законі зазначається, що



Федеральний уряд складається з Федерального канцлера та Федеральних міністрів (ст. 62, ОЗ ФРН) і те, що Федеральний канцлер повинен призначити одного Федерального міністра своїм заступником (ст. 69, абз. 1 ОЗ ФРН) [119]. А втім, Основний закон ФРН не дає нам однозначності у визначенні структури Федерального уряду.

В Україні, як і в більшості країн із змішаною формою державного правління, Уряд формується на загальних засадах Президентом України та Верховною Радою України. Однак на сьогоднішній день ще не можна говорити про те, що процес формування уряду є остаточно закріпленим на законодавчому рівні. З моменту проголошення незалежності України цей конституційний процес зазнає досить частих законодавчих змін. За роки незалежності України процеси формування уряду проходили парламентським, позапарламентським способом, але згодом знову поверталися до парламентського [180, с. 234]. Ці постійні зміни ми можемо прослідкувати у нормативно-правових актах, які визначали процедуру формування уряду. Так, Закон Української РСР «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР» від 05.07.1991 р [132]. вніс зміни у процедуру формування уряду, в якій визначну роль у формуванні Кабінету Міністрів України відігравала Верховна Рада України. Відповідно до Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади та місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 08.06.1995 р. [141] формування Кабінету Міністрів України проходило у позапарламентський спосіб, де Прем'єр-міністр України призначався Президентом без участі Верховної Ради України. Однак О.В. Совгіря вважає, що такий спосіб формування Уряду не був у чистому вигляді позапарламентським, оскільки Конституційний Договір передбачав інвеституру уряду: «У двомісячний строк від дня сформування Кабінету Міністрів України представляє Програму своєї діяльності на розгляд Верховній Раді України. У разі незгоди з поданою Програмою Верховна Рада України може виразити Кабінету Міністрів України недовіру. Оголошення Верховною Радою України

вотому недовіри усьому складові Уряду України чи окремим його членам тягне за собою їх відставку» [180, с. 234-235].

На відміну від Основного закону ФРН, Конституція України більш детально визначає склад Кабінету Міністрів України. Відповідно до ст. 114 Конституції України до складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри. Але все ж таки слід зауважити, що в самій Конституції України визначено достатньо вузьке коло посадових осіб, які входять до складу Кабінету Міністрів України порівняно із Конституцією Української РСР 1978 року, в якій Рада Міністрів (Уряд) формувалася як більш широка представницька колегія. Так, відповідно до ст. 116 Рада Міністрів Української РСР утворювалася Верховною Радою Української РСР у складі Голови Ради Міністрів, перших заступників і заступників Голови, міністрів Української РСР, голів державних комітетів Української РСР. А за поданням Голови Ради Міністрів Української РСР Верховна Рада Української РСР могла включити до складу Уряду Української РСР керівників інших органів і організацій Української РСР.

Із проголошенням незалежності України та виходу зі складу Радянського Союзу Законами України було внесено ряд змін до Конституції України 1978 р. Ці зміни також стосувалися і уряду. Відповідно до статті 116 (із змінами і доповненнями, внесеними згідно із Законами Української РСР від 21.05.91 р. № 1048-XII, від 19.06.91 р. N 1213а-XII; у редакції Законів України від 14.02.92 р. N 2113-XII, від 27.10.92 р. № 2734-XII) [80] Кабінет Міністрів України утворювався у складі Прем'єр-міністра України, Першого віце-Прем'єр-міністра, віце-Прем'єр-міністрів України, міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України, голів Служби безпеки України, Правління Національного банку України, Фонду державного майна України, Антимонопольного комітету України, Державного комітету у справах охорони державного кордону України та Державного митного комітету України. Також Президент міг вводити до складу Кабінету Міністрів України й інших керівників центральних органів державної виконавчої влади України, а також у роботі Кабінету Міністрів України міг брати

участь із правом вирішального голосу голова Уряду Автономної Республіки Крим.

Таким чином, повний склад Уряду України становив собою своєрідну колегію представників різноманітних органів виконавчої влади. Але така демократичність представництва в уряді не виключала, а до певної міри навіть припускала, що багато важливих рішень уряду ухвалювалися не на засіданнях всього складу уряду, а на засіданнях його робочого органу як президія [125, с. 133]. Про це свідчить Постанова Кабінету Міністрів Української РСР «Про Президію Кабінету Міністрів Української РСР» від 13.06.1991 р. № 25 (втратила чинність), в якій у п. 1 зазначалося, що для забезпечення повсякденного керівництва народним господарством і вирішення інших питань державного управління діє президія Кабінету Міністрів УРСР [143].

Важливо зауважити, що із прийняттям Конституції України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» відпала необхідність у формуванні такого органу, як президія Кабінету Міністрів України. Такий орган, як президія перейшов нам у спадщину від практики діяльності уряду радянського періоду. Функціонування у структурі уряду додаткового колегіального органу як президія із компетенцією, яка дублювалася практично на сто відсотків із компетенцією уряду в цілому є небажаною, оскільки при такій конструкції в межах діяльності уряду неминуче розщеплюється відповідальність за найбільш важливі рішення, які приймаються в колегіальному порядку. І буде правильно, щоб кожен член уряду приймав участь в обговоренні і прийнятті таких рішень.

За чинною Конституцією України наведений у статті 114 перелік посад є вичерпним. Це означає, що до складу Кабінету Міністрів не може бути включена особа, котра не обіймає одну із зазначених посад, як це передбачалось попередньою Конституцією України та Конституційним договором від 8 червня 1995 р. Зокрема, це стосується керівників інших (крім міністерств) центральних органів виконавчої влади, наприклад голів державних комітетів України. Вони можуть входити до складу Кабінету Міністрів лише за умови призначення їх на посаду міністра. Причому не виключається можливість призначення на цю посаду керівника будь-якого

центрального органу виконавчої влади або навіть особи, що взагалі не очолює який-небудь орган, тобто так званого «міністра без портфеля». Зокрема, до останньої категорії членів уряду колись належав Міністр у зв'язках із Верховною Радою України. Що ж стосується Міністра Кабінету Міністрів України, то його «портфель» – не самостійний орган виконавчої влади, а «апарат» уряду у вигляді секретаріату Кабінету Міністрів [79, с. 519].

У науковій літературі, зокрема російській, ведеться досить жвава дискусія щодо конституційності входження в уряд керівників будь-яких інших центральних органів виконавчої влади. Із конституційністю такої практики погоджуються більшість авторів [61, с. 339], але існує й інша точка зору. Зокрема, деякі науковці стверджують, що не допускається членство в уряді керівників центральних органів влади, не допускається наділення таких керівників повноваженнями міністра, оскільки для заміщення посади міністра передбачена спеціальна конституційна процедура [7, с. 18].

Як слушно зауважує Т.Я.Хабрієва, склад уряду прямо залежить від структури центральних органів виконавчої влади, яка передбачена метою і завданнями діяльності виконавчої влади у певний період [125, с. 134].

Як свідчить практика, зменшення числа членів уряду підвищує його властивості як робочого органу, на якому не просто оприлюднюються наперед прийняті рішення, але й здійснюється розробка цих рішень, в тому числі й погодження позицій між різноманітними міністерствами.

Питання формування уряду надзвичайно важливе не тільки з точки зору побудови оптимальної системи організації виконавчої влади, але й з політичної, оскільки цей орган влади відіграє одну із ключових ролей у загальній системі механізмів впливу на економічну, соціальну і політичну сферу життя суспільства. Зрештою персональний склад уряду – це результат складного компромісу між найбільш впливовими політичними силами. Тому в діяльності будь-якого, навіть найбільш аполітичного складу уряду неминуче відображається реально існуючий в суспільстві рівень згоди політичних сил із ключових питань, які стоять перед виконавчою владою.

На теперішній час в Україні склалася модель формування уряду, в якій провідну роль відіграє Президент України. Відповідно до Конституції України саме Президент є ініціатором цієї процедури і ухвалює кінцеве рішення. Конституція України регулює основні питання процедури формування Кабінету Міністрів України в цілій низці норм, зокрема в ст. 85, 106, 114, 115. Крім того, деякі сторони процедури формування Уряду України регулюються Законами України «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010 р. [137] та «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 р [145].

Основний закон ФРН 23 травня 1949 року, регулюючи питання формування Федерального уряду, істотно відрізняється від відповідних положень Веймарської конституції. Таким чином він намагається уникнути помилок, які були – дійсно або фіктивно – властиві Веймарській Конституції і неодноразово розглядалися як причина недостатньої стабільності більшості тодішніх імперських урядів та падіння Веймарської республіки [202, с. 296]. Але все ж таки важливе значення виборів Канцлера та формування уряду, яке було закладено у Боннському Основному Законі, передалося, певною мірою, і від Веймарської Конституції. У той період канцлера обирав та призначав на посаду Рейхспрезидент. Факту наявності такого привілейованого права він повинен був завдячувати своїй посаді [231, с. 47]. Крім того, керуючи державою, уряд потребував довіри Рейхстагу. Тому він залежав одночасно від двох конституційних органів, які обирав народ, особливо це відобразилося у кінцевій фазі Веймарської Республіки [231, с. 51]. Під час написання Конституції такий негативний досвід залишив за собою відбиток в Основному Законі і поклав початок новим принципам легітимності у разі утворення уряду [227, с. 161]. Формування Уряду ФРН закріплюється у двох положеннях Основного закону. Зокрема у статтях 63 та 64 ідеться про утворення уряду, але загальної картини щодо цього не існує. Тому виникає велика кількість спірних питань. Хоча Президент ФРН є ініціатором процедури формування уряду, але він не наділений такими широкими повноваженнями, як Президент України. Більш важливу роль у

формуванні Уряду ФРН відіграють політичні партії. До того ж зовсім недоречним є твердження про те, що Основний закон взагалі не торкається питання політичного характеру (тобто в ньому про політичну сторону не йдеться). Закріплюючи в Основному законі існування політичних партій, ст. 21 Основного закону беззаперечно визначає їх важливий вплив на формування уряду. Цей вплив ми спостерігаємо і під час коаліційних домовленостей між майбутніми партіями в уряді. Дотепер жоден Федеральний уряд не обходився без таких домовленостей, в яких мова йде про попередні рішення щодо того чи іншого кандидата на посаду канцлера, про склад осіб кабінету та про майбутню політику уряду [249, с. 1166]. Правова природа та обов'язковість таких коаліційних домовленостей навіть до сьогоднішнього дня конкретно не вирішена [247, с. 339]. Коаліційні угоди політичних партій, що впливають на процес формування уряду, не можуть не враховувати його конституційно-правових повноважень [214, с. 245]. З правової точки зору такі домовленості слугують для визначення «основних політичних засад» щодо формування та роботи уряду [253, с. 979]. У випадку порушень цих домовленостей має місце відповідальність уряду, і при цьому наступають певні санкції.

Вплив політичних партій на формування уряду, який згаданий у коаліційних домовленостях є їх конституційно-правовою компетенцією. Більше того, ці домовленості впливають на втілення всіх їх компетенцій у життя.

Формування нового складу Кабінету Міністрів України проходить у наступному порядку, передбаченому Конституцією України. По-перше, цей процес здійснюється за ініціативи Президента відповідно до ст. 114 Конституції України, після виборів нового Президента і складення повноважень попереднім урядом. Така процедура повторюється у разі переобрання Президента на наступний термін. По-друге, аналогічні дії здійснюються Президентом, якщо він відповідно до ч. 6 ст. 115 Конституції України на свій розсуд ухвалив рішення про припинення повноважень Прем'єр-міністра України. В історії України такі випадки не були винятком. По-третє, рішення про відставку може бути прийнято Президентом у результаті виникнення обставин,

передбачених ч. 2, 3, 4 ст. 115 Конституції, тобто, коли сам Уряд України ставить питання про його відставку або Верховна Рада України ухвалює резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України.

Одним із принципів реалізації конституційних повноважень уряду є його безперервна діяльність, тобто уряд у ролі ключового органу виконавчої влади повинен функціонувати на постійній основі. Це пов'язано із збереженням політичної стабільності виконавчої влади, безперервністю керівництва системою її органів та поступовості кадрових змін в уряді.

У сучасних умовах держава не може довгий час залишатися без легітимного складу уряду. У зв'язку з цим, Конституція України встановлює чіткі строки, протягом яких повинен бути сформований новий уряд, а ч. 5 ст. 115 встановлює правило, згідно з яким, за дорученням Президента попередній уряд продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України.

В Основному Законі ФРН, на відміну від Конституції України, не закріплено чітких строків, протягом яких повинен бути сформований новий склад Уряду. Німецькі науковці пояснюють це тим, що Основний закон ФРН дає Федеральному президенту стільки часу, скільки йому необхідно для того, щоб запропонована ним кандидатура Канцлера отримала абсолютну більшість голосів у Бундестазі. А поспішне рішення може тільки затягнути усю процедуру і підірвати гарантії швидкого формування уряду. Частина 3 статті 69 Основного Закону ФРН також встановлює правило, в якому закріплено, що Федеральний канцлер на прохання Федерального президента, а Федеральний міністр на прохання Федерального канцлера або Федерального президента зобов'язані продовжувати ведення справ аж до призначення їх наступників.

Враховуючи вищезазначений принцип безперервної діяльності уряду, ні Конституція України, ні Основний Закон ФРН прямо не встановлюють строк повноважень уряду. Хоча цей строк можливо визначити опосередковано, виходячи зі строку повноважень Президента України, а у випадку Уряду ФРН – зі строку повноважень Бундестагу. Якщо проаналізувати норми Конституції України, зокрема ст. 115, то з неї випливає,

що уряд у визначеному складі може працювати не більше п'яти років, оскільки із початком роботи новообраного Президента попередній склад уряду складає перед ним свої повноваження.

Схожа за змістом стаття міститься і в Конституції ФРН (ч. 2 ст. 69), у якій наголошується на тому, що повноваження Федерального канцлера або Федерального міністра закінчуються у будь-якому випадку з першим засіданням нового Бундестагу. Якщо події розвиваються добре, Федеральний уряд перебуває при владі увесь період легіслатури Бундестагу, тобто впродовж чотирьох років.

Проте є випадки, коли строк повноважень уряду може бути і меншим – у разі виникнення обставин, передбачених нормами Конституції України та Основного закону ФРН. Наприклад, у випадку Кабінету Міністрів України – це дострокове припинення повноважень Президента України або відставка Прем'єр-міністра, а у випадку Федерального уряду – це може бути відставка Федерального канцлера чи достроковий розпуск Бундестагу і т. ін.

Важливим, на наш погляд, є також питання щодо вимог, які висуваються до членів урядів. Так, аналіз норм Конституції України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» дає підстави стверджувати, що встановлені вимоги до членів уряду можна розподілити на дві групи: вимоги, що висуваються до кандидатів на посаду членів уряду, яким вони повинні відповідати на момент свого призначення (членами Кабінету Міністрів України можуть бути громадяни України, які мають право голосу, вищу освіту та володіють державною мовою. Не можуть бути призначені на посади членів Кабінету Міністрів України особи, які мають судимість, не погашену і не зняту у встановленому законом порядку або на яких протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення), та вимоги, якими члени уряду мають відповідати з моменту свого призначення (члени Кабінету Міністрів України не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою (крім викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання



прибутку). Причому остання група вимог зафіксована не тільки на рівні Закону, а й на рівні Конституції [180, с. 220].

У разі внесення на розгляд Президенту України подання щодо призначення на посаду члена Кабінету Міністрів України особи, яка є народним депутатом України, до подання додається особиста заява народного депутата України про дострокове припинення ним депутатських повноважень у разі призначення на посаду члена Кабінету Міністрів України. Питання про дострокове припинення повноважень народного депутата України розглядається невідкладно Верховною Радою України на її першому ж пленарному засіданні після призначення його членом Кабінету Міністрів України.

Слід зазначити, що Основний закон ФРН також містить норми, які встановлюють вимоги, які висуваються до членів Федерального уряду. Відповідно до вимог ст. 66 Основного закону Німеччини передбачено, що Федеральний канцлер і Федеральні міністри не можуть обіймати ніяких інших оплачуваних посад, здійснювати будь-яку комерційну або професійну діяльність або входити до складу керівництва, а без згоди Бундестагу – до складу наглядової ради підприємства, що має на меті отримання прибутку.

*Призначення (обрання) Прем'єр-міністра України та Канцлера ФРН.* Першим кроком формування Уряду України є призначення Прем'єр-міністра України. У Конституції України закріплена «компромісна» модель формування уряду. Зокрема, щодо призначення Прем'єр міністра України Конституцією встановлено, що він призначається Президентом за згодою Верховної Ради [58, с. 16]. Цей порядок закріплений у ст. 114 Конституції України. У ній зазначається, що Прем'єр-міністр України призначається Президентом України за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України.

Значення такої процедури полягає в тому, що для реалізації конституційного принципу розподілу влади і створення системи стримувань і противаг у формуванні органів державної влади повинні брати участь в тій чи іншій формі декілька гілок влади. Така ускладнена процедура припускає пошук компромісу в інтересах досягнення суспільної згоди і в

кінцевому результату створює передумови для злагодженої і ефективної роботи всіх гілок влади [125, с. 139].

Вплив різноманітних політичних сил на визначення складу уряду реалізується в межах конституційних взаємовідносин органів державної влади, які беруть участь у вирішенні питання про його формування, про його довіру чи його відставку. Виходячи зі змісту ст. 115 Конституції, склад Кабінету Міністрів України призначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. Але Президент України має право не тільки повноваження щодо формування складу уряду, але і право ухвалювати рішення про його відставку. Ця обставина вирішальною мірою визначає політичну орієнтацію членів уряду як прихильників політики Президента, яку він проводить. Тим більше, ст. 10 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» регламентує, що Програма діяльності Кабінету Міністрів України базується на передвиборній програмі Президента України. І ця обставина ще раз нам підтверджує величезний вплив Президента України не тільки на порядок формування Уряду України, його відповідальності, але і на його політику, яка повинна ґрунтуватися на передвиборній кампанії глави держави.

Із впровадженням у 2004 році в Україні конституційно-правової реформи Кабінет Міністрів України набував якісного нового конституційного статусу і перетворювався в один із найбільш впливових вищих органів державної влади, поряд з Верховною Радою України та Президентом України. На цю обставину нашу увагу звертають українські вчені В.Ф. Погорілко та В.Л. Федоренко. На їхню думку, з якою важко не погодитися, Кабінет Міністрів України набував значної політичної ваги і трансформувалася в центральний орган виконавчої влади. Тобто Уряд України перетворювався із технічного органу державної влади в політичний [123, с. 238]. Але свою значну політичну вагу Кабінет Міністрів України втратив із прийняттям рішення Конституційним Судом у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року N 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції

України) від 30.09.2010 року № 20-рп/2010 [153]. Рішення визнане таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття.

Частина 2 статті 8 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» зазначає, що Президент України після ухвалення рішення про відставку Кабінету Міністрів України або після припинення повноважень Прем'єр-міністра України вносить до Верховної Ради України письмове подання про надання згоди на призначення на посаду Прем'єр-міністра України. Як бачимо, нормою закону не встановлено процесуальних строків, які б зобов'язували Президента внести у чітко встановлений строк кандидатуру Прем'єр-міністра до Парламенту. Оскільки законодавчо не визначені конкретні строки внесення та розгляду подання про надання згоди на призначення кандидатури Прем'єр-міністра, у законодавчій регламентації відповідних процедур слід виходити із загального строку у шістдесят днів, визначеного статтею 115 Конституції України на формування нового уряду після відставки попереднього [58, с. 16]. Це дає нам підстави вважати, що законодавець можливо не хотів обмежувати Президента у поспішному ухваленні рішення щодо внесення до Верховної Ради України кандидатури на посаду Прем'єр-міністра.

Хоча, як свідчить практика у Конституціях інших країн, наприклад у Російській Федерації, на законодавчому рівні закріплено внесення Президентом кандидатури голови Уряду в Державну Думу у чітко встановлені строки, зокрема не пізніше двотижневого терміну після вступу на посаду новообраного Президента чи відставки уряду або протягом тижневого строку з дня відхилення кандидата на цю посаду Державною Думою [125, с. 139].

Разом із поданням кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України Президент України подає до Верховної Ради України також:

- 1) відомості про громадянство;
- 2) відомості про освіту;
- 3) відомості про трудову діяльність і автобіографію;

4) декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік за формою і в порядку, що встановлені Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції»;

5) відомості про перебування у складі керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку;

6) відомості про судимість кандидата.

Усі відомості подаються державною мовою і власноручно підписуються кандидатом на посаду Прем'єр-міністра України [22, с. 280].

Після внесення Президентом до Парламенту письмового подання про надання згоди на призначення на посаду Прем'єр-міністра України Верховна Рада України, відповідно до статті 205 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», розпочинає процедуру розгляду запропонованої кандидатури. Питання розгляду кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України включаються позачергово без голосування до порядку денного сесії Верховної Ради. Виходячи із норми ч. 4 ст. 8 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», процедура надання згоди щодо призначення на посаду Прем'єр-міністра України повинна бути проведена не пізніше ніж у п'ятиденний строк із дня внесення такого подання.

Отже, розгляд у Верховній Раді України кандидатури на посаду Прем'єр-міністра можна розділити на декілька етапів:

- по перше, за пропозицією депутатських фракцій (депутатських груп) до розгляду питання на пленарному засіданні Верховної Ради кандидат на посаду Прем'єр-міністра України зустрічається з депутатськими фракціями (депутатськими групами) та відповідає на їхні запитання;

- по-друге, кандидатура Прем'єр-міністра України попередньо розглядається на засіданні комітету, до предмета відання якого належить таке питання;

- по-третє, комітет надає Верховній Раді своє рішення щодо кандидатури Прем'єр-міністра України не пізніше ніж у чотириденний строк з дня внесення відповідного подання Президентом України;

- по-четверте, представлення на пленарному засіданні Верховної Ради кандидата на посаду Прем'єр-міністра України;

- по-п'яте, виступ кандидата на посаду Прем'єр-міністра України з доповіддю про основні напрями майбутньої діяльності Кабінету Міністрів України;

- по-шосте, відповіді кандидата на посаду Прем'єр-міністра України на запитання народних депутатів.

Кінцевим етапом процедури є надання згоди на призначення кандидата на посаду Прем'єр-міністра України. Таке рішення ухвалюється Верховною Радою України відкритим поіменним голосуванням.

Заслуговує на увагу аналіз ч. 6 ст. 8 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та ч. 4 ст. 205 Закону України «Про регламент Верховної Ради України», у яких ідеться про те, що під час розгляду питання про надання згоди на призначення на посаду Прем'єр-міністра України на пленарному засіданні Верховної Ради України бере участь Президент України. Однак, як свідчить практика, а саме всупереч Законам України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про Регламент Верховної Ради України», на пленарному засіданні за відсутності Президента 13.12.2012 р. Верховною Радою України було розглянуто запропоновану Президентом кандидатуру М.Я. Азарова на посаду Прем'єр-міністра України. На це порушення звернув увагу під час свого виступу на пленарному засіданні народний депутат О.В. Ляшко, який оголосив про відсутність Президента на пленарному засіданні Верховної Ради.

Виникає логічне запитання, чи має право Верховна Рада України розглядати кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра України за відсутності Президента України? Чи має право Президент видати Указ про призначення на посаду Прем'єр-міністра України у разі порушення процедури його призначення Верховною Радою України? Але як бачимо відповіді на ці питання на законодавчому рівні не врегульовані. З аналізу норм вищевказаних законів бачимо, що участь Президента України на пленарному засіданні Верховної Ради України про надання згоди на призначення на посаду Прем'єр-міністра України носить імперативний характер, тобто участь Президента є обов'язковою. Проте, механізм відповідальності за порушення цієї процедури Верховною Радою України та Президентом України не врегульований. На нашу думку ч. 6 ст. 8 Закону України «Про Кабінет Міністрів

України» та ч. 4 ст. 205 Закону України «Про регламент Верховної Ради України» необхідно скасувати з метою запобігання юридичної колізії.

Також конституційно неврегульованим залишилось і питання про внесення кандидатур на посаду Прем'єр-міністра у випадку відхилення парламентом кандидатури поданої Президентом, а також щодо порядку вирішення можливих при цьому розбіжностей між Президентом і Верховною Радою України [58, с. 17].

Прийнятий Верховною Радою України у 1997 р. Закон України «Про тимчасове виконання обов'язків посадових осіб, яких призначає на посаду за згодою Верховної Ради України Президент України або Верховна Рада України за поданням Президента України» від 10.12.1997 р. [146] рішенням Конституційного Суду України від 27.04.2000 р. № 7-рп/2000 визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), у частині встановленого порядку тимчасового виконання обов'язків та призначення на посади Прем'єр-міністра України і членів Центральної виборчої комісії. Оспорюваний Закон встановлював порядок тимчасового виконання обов'язків та призначення на посади осіб, яких призначає на посади за згодою Верховної Ради України Президент України або Верховна Рада України за поданням Президента України. Цим Законом визначалися особи, які тимчасово виконують обов'язки відповідних посадових осіб у разі звільнення (відставки) останніх і строк тимчасового виконання цих обов'язків (стаття 1); внесення у таких випадках кандидатур на призначення на ці посади (стаття 2); строк внесення Президентом України нової кандидатури у разі ненадання згоди Верховною Радою України на призначення на посаду запропонованої кандидатури або відхилення нею цієї кандидатури (стаття 3).

Глава держави звертав увагу Конституційного Суду України на ту обставину, що цей Закон обмежує повноваження Президента України, передбачені пунктами 9, 11, 14 частини першої статті 106 Конституції України, щодо призначення за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України... На думку Президента як суб'єкта права на конституційне подання, це обмеження повноважень вбачається і в тому, що Конституція

України не передбачає для Президента України ні строків подання Верховній Раді України пропозицій щодо кандидатур на призначення відповідних посадових осіб, ні заборони повторно вносити ті самі кандидатури. Оцінюючи конституційність Закону в частині встановленого ним порядку тимчасового виконання обов'язків і призначення на посади Прем'єр-міністра України, Конституційний Суд України виходив із того, що порядок призначення його на посаду і припинення повноважень, виконання ним обов'язків суттєво відрізняються від порядку призначення на посади, припинення повноважень і тимчасового виконання обов'язків інших посадових осіб, яких призначає на посаду за згодою Верховної Ради України Президент України [164].

Крім того, як впливає зі змісту рішення Конституційного Суду України, законодавче врегулювання порядку призначення посадових осіб, яких призначає Президент України за згодою Верховної Ради України, «треба розглядати як позитивний момент у правовому регулюванні організації цих органів та їх взаємодії з іншими органами державної влади, оскільки в цьому разі така деталізація спрямована на підвищення ефективності їх діяльності», але при цьому таке регулювання має здійснюватися у точній відповідності з Конституцією України [58, с. 17].

Із прийняттям нового Закону України «Про Кабінет Міністрів України» проблемні питання на законодавчому рівні так і не було вирішено. Тільки ч. 8 ст. 8 вищезгаданого закону передбачає, що у разі ненадання згоди Верховною Радою України на призначення Прем'єр-міністра України Президент України вносить на розгляд Верховної Ради України подання про надання згоди на призначення на зазначену посаду в порядку, встановленому частиною 2 цієї статті.

І знову виникають додаткові запитання на які ні Конституція, ні Закон України «Про Кабінет Міністрів України» відповіді нам не дають. Наприклад, протягом якого терміну повинна бути повторно внесена на розгляд Верховної Ради України кандидатура Прем'єр-міністра? Чи може повторно вносити Президент відхилену Верховною Радою України кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра і скільки разів? Які наслідки настануть, якщо протягом шістдесяти днів не буде

сформований Кабінет Міністрів України? Яка повинна настати відповідальність для Президента і Верховної Ради за нездатність сформувати уряд? Як вбачається із аналізу норм Конституції і Закону України «Про Кабінет Міністрів України» відповіді на ці запитання ми отримати не можемо.

На деякі питання у своїй науковій роботі намагався дати відповідь І.Б.Каліушко. Він вважав, що для забезпечення конструктивності при формуванні Уряду було б доцільно звертати увагу на роль Парламенту в цьому процесі, і в будь-якому випадку було б цілком логічним проведення консультацій глави держави з головою Верховної Ради та керівниками депутатських фракцій та груп, з тим, щоб узгоджено вирішувати питання щодо кандидатури на посаду Прем'єр-міністра [58, с. 17]. Таке диспозитивне правило він пропонував закріпити у проекті закону «Про Кабінет Міністрів України». Схожої думки дотримувався і В.Б.Авер'янов, зокрема він вважав, що в буквальному тлумаченні відповідних конституційних приписів аж ніяк не суперечить ймовірність того, що за певних умов пропозиція кандидатури на посаду Прем'єр-міністра може виходити, наприклад, від політичної більшості у Парламенті. Головне, щоб подібні процедури сприяли встановленню гармонійного балансу гілок влади і політичних сил, котрі в них переважно представлені, з урахуванням особливостей вітчизняної моделі державного правління» [5, с. 35].

З різних способів, які передбачаються Основним законом щодо призначення на посаду Федерального канцлера, його вибори на пропозицію Федерального президента вважаються стандартним випадком, і тому це в першу чергу врегульовано Основним законом. Федеральний канцлер обирається без дебатів Бундестагом за пропозицією Федерального президента (ст. 63, абз. 1 ОЗ ФРН). Фріц Мюнх характеризує пропозицію Федерального президента по висуненню кандидатури на посаду Федерального канцлера як «практичну допомогу» при виборах Канцлера у Бундестазі [243, с. 131]. Загалом це правильно, особливо про це свідчить історія виникнення. Пропозиція Федерального президента повинна допомогти уникнути багаторазових та довготривалих виборів Канцлера у Бундестазі і цим самим призвести до швидкого формування



Федерального уряду [239, с. 255]. Особливу роль це відіграє тоді, коли після виборів у Бундестаг жодна з політичних партій сама по собі не буде мати більшості голосів в парламенті, і яка б, згідно зі абз. 2 ст. 62 Основного Закону ФРН, змогла б обрати Канцлера. У цьому сенсі пропозиція Федерального президента кандидатури Федерального канцлера знаходиться у безпосередньому зв'язку з його завданням забезпечення інтеграції і безперервності політичного функціонування держави.

Основним законом не передбачена ситуація, якщо Президент не висуне жодної кандидатури на посаду Канцлера. Основний закон покладається на те, що Федеральний президент, виходячи зі своїх функцій забезпечувати комплектування та безперервність політичного функціонування держави, повинен відповідно до норм Основного закону виконати своє право та внести таку пропозицію в Бундестаг. Спірним є те, чи буде це обов'язком, але в будь-якому разі не є вирішальним. Якщо Федеральний президент не подає ніякої пропозиції, тоді вибори Канцлера проводяться відповідно до абз. 3 ст. 63, а при необхідності – і абз. 4 ст. 63 Основного закону ФРН [119].

В Основному законі нічого не говориться про форму, в якій повинна вноситися кандидатура на посаду Канцлера, і про терміни її подання. Зазвичай, на практиці це відбувається таким чином: Федеральний Президент передає голові Бундестагу послання із вказаною кандидатурою на посаду Федерального Канцлера, яку він зачитує після включення до порядку денного засідання Бундестагу пункту «Вибори Федерального канцлера» [246, с. 101]. Таким чином, до уваги береться і та обставина, що Федеральному президенту в Бундестазі не належить право доступу на його засідання та право промови для представлення ним кандидатури на посаду Канцлера. Повідомлення пропозиції повинно відбуватися в обумовлений строк. Те, що термін внесення пропозиції не вказаний, має своє пояснення. Поки немає упевненості в тому, чи отримає кандидатура, запропонована Президентом у Бундестазі, абсолютну більшість голосів, як того вимагає Основний закон (абз. 2, ст. 63 ОЗ ФРН). Своєю поспішною пропозицією Президент може тільки затягнути усю процедуру

і підірвати гарантії швидкого формування уряду. Якби вказувався термін, у Президента не було б достатнього часу для усебічного обдумування і зваженого рішення [214, с. 246]. У кожному випадку розглядається відповідний строк для моменту подання пропозиції лише після належної оцінки Федерального президента.

Перед всіма існуючими до сьогодні виборами Федерального канцлера Федеральні президенти встановлювали контакти з партіями або фракціями, котрі представлені в Бундестазі, та вносили пропозицію з урахуванням думки парламентських сил, котрі здатні утворити більшість. З конституційно-правової точки зору ця практика розцінювалася по-різному. Традиційна точка зору така, що Федеральний президент абсолютно вільний під час здійснення свого права висунення кандидатури на посаду Канцлера. Останнім часом росте кількість осіб, які вважають, що це повноваження Президента тією чи іншою мірою має бути обмежене. Одні виступають за жорстку залежність Президента від Бундестагу, якщо у останнього є свій «кандидат більшості» [251, с. 232]; інші залишають за Президентом прерогативу його «політичного розсуду», «пріоритету у праві оцінки» та можливостей висуненого ним кандидата, який здатен отримати більшість голосів; треті вважають, що Президент може просто взяти до відома думку політичних сил у значенні «направляючої лінії» [245, с. 189].

Вище зазначена позиція отримує свою направляючу лінію з точки зору пропозиції Федерального президента під час висунення кандидатури на посаду Канцлера. З духу Основного закону випливає, що це «акт допомоги при прийнятті рішення». Федеральний президент завжди може вирішувати, виходячи із його функції забезпечення комплектування та безперервності політичного функціонування держави, відповідно до його власної оцінки, чи може кандидат в канцлери сформувати уряд та чи зможе по можливості займати посаду Канцлера до закінчення строку діяльності законодавчого органу. У цій оцінці Президент не є повністю необмеженим. Пропозиція Федерального президента під час висунення кандидатури на посаду Канцлера залишається тільки допомогою при виборах. За її допомогою рішення не

може бути прийняте незалежно від політичного співвідношення сил у Бундестазі. Чи захоче Федеральний президент з цією метою провести консультації із представленими в Бундестазі партіями чи фракціями, є його особистим рішенням, а не є обов'язком. З правової точки зору зрозуміло, що Федеральний президент не підпорядкований в оцінці співвідношення політичних сил у Бундестазі, в основі яких лежить його пропозиція кандидатури [247, с. 341].

Як зазначають німецькі науковці, при висуненні кандидатури треба все ж уникати як жорсткої залежності Президента від парламентських сил, так і його повної від них свободи. Тому описана вище процедура висунення кандидатури Канцлера заслуговує схвалення. Право Федерального президента пропонувати Бундестагу кандидатуру Канцлера не означає, що Президент може якось впливати на заплановану кандидатом у Канцлери політику або на майбутній склад уряду. Це могло б привести майбутнього Канцлера у невизнану конституцією подвійну залежність від Федерального президента та Бундестагу. Такий розвиток подій був би визнаний антиконституційним і, крім того, суперечив компетенції Федерального канцлера (абз. 1, ст. 64; ст. 65 ОЗ ФРН) [214, с. 247].

Право пропозиції кандидатури Канцлера обмежується і правовими нормами, що регулюють його статус. Так, запропонований кандидат повинен відповідати конституційним вимогам, які закріплені в § 15 Федерального закону «Про вибори в Бундестаг», тобто умовам пасивного виборчого права. У цьому зв'язку, відповідно до пануючої думки, кандидат не може бути висунений на посаду Канцлера, якщо він переслідує антиконституційні цілі. Зустрічна думка базується на тому, що таку перевірку важко провести вже у службовців, оскільки необхідна для цього політична оцінка повинна була б виражатися виборцями та Бундестагом. Науковий інтерес швидше представляє питання, чи повинен Федеральний президент отримати згоду запропонованого ним кандидата на посаду Канцлера. Панує думка (хоча і непереконлива), що цього робити він не повинен. На аргумент (згода не передбачена в основному законі), що наводиться, можна заперечити тим, що розглянуті вище обмеження права

внесення пропозиції також не вказані в Основному законі. Чому ж у такому разі зазвичай передбачувано на виборах згода кандидата не може мати місця під час обрання Федерального канцлера, тим більше, що це слугує меті швидкого формування уряду [214, с. 247]? Пропозиція Федерального президента про кандидатуру Канцлера не вимагає контрасигнації, передбаченої в інших випадках згідно зі ст. 58 Основного закону.

Ні Основний закон, ні Регламент Бундестагу не встановлює певних термінів проведення виборів Федерального канцлера після пропозиції його кандидатури Президентом. Але необхідність швидкого формування уряду вимагає, щоб вибори проводилися негайно.

Безпосередньо перед виборами дискусія не проводиться (абз. 1, ст. 63 ОЗ ФРН), оскільки є лише єдиний кандидат, до того ж запропонований Федеральним президентом. Заборона на дискусію, очевидно, переслідує мету захистити авторитет Президента. Але, крім того, це є і захистом кандидата в Канцлери [219, с. 513].

Голосування проходить відповідно до § 4 і § 49 Регламенту Бундестагу закритими виборчими бюлетенями, вкладеними в конверти, тобто таємно. Виборчі бюлетені не можуть вміщати інші імена кандидатів, крім тих, котрі були запропоновані, оскільки пропозиція Федерального президента може виписуватися на конкретне ім'я і тільки воно виноситься на голосування. Обраним вважається кандидат тоді, коли так звана канцлерська більшість, тобто абсолютна більшість членів Бундестагу, проголосувала за висунуту кандидатуру (абз. 2, ст. 63, ст. 121 ОЗ ФРН). Якщо обрана особа не згідна із рішенням Бундестагу, то за пропозицією Федерального президента процедура виборів вважається закінченою, а повторне голосування не проводиться [236, с. 556].

Якщо запропонований президентом кандидат не отримує «канцлерську більшість» чи не погоджується із результатами виборів, то ініціатива та відповідальність за вибори Канцлера повністю переходить на Бундестаг. Подальший процес регулюється абз. 3 та 4 ст. 63 Основного закону ФРН. До сьогодні всі Федеральні канцлери обиралися за пропозицією Федерального президента, оскільки з самого початку стабільне

становище партій забезпечувало канцлерську більшість на основі об'єднаної коаліції.

Умови виборів, згідно з абз. 3 ст. 63 Основного закону ФРН, ставлять собі за мету обрати Канцлера, який, «отримавши канцлерську більшість» (абсолютна більшість голосів членів Бундестагу), гарантуватиме стабільність уряду. Тому впродовж 14-ти денного строку, який відводиться на вибори, допустимою є будь-яка кількість пропозицій на висунення кандидатів та виборчих турів. Пропозиції кандидатів на виборах потребують відповідно § 4 Регламенту Бундестагу підтримки висунутої кандидатури не менше чвертини членів Бундестагу. Це не викликає особливих побоювань, якщо мати на увазі необхідну «канцлерську більшість». Можливі пропозиції кандидатур, які вносить Федеральний президент є тільки стимулом. Ці кандидатури повинні підтримуватися не менше як чвертиною членів Бундестагу, тому вони можуть бути основою виборів. Висунення членами Бундестагу кандидатури на посаду Канцлера не вимагається. Однак фракції повинні вважати своїм обов'язком ужити всіх заходів для того, щоб здійснювати пропозиції, які зроблять можливим формувати уряд із канцлерською більшістю. Якщо є такі пропозиції, то вони повинні бути винесені на голосування. При повторних виборах, так само як і при первинних (за пропозицією Президента), дебати не допускаються (абз. 3, 4, ст. 63 ОЗ ФРН) [274, с. 611].

Обрання Федерального канцлера після закінчення 14 днів (абз. 4, ст. 63 ОЗ ФРН) завершує процес виборів, що відбувається із «зваженою послідовністю», що свідчить про прагнення Основного закону досягти формування стабільного уряду, запорукою якого є «канцлерська більшість». І тільки коли це не вдається, то відкривається шлях до виборів Канцлера так званого «Канцлера меншості», для цих виборів достатньою є проста більшість голосів членів Бундестагу. Умови та наслідки цих виборів орієнтуються на вибори такого Канцлера, який би спромігся сформувати уряд. Такі вибори можна розглядати як засіб виходу з тупикової ситуації [214, с. 248].

Якщо канцлерська більшість протягом 14-тиденного строку, відповідно до абз. 3 ст. 63 Основного Закону, не

формується, то невідкладно повинен відбутися новий виборчий тур. За необхідності до цієї міри Бундестаг закликає через Федерального президента. Пункт «Вибори Канцлера» не можуть бути зняті з порядку денного. Також відсутність (неявка) депутатів не може стати перешкодою для проведення виборів. Положення про кворум (правочинність приймати рішення) не знаходить ніякого застосування [251, с. 246]. Ніякого регулювання в цьому плані не існує. Що необхідно робити, коли вибори взагалі не відбудуться? Понад усе це питання повинно би бути теоретичним. Можливість розпуску Бундестагу Федеральним президентом не відповідає первинному конституційному завданню – досягти обрання Канцлера, здатного сформувати уряд. Повторні вибори допускаються лише у разі однакової кількості голосів «за і проти», причому вони проводяться до того часу, поки не стане очевидною патова ситуація. Але і під час подібних, принципово нереальних виборах бажаною є «канцлерська більшість». Хоча Основним законом допускається проста (відносна) більшість голосів не гарантує обраному кандидатові пост Канцлера, оскільки в цьому разі Федеральний президент має право замість призначення Канцлера взагалі розпустити Бундестаг (абз. 4, ст. 63 ОЗ ФРН) [214, с. 249]. На відміну від цього, розпуск Бундестагу Федеральним президентом не досягає з конституційно-правової точки зору головної мети – вибору Канцлера здатного сформувати дієздатний уряд [247, с. 343].

Обраний Бундестагом Федеральний канцлер для свого входження на посаду потребує в кожному окремому випадку пройти процедуру призначення Федеральним президентом (абз. 2, 4 ст. 63 ОЗ ФРН). Призначення Президентом вибраної особи на посаду Канцлера не потребує контрасигнації та відбувається через вручення вірчої грамоти про призначення на посаду. Відповідно до норм Основного закону, вважається, що обрання Федерального канцлера абсолютною більшістю гарантує формування працездатного уряду. Тому Федеральний президент зобов'язаний призначити «Канцлера більшості». Президент може відмовитися від призначення обраного кандидата тільки у випадках, коли був порушений порядок проведення виборів, або кандидат не згоден із обранням, або не відповідає вимогам § 15 Федерального

закону «Про вибори у Бундестаг», або займається антиконституційною діяльністю [214, с. 249].

По-іншому виглядає ситуація з Канцлером, який обраний за допомогою меншості. Прогнози того, чи буде він здатним сформувавти ефективний уряд, передаються на політичну оцінку Федеральному президенту. Але існує вірогідність, що призначення взагалі не відбудеться (абз. 4, ст. 63 ОЗ ФРН). Під час свого винятково права здійснювати оцінку Федеральний президент повинен звертати увагу на те, що розпуск Бундестагу як альтернатива призначенню на посаду «Канцлера меншості» береться до уваги тільки як *ultima ratio* (крайня міра) і тільки тоді, коли очевидно виключається формування ефективного уряду Федеральним канцлером, вибраним за допомогою меншості [253, с. 983].

У державній практиці до цього часу всіх Федеральних канцлерів призначали протягом менше ніж години після їх обрання (за допомогою абсолютної більшості). Це відповідає «невідкладному призначенню на посаду», котре в літературі захищається частково через відсутність чітких приписів Основного закону та за умови, що призначення на посаду повинне відбуватися в разі закінчення 7-ми денного строку, відповідно до абз. 4 ст. 63 Основного Закону ФРН. Деякі вчені вважають, що Президент повинен повністю використати цей термін, але в цьому немає потреби, якщо обраний є «Канцлер більшості» [232, с. 1182]. Після правильного висновку Федеральний президент може в кожному окремому випадку використовувати 7-ми денний строк, коли він має привід для додаткової перевірки умов призначення на посаду Канцлера (наприклад, пасивне виборче право і т.ін.).

Відповідно до абз. 2 ст. 64 Конституції Німеччини Федеральний канцлер повинен скласти перед Бундестагом присягу, текст якої закріплений у ст. 56 Основного закону. На практиці це завжди відбувається після призначення вибраної особи на посаду Канцлера Федеральним президентом. Примусово присяга не може бути складеною.

*Призначення членів уряду України та ФРН.* Після призначення голови уряду настає наступний етап формування Кабінету Міністрів України та Уряду ФРН –

призначення членів уряду, тобто вибір і юридичне оформлення персонального складу уряду.

На цій стадії у формуванні Кабінету Міністрів України глава держави також відіграє провідну роль. Відповідно до ч. 3 ст. 114 Конституції України персональний склад Кабінету Міністрів України призначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. Як бачимо, ця норма Конституції передбачає обов'язкові юридичні дії двох сторін у формуванні персонального складу уряду. Хоча, як свідчить практика, Президент повністю впливає на процес формування уряду, але без (хоча б) формального подання головою уряду персонального складу членів Кабінету Міністрів України Президенту таке призначення не може відбутися. Слушну думку з цього приводу висловив І.Б. Каліушко. Він вважає, що участь Прем'єр-міністра у формуванні персонального складу Кабінету Міністрів України завжди буде мінімальною у порівнянні із Президентом, поки голова уряду не може опиратися на парламентську більшість [58, с. 18].

Слід зазначити, що із норм чинного законодавства випливає, що при формуванні персонального складу Кабінету Міністрів України Президент у першу чергу опирається на них як на свою команду – команду єдиномисльців. Це твердження ґрунтується на ч. 1 ст. 10 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», у якій йдеться про те, що програма діяльності Кабінету Міністрів України базується на передвиборній програмі Президента України. І.Б. Коліушко вважає такий підхід неприпустимим, і ми з ним цілком погоджуємося, оскільки глава держави та уряд можуть належати до протилежних політичних сил. Крім того, передвиборна програма Президента – це питання передвиборної тактики кандидата у Президенти, і тим більше є неможливо зв'язувати таким документом Кабінет Міністрів [58, с. 19].

З огляду на це, підходи до розробки і схвалення програми діяльності уряду необхідно змінювати, оскільки Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, актами Президента України. Це повинна бути програма саме Кабінету Міністрів, схвалена Верховною Радою України, тобто політичний документ, у якому має бути



відображене концептуальне викладення стратегії діяльності уряду, засобів та орієнтовних строків виконання поставлених завдань.

Хоча Президент і має дуже великий вплив на формування персонального складу Кабінету Міністрів України, але під час обговорення кандидатур на посади членів уряду він не може не враховувати думку Прем'єр-міністра. Проте кінцеве рішення завжди залишається за Президентом. Ще одним прикладом величезного впливу Президента на формування персонального складу органів виконавчої влади є та обставина, що Президент призначає на посади не тільки членів Кабінету Міністрів України, але і їх заступників. На цю обставину нам вказує ч. 2 ст. 9 ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади», в якій зазначається, що Прем'єр-міністр України вносить на розгляд Президента України подання про призначення на посади першого заступника міністра та заступника міністра (у разі введення) відповідно до пропозицій відповідного міністра [151]. Як бачимо, і у цій ситуації уряд не є також самостійним у прийнятті рішення і залежний від волі Президента.

Отже, призначення на посаду членів Кабінету Міністрів України проходить відповідно до ст. 9 Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Згідно з вищевказаною статтею члени Кабінету Міністрів України, крім Прем'єр-міністра України, призначаються на посаду Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України.

Формуючи новий склад Кабінету Міністрів України, новопризначений Прем'єр-міністр України вносить Президенту України подання про призначення членів Кабінету Міністрів України.

Прем'єр-міністр України може вносити подання стосовно персонального складу Уряду України єдиним списком або окремо на кожну посаду члена Кабінету Міністрів України. Прем'єр-міністр України може вносити на розгляд Президента України тільки одну кандидатуру.

Подання про призначення членів Кабінету Міністрів України щодо кандидатів на відповідні посади вносяться разом із такими документами: 1) відомостями про громадянство; 2) відомостями про освіту; 3) відомостями про трудову

діяльність і автобіографією; 4) декларацією про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік за формою і в порядку, що встановлені Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції»; 5) відомостями про перебування у складі керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку; 6) відомостями про судимість кандидата.

За результатами розгляду подання Прем'єр-міністра України Президент України ухвалює рішення щодо призначення внесених кандидатур на посади членів Кабінету Міністрів України або доручає Прем'єр-міністрові України внести нове подання щодо персонального складу Кабінету Міністрів України або щодо кандидатур на окремі посади членів Кабінету Міністрів України. Нове подання вноситься Прем'єр-міністром України у визначений Президентом України строк із додержанням вищезазначених вимог.

Рішення про призначення членів Кабінету Міністрів України може прийматися як списком, так і щодо окремих посад членів Уряду України.

Особа, призначена членом Кабінету Міністрів України, набуває повноважень за посадою з моменту видання Указу Президента України про призначення цієї особи членом Кабінету Міністрів України.

Федеральний канцлер, як впливає зі ст. 62 та 64 Основного Закону ФРН, зобов'язаний сформувати кабінет. Сам він може залишити за собою, як виняток, яке-небудь одне міністерство, але не повинен завантажувати себе безліччю урядових завдань. Про хід подій під час формування кабінету Основний закон дає тільки незначну інформацію. Врегульованим є призначення Федеральних міністрів, так зване «матеріальне» право Федерального канцлера формувати кабінет [221, с. 139]. Виконання цього права припускає, що попередні рішення про організаційну структуру кабінету вважається вже прийнятими. Тому абз. 3 § 2 Закону «Про федеральних міністрів» визначає, що у вірчій грамоті про призначення на посаду Федерального міністра повинна міститися інформація про ввірену йому сферу діяльності [214, с. 250].

Конституція покладає на Федерального канцлера повноваження щодо створення міністерств та розмежування

компетенції між ними. Правову основу формування уряду складають абз. 1 ст. 64, і ст. 65 Основного закону, а також § 9 Регламенту Федерального уряду. Ця правова основа формується внаслідок взаємозалежності різних правових аспектів, передбачених Конституцією Німеччини і пов'язаних із безпосередньою компетенцією самого Федерального канцлера, які відображаються, по-перше у призначенні Федеральних міністрів, по-друге, – визначенні основних напрямів політичного курсу уряду, по-третє, – веденні справ уряду (ст. 65 ОЗ ФРН, § 9 Регламент Федерального уряду) [152].

Повноваження Канцлера піддаються деяким обмеженням у зв'язку із особливими правами міністрів фінансів, юстиції і оборони, які він повинен враховувати, створюючи відповідні міністерства. Оскільки Федеральний канцлер компетентний у визначенні основних напрямів політики, то кожен Федеральний міністр в межах основних напрямів політики веде свої справи в певній галузі самостійно і під свою відповідальність.

Відповідь на запитання, чи є число міністерств конституційно обмеженим, дає нам державна практика. Якщо взяти загальне число Федеральних міністерств, то в колишній 15 легіслатурі вони коливалися в межах від 13 до 24, залежно від об'єму урядових завдань. Проте викликає сумнів обґрунтованість кількості в конституційно-правовому відношенні. Якщо глибше вникнути у це питання, то здається було би правильним шукати межі не в якомусь абсолютному числі міністерств, а у відповідальній та ефективній роботі кабінету [228, с. 262].

Відповідно до ст. 64 Основного закону ФРН формально Бундестаг не бере участі у призначенні Федеральних міністрів. Може створитися враження, що за способом формування Уряд ФРН – це не парламентський, а Канцлерський кабінет. Це може призвести до думки, яка полягає у відході від парламентської системи. Проте така критика помилкова [243, с. 154]. Право та практика не повинні розділятися в парламентській системі. Формування уряду здійснюється на виборі Канцлера і ні в якому разі не Бундестагу, тому що Федеральний канцлер на практиці під час вибору своїх міністрів не залежний відповідно до того, як це міститься у тексті Конституції. Він значною

мірою зважає на думку членів правлячої у Бундестагу фракції, що нерідко зафіксоване в коаліційних угодах [222, с. 98].

Як відомо, Федеральному канцлерові надано право пропонувати Президентові кандидатури міністрів. Вирішальну роль при цьому відіграють політичні оцінки. Тому на практиці навряд чи має значення все ще спірне питання про те, чи повинен Федеральний президент в усіх випадках підтримувати кандидатуру, яку запропонував Канцлер, і призначати міністрів за його бажанням. Право Президента відхиляти кандидатів, призначення яких могло би завдати шкоди авторитету Федеральної Республіки, можна обґрунтувати його турботою про збереження держави. Проте на практиці це його право реалізується у край рідко, а право вето на призначення того або іншого міністра використовується тільки у виняткових випадках і може бути подолане Федеральним канцлером. У державній практиці це президентське право перевірки тільки в окремих випадках має велике значення. Так само як і Федеральний канцлер, призначені міністри повинні принести присягу перед Бундестагом (абз. 2 ст. 64 ОЗ ФРН) [214, с. 251].

### **3.2. Припинення повноважень уряду України та ФРН**

Інститут відповідальності органів державної влади, в тому числі органів виконавчої влади, є одним із найбільш проблематичних інститутів конституційного права як з точки зору юридичного змісту, так із точки зору уніфікації й коректності використовуваної у відповідних нормах законодавства і наукової літератури, присвячених цьому питанню, термінології. Відповідальність уряду безпосередньо стосується конституційно-правового статусу найвищого органу виконавчої влади, оскільки визначає характер взаємовідносин уряду з вищими органами державної влади, насамперед главою держави та парламентом [181].

Як відомо, вагомий демократичний потенціал принципу поділу влади полягає у досягненні первинної рівноваги між окремими гілками влади – для того, щоб жодна з них навіть у

власній сфері не залишалася безконтрольною і не діяла в цій сфері довільно [2, с. 11].

На сьогоднішній час багато дослідників питання відповідальності уряду тісно пов'язують із питаннями його відставки. У першу чергу йдеться про політичну відповідальність уряду, яка настає не тільки за правопорушення, але й без таких, зокрема внаслідок розходження поглядів щодо проведення політичного курсу, втрати довіри посадової особи, органу, що здійснює формування уряду і т.д. Політичну відповідальність уряд може нести перед президентом, парламентом, головою уряду. Вона може бути як колективна (солідарна), так і індивідуальна. Слід відразу зазначити, що індивідуальна відповідальність членів уряду фіксується достатньо рідко, оскільки в більшості країн уряд розглядається як єдина команда, що проводить загальний політичний курс і здійснює спільну управлінську діяльність.

Аналіз юридичної літератури та конституційного законодавства з окресленої проблематики засвідчує, що немає єдиного підходу до визначення поняття та сутності відповідальності уряду. Немає чітких меж і між конституційно-правовою і політичною відповідальністю уряду.

Наприклад, В.О. Лучін зазначає, що не можна ставити конституційну відповідальність у підпорядкування політичній відповідальності [96, с. 31-35]. Деякі вчені вважають відставку уряду різновидом політичної відповідальності. Як зазначає О.Т. Волощук, у науковій літературі висловлюється також думка про те, що відповідальність уряду – це особливий вид відповідальності у сфері державної влади, що має риси як політичної, так і юридичної, а саме конституційно-правової відповідальності. І це призвело до того, що позиції вчених з окресленої проблеми не співпадають. Мабуть, неоднозначне тлумачення поняття відповідальності уряду пов'язано з тим, що дотепер у вітчизняній юридичній науці немає єдиного підходу до визначення поняття самої відповідальності. Це цілком закономірно, оскільки предметна сфера, що охоплюється поняттям відповідальності, постійно змінюється. Навіть у межах конкретної юридичної науки термін «відповідальність» застосовують для визначення різних

аспектів діяльності суб'єкта, і кожний вид відповідальності має властиву тільки йому специфіку [34, с. 69].

С.Г. Серьогіна та й О.Т. Волощук вважають, що конституційно-правова відповідальність може застосовуватися тільки за правопорушення в конституційному праві, тобто підставою правової відповідальності уряду є встановлений факт правопорушення з боку урядовців, передбачений конституційним законодавством, а політична відповідальність має принципово інший характер, оскільки її підстава – недоцільність діяльності посадових осіб, а не вчинення ними правопорушень. З цього випливає, що мета конституційно-правової відповідальності – припинити порушення конституційної законності, а політичної – усунення невідповідності між урядовою політикою й вимогами глави держави чи парламентської більшості [170, с. 22-23].

У науці існують різноманітні точки зору щодо співвідношення конституційної та політичної відповідальності. Більш детальний аналіз політичної та конституційно-правової відповідальності дає можливість виявити їх спільні риси та відмінності. Так, об'єктом політичної відповідальності виступає політика в повному обсязі, а об'єктом конституційної відповідальності є лише найважливіші суспільно-політичні відносини. У конституційному праві політика як зміст відносин втілюється в певну конституційно-правову форму. Однак поза правовими формами політика в багатьох випадках не може бути ні успішно вироблена, ні успішно реалізована. Саме тому конституційно-правові відносини являють собою юридичну форму політичних відносин як єдність найбільш узагальнених і соціально значущих чинників. З огляду на це, сфера суспільних відносин, що є об'єктом конституційно-правової відповідальності, набагато вужча за сферу політичної відповідальності. Суб'єктами обох видів відповідальності виступають її функціонально різні носії: органи державної влади, політичні партії та громадські організації, професійні політики, окремі громадяни. Усіх їх поєднує те, що саме вони виробляють та втілюють у життя реальну політику. З цього приводу О.Т. Волощук зауважує, що у випадку, коли носій політичної відповідальності не володіє будь-якими

додатковими ознаками, суб'єкт конституційно-правової відповідальності повинен мати певний державно-правовий статус, що зумовлює його деліктоздатність. Останню вона розглядає як елемент конституційної компетенції державних і громадських органів, посадових осіб, конституційного статусу особи. Юридична відповідальність передбачає наявність нормативної підстави юридичної норми та фактичної підстави – правопорушення. Нормативна підстава конституційної відповідальності повинна бути юридично формалізована в конституції або в конституційному законодавстві [34, с. 70].

З'ясування сутності конституційно-правової відповідальності неможливе без визначення її співвідношення із відповідальністю політичною. Особливо актуальним є визначення такого співвідношення у зв'язку з тим, що уряд виступає суб'єктом не лише конституційно-правових, а й політичних відносин. При цьому дослідження зазначеного питання має не тільки теоретичне, а й суто практичне значення [180, с. 403].

З цього приводу О.В. Кутафін, цитуючи С.А. Авакяна, Т.Д. Зражевську, М.І. Піскотіна, зазначає, що вищезгадані науковці розглядають конституційно-правову відповідальність як різновид політичної відповідальності [88, с. 395]. Зокрема, С.А. Авак'ян вважає, що конституційно-правова відповідальність здебільшого є політичною відповідальністю, яка тільки супроводжується конституційно-правовою формою [1, с. 207]. О.В. Мельник вважає політичну відповідальність визначальною у конституційно-правовій відповідальності, оскільки вона полягає у позбавленні права здійснювати державну владу шляхом вилучення із сфери політики. З цього приводу він також додає, що політична і конституційно-правова відповідальність співвідносяться як родове та видове поняття [107, с. 5,8].

О.В. Совгіря такий підхід вважає спірним. На її думку, конституційно-правова відповідальність є різновидом відповідальності юридичної, що поряд із політичною відповідальністю виступає складовою такого поняття як соціальна відповідальність. Дослідниця також зазначає, що у роботах із порівняльного конституційного права та з конституційного права зарубіжних країн стало

загальноприйнятим зазначати, що формою політичної відповідальності є парламентська відповідальність уряду, якому депутати висловлюють недовіру [180, с. 404].

На думку П.П. Шляхтуна, політична відповідальність уряду – це конституційно-правова відповідальність уряду та його членів перед парламентом та/або президентом за політику, яку вони проводять. З цього приводу він дійшов висновку про подвійну політичну відповідальність уряду, яка проявляється одночасно між парламентом та президентом і виступає однією із основних ознак змішаної республіканської форми правління [212, с. 407]. Погоджуємося з цього приводу із думкою О.В. Совгирі, яка вважає, що повне ототожнення політичної і конституційної відповідальності уряду є не виправданим, оскільки перелік заходів політичної відповідальності виходить далеко за межі санкцій конституційної відповідальності. О.В. Совгиря вважає, що наведена позиція П.П. Шляхтуна дає підстави погодитися із думкою частини дослідників, які включають механізм політичної відповідальності у систему стримувань і противаг, що проявляються між органами законодавчої і виконавчої влади [180, с. 405].

В.Я. Малиновський та О.І. Сушинська зазначають, що політична відповідальність Уряду України – це конституційно встановлений обов'язок Кабінету Міністрів України скласти свої повноваження за встановлених Конституцією України умов [100, с. 500]. З цього приводу Я.І. Ленгер і Ю.Ю. Бисага, досліджуючи це питання, вважають, що характерною рисою конституційно-правової відповідальності є також той факт, що єдиної процедурної форми її застосування не існує, істотна частина санкцій конституційно-правової відповідальності та їхнє застосування недостатньо повно урегульовані в чинному законодавстві [93].

Проте існує думка, що конституційно-правова відповідальність застосовується й за відсутності чітко виражених формалізованих критеріїв. Р.М. Павленко з цього приводу зазначає, що особливістю конституційно-правової відповідальності уряду є те, що ця відповідальність може застосовуватися за умов, коли норми права взагалі не порушуються. У такому разі підставою притягнення уряду до відповідальності буде політичне рішення, яке залежить від



розстановки політичних сил у парламенті. Як бачимо, конституційно-правова відповідальність має тісний взаємозв'язок між правовими і політичними інститутами. Наслідки ж парламентської відповідальності уряду є спільними для політичної та правової відповідальності, що проявляються у позбавленні посади члена уряду чи відставки (дострокове припинення повноважень) уряду як колегіального органу [121, с. 22].

Д.Т. Шон, наприклад, вважає, що неможливо дати точний перелік обставин, які можуть бути підставою політичної відповідальності. Виходячи з цього, достатньою підставою для її настання він вважає неспроможність органів державної влади та посадових осіб впоратися з покладеним на них завданням, виробити курс політики, який би відповідав інтересам суспільства [213, с. 38-39]. Проте, на наш погляд, зауваження про неможливість дати точний перелік обставин, які можуть слугувати підставою конституційно-правової відповідальності у зв'язку зі складністю діяльності у сфері здійснення державної влади, є малопереконливими.

У зв'язку із вище наведеним, на нашу думку в цілому слід погодитися із цією точною зору, але все ж таки слід уточнити, що конституційно-правова відповідальність як різновид юридичної відповідальності може встановлюватися винятково нормами Конституції та законами. З цього приводу слушною є думка Г.М. Малкіної, яка зазначає, що політична відповідальність уряду має конституційно-правовий характер, а її форми, види, порядок притягнення до відповідальності, санкції визначаються конституцією та іншими нормативно-правовими актами у галузі конституційного права [101, с. 71].

Наведене вище, на нашу думку, дає можливість зробити висновок про те, що політична і конституційно-правова відповідальність далеко не тотожні – перша за обсягом ширша, а тому співвідноситься з конституційно-правовою як родове і видове явище. Оскільки підстава конституційно-правової відповідальності становить собою формалізацію критеріїв політичної оцінки поведінки, то будь-яка конституційно-правова відповідальність має політичний характер. У цілому можна стверджувати, що політична відповідальність виступає інструментом, який забезпечує єдність дій усіх гілок влади із

принципових питань державної політики та суспільного розвитку. І хоча політична відповідальність істотно відрізняється від конституційно-правової, проте сама можливість її застосування закріплюється в конституціях як елемент системи «стримувань і противаг». Тому найчастіше політична відповідальність застосовується щодо уряду.

Отже, *урядова відповідальність* є різновидом конституційно-правової відповідальності, яка виступає елементом системи стримувань і противаг, може наставати, в тому числі за політичними підставами, у разі застосування в порядку визначеному законодавством відповідальності до уряду або його членів з боку парламенту або президента шляхом припинення їх повноважень [180, с. 407].

Істотною ознакою конституційно-правового статусу Уряду України є закріплена відповідальність Кабінету Міністрів перед Верховною Радою України та Президентом України. Отже, відповідно до норм Конституції та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Уряд України у будь-який момент може бути відправлений у відставку Президентом України, чи оголошено йому резолюцію недовіри парламентом України [23, с. 227].

Згідно з вимогами Конституції, Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраним Президентом України. Заява про складання повноважень Кабінетом Міністрів України подається Прем'єр-міністром України чи особою, яка виконує його повноваження, новообраному Президенту України у день його вступу на цей пост.

Відставка кабінету Міністрів України настає також внаслідок: 1) прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри; 2) прийняття Президентом України рішення про його відставку; 3) відставка Прем'єр-міністра України (за власною ініціативою); 4) смерті Прем'єр-міністра України [23, с. 228].

У Конституції України, а саме в ст. 113, закладена норма, згідно з якою Кабінет Міністрів України у межах, передбачених у статтях 85, 87, відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України. Положення ст. 115 Конституції України свідчать, що вирішення питання про відставку та прийняття резолюції недовіри є,

фактично, різними конституційними процедурами, незважаючи на однакові політичні наслідки – припинення повноважень уряду.

З цього приводу А.Б.Авер'янов зазначає, що серед формально визначених у частині другій ст. 113 Конституції України такої ознаки, як «відповідальність перед Верховною Радою» немає, і видається цілком очевидним, що згаданий конституційний припис підлягає більш широкому тлумаченню. Адже поряд із «підконтрольністю» та «підзвітністю» уряду Верховній Раді частина перша ст. 87 Конституції прямо закріплює «відповідальність» Кабінету Міністрів України перед парламентом через прийняття Верховною Радою резолюції недовіри Кабінету Міністрів, що, згідно з частиною четвертою ст. 115 Конституції, має наслідком його відставку. При цьому Конституція України не обмежує парламент у визначенні підстав дострокового припинення повноважень уряду. Це пояснюється тим, що відповідальність уряду перед парламентом має суто політичний характер [2, с. 7].

Зокрема, вирішенню парламентом питання про відставку уряду має передувати добровільне складення повноважень членами уряду. Резолюція недовіри передбачає дотримання низки формальностей, прописаних в Основному Законі та Регламенті (внесення питання про відповідальність уряду за ініціативи не менш як 1/3 від конституційного складу парламенту, проведення засідання з цього питання не раніше ніж через 5 і не пізніше ніж через 10 днів від дня його внесення, надання урядовцям можливості висловитися, проведення голосування) [218].

Резолюція недовіри Кабінету Міністрів України вважається прийнятою, якщо за неї проголосувала більшість від конституційного складу парламенту, що має наслідком його відставку. Прем'єр-міністр України у зв'язку із прийняттям Верховною Радою України резолюції недовіри зобов'язаний подати Президентові України заяву про відставку Кабінету Міністрів України у день прийняття Верховною Радою України такої резолюції. Також з цього приводу слід зазначити, що з метою гарантування стабільності роботи Уряду України питання про відповідальність кабінету не може розглядатися

Парламентом України більше ніж один раз протягом чергової сесії, а також року після схвалення Програми його діяльності [23, с. 228].

Відповідальність Кабінету Міністрів України здебільшого має політичний характер. Уряд України й окремі його члени несуть відповідальність перед Президентом України, але її підстави чинним законодавством України узагалі не визначаються (п. 9 ст. 106 Конституції). Наприклад, ч. 3 ст. 115 Конституції України тільки зазначає, що припинення повноважень Прем'єр-міністра України Президентом України тягне за собою відставку всього Кабінету Міністрів України. Тобто Президент України діє на власний розсуд, а тому з цього випливає, що підстави відповідальності уряду, що не окреслені чітко в законодавчому порядку, можна кваліфікувати як суто політичні. Крім того, це частково пояснюється тим, що де-факто повноваження голови виконавчої влади поділені між Президентом України і Прем'єр-міністром України, який очолює уряд. Зрозуміло, що завдяки широким виконавчим повноваженням Президент України бере найактивнішу участь у формуванні політики уряду і має на неї суттєвий вплив [34, с. 71]. Таке твердження ґрунтується на ст. 10 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», зокрема в ній зазначено, що програма діяльності Кабінету Міністрів України базується на передвиборній програмі Президента України.

Відтак можна стверджувати, що використання інституту відповідальності є найрадикальнішим важелем впливу на Кабінет Міністрів України з боку Президента. Зокрема, дострокове припинення повноважень конкретного складу Кабінету Міністрів теоретично можливе внаслідок звільнення з посад усіх або більшості членів уряду Президентом за його власною ініціативою. У даному разі ніякі заяви членів уряду про відставку не потрібні, а Президент є цілком вільним у мотивуванні своїх рішень про звільнення з посад конкретних членів уряду. Ця можливість передбачена п. 10 ч. 1 ст. 106 Конституції, згідно з якою Президент не тільки «призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України...», а й «припиняє їхні повноваження на цих посадах». Це спонукає уряд прислухатися до адміністрації президента

більше, ніж до парламентської більшості (яка затверджує його Програму діяльності, і перед якою він відповідальний).

Як слушно зазначається у юридичній літературі, досить поширеною є позиція, згідно з якою та ж відставка Уряду України за рішенням Президента України проголошуються заходами конституційної відповідальності «за нездатність виконувати функціональні обов'язки». Мабуть, вказані примусові заходи не можна ототожнювати із заходами класичної негативної відповідальності, оскільки їх застосування не пов'язано з двома об'єктивними підставами настання юридичної відповідальності – протиправним діянням і виною. «Нездатність виконувати свої обов'язки» – категорія суб'єктивна, тим більше, що оцінці піддається не діяльність конкретного суб'єкта (фізичної особи), а діяльність колегіального органу (уряду) [34, с. 71].

Отже, як впливає із вище наведеного, Президент України має право у будь-який момент прийняти рішення про відставку Кабінету Міністрів України на власний розсуд і без пояснення будь-яких причин прийнятого ним такого рішення. Після цього Прем'єр-міністр України негайно зобов'язаний подати Президенту заяву про відставку Кабінету Міністрів України у день прийняття такого рішення [23, с. 228].

Так, у новітній політичній історії України Президент В.А. Ющенко двічі відправляв Кабінет Міністрів України у відставку, зокрема уряд В.Ф. Януковича [129] та Ю.В. Тимошенко [144], у відповідних указах причина відставки уряду взагалі не була зазначена, і зробити висновок про які-небудь зрозумілі мотиви таких рішень не представляється можливим. Проте зовсім інший зміст можна знайти у схожій Постанові Верховної Ради України (січень, 2006 рік) [130], у якій міститься не просто твердження про відставку Кабінету Міністрів України, але й наведено певну аргументацію (хоча більшою мірою політичну – невжиття дієвих заходів щодо стабілізації соціально-економічної ситуації, надмірна політизація діяльності уряду України, непрофесійність у зовнішньоекономічній діяльності тощо). Однак щодо останнього випадку, то слід зауважити, що він вельми своєрідний. Постанова Верховної Ради України, якою було оформлено відставку уряду Ю. Єханурова, що так і не

відбулася, є, на думку багатьох дослідників, прикладом необдуманого рішення, прийнятого в інтересах мінливої політичної доцільності. Через півроку (26.07.2006 р.) парламент скасував власне рішення про відставку уряду. Зазначена Постанова приймалася в умовах Конституційної реформи, редакція якої надіялася більш широкими повноваженнями Верховну Раду України – вирішувати питання про відставку уряду (п. 12 ст. 85 Конституції України в редакції 2004 р.) і зберегла за ним «старе» повноваження – приймати резолюцію недовіри (ст. 87 Конституції України в редакції 2004 р.) [34, с. 72].

Крім того, є ще одна підстава припинення повноважень Уряду України, зокрема право Прем'єр-міністра України заявити Президенту України про свою відставку з власної ініціативи. Він звільняється з посади з дня видання Президентом України відповідного указу. Як наслідок, прийняття Президентом України рішення про відставку Прем'єр-міністра України тягне за собою відставку всього складу Уряду України.

Повноваження Прем'єр-міністра України у разі його смерті припиняються з дня смерті, засвідченої свідоцтвом про смерть. Припинення повноважень Прем'єр-міністра України у разі його смерті має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України.

Переходячи до розгляду особливостей відповідальності Уряду Німеччини, зазначимо, що в силу історичних умов, які склалися в ФРН, творці Основного закону 1949 року намагалися уникнути помилок минулого, які були притаманні Веймарській Конституції, що призвели до створення фашистської диктатури і внаслідок цього намагалися створити стабільну й сильну виконавчу владу. Для запобігання таких помилок у ФРН була створена виконавча влада, що має реальні владні повноваження, можливості й сили, які перевершують повноваження й сили інших елементів класичної тріади теорії розподілу влади [64, с. 485].

До характерних ознак парламентської системи правління належить відповідальність Уряду ФРН перед парламентом за виконання ним своїх обов'язків. Ця відповідальність фіксується тільки у ст. 65 Основного закону Німеччини.

Самостійне ведення справ урядом неминуче вимагає здійснення повноважень контролю з боку парламенту, що проявляється у висловленні Федеральному уряду вотуму недовіри. З цієї точки зору, парламентська відповідальність Федерального уряду і парламентський контроль – дві сторони однієї функції.

Парламентська відповідальність уряду – це певною мірою правова відповідальність в тому сенсі, що вона обґрунтована правовими нормами (насамперед ст. 65 Основного закону і контрольними правами Бундестагу). Водночас підзвітність уряду Бундестагу в кінцевому підсумку спрямована на досягнення загального добробуту, про що свідчить текст присяги, яку члени кабінету приносять перед Бундестагом (ст. 56 ОЗ ФРН). Конституція ФРН не визначає, чи розповсюджується парламентська відповідальність на окремих членів уряду, чи її несе перед парламентом уряд в цілому. Німецькі науковці з конституційного права вважають, що ця відповідальність має індивідуальний характер, яка знайшла відображення в ст. 65 Основного закону [214, с. 254-255].

Крім того, до чинних засобів парламентського контролю необхідно віднести вираження Бундестагом недовіри Федеральному канцлерові (ст. 67 ОЗ ФРН) і закріплену в статті 110 Основного закону процедуру затвердження бюджету.

Парламентський контроль здійснюється тоді, коли Бундестаг виконує чотири взаємно обумовлених завдання: а) забезпечення можливості отримання й збирання інформації, а також відомостей, необхідних для прийняття відповідальних рішень. Для рішення цього завдання в Бундестазі, відповідно до Основного закону й регламенту, можуть бути використані «загальні» і «окремі» запити, «година питань», «година актуальних питань», зустрічі з міністрами; впровадження слідчих комітетів; відкриті й закриті засідання комісії і комітетів; отримання петицій й іншої інформації від окремих громадян, організацій і їхніх представників; доступ до актів і банків даних; б) організацію обробки отриманої інформації, що здійснюють наукові служби й комісії Бундестагу; допоміжні служби й помічники депутатів; уповноважений з питань оборони; слідчі комітети, інші консультативні органи; в) аналіз

і оцінку отриманої інформації, які передбачають можливість обговорення отриманої інформації на пленарних засіданнях; проведення нарад у відкритих або закритих засіданнях комітетів і комісій; організацію повідомлень для преси; г) прийняття на основі отриманої інформації обов'язкового рішення, що передбачає безпосереднє використання парламентською більшістю або опосередковане використання опозицією тих або інших санкцій щодо уряду [106, с. 134].

Отже, питання вотуму недовіри Федерального уряду Німеччини є класичним способом розпуску кабінету у парламентарній системі. Стаття 67 Основного закону ФРН обмежує це характерним способом. Саме засудження способу виконання службових обов'язків Федеральним канцлером і, звичайно, урядом, яким він безпосередньо керує, є недостатнім для розпуску кабінету. До того Бундестаг повинен поводитися конструктивно й вийти із ситуації, що склалася за допомогою виборів наступника канцлера, який повинен створити базу для дієздатного уряду. Цей принцип конкретизується статтею 67 Основного закону ФРН, завдяки якій досягається висока правова забезпеченість урядового складу. Якщо абсолютна більшість під час виборів наступника канцлера не досягається, то уряд знаходиться при владі навіть без підтримки парламенту. Дієздатність уряду меншості залежить від того, чи зможе він знову здобути довіру більшості, або в крайньому випадку, забезпечитися підтримкою парламенту. Гарантія постійності (складу уряду) досягається завдяки уряду меншості з сумнівним авторитетом.

На думку Ю.П. Ур'яса, німецький парламент не завжди використовує найбільш ефективні засоби контролю [191, с. 91-93]. Це пояснюється тим, що Бундестаг складається з парламентської більшості, що підтримує уряд, і парламентської опозиції, що намагається висувати альтернативи урядовій політиці, а також критикувати й контролювати уряд. Однак внаслідок особливостей взаємодії між парламентською більшістю й опозицією, ефективний контроль останньої над урядом здійснюється в досить вузьких межах, оскільки вона не має права розпоряджатися бюджетом і не має можливості виражати недовіру уряду. Отже, ми погоджуємося з думкою К. Зонтхаймера, який вважає, що політичним центром



демократичного порядку Німеччини є голова уряду – Федеральний канцлер. Це впливає не лише з державної традиції, але й відповідає процесу розвитку в інших демократичних країнах, у яких на долю голови виконавчої влади також припадає зростаюча частина державної влади [51, с. 240-241].

Згідно зі статтею 67 Основного закону ФРН, пропозиція щодо висловлення вотуму недовіри Федеральному уряду повинна відповідати процесуальним вимогам і повинна бути підтримана  $\frac{1}{4}$  членів Бундестагу. Сам процес голосування та нові вибори Канцлера можуть відбуватися через 48 годин від моменту проголошення вотуму недовіри (абз. 2 ст. 67 ОЗ ФРН). Голосування та нові вибори проводяться за тим самим принципом як і вибори канцлера. Якщо не досягнуто канцлерської більшості, пропозиція висловлення недовіри зазнає невдачі. Федеральний канцлер, який обійняв цю посаду саме через вотум недовіри, володіє такими самими правами та авторитетом, як і безпосередньо обраний Канцлер. Сумніви щодо цього, виникли під час урядової кризи у 1982 році і були пов'язані з вимогами проведення нових виборів. Федеральний конституційний суд, всупереч пануючій думці меншості, виступив безпосередньо проти цього. У випадку, якщо Бундестаг висловив недовіру Федеральному канцлеру, більшістю членів обрав його наступника і звернувся до Федерального президента з проханням про звільнення Федерального канцлера, то Федеральний президент повинен звільнити керуючого Федерального канцлера і призначити новообраного [248, с. 678].

Згідно з Основним законом Німеччини, парламентська відповідальність покладається на Канцлера та членів уряду. Набагато важче відповісти на питання про відповідальність кабінету, про що в Основному законі практично немає ніяких положень. Існує думка, що відповідальність уряду загалом все ж повинна існувати. Підтвердженням тому можуть слугувати інтерпеляції, які направляються Федеральному уряду відповідно до § 110 Регламенту Бундестагу, а також бюджетне конституційне право. Виходячи з практики Федерального конституційного суду, уряд повинен гарантувати Бундестагу, що його бюджетне право збережеться на всіх етапах процедури

прийняття бюджету. Таким чином, на сьогоднішньому етапі є досить вагомі аргументи на користь обережного схвалення парламентської відповідальності Федерального уряду загалом. Але в порівнянні з Канцлером і окремими міністрами ця відповідальність проявляється не так виразно [214, с. 254-255].

Стаття 65 Основного закону виділяє тільки найважливіші сфери діяльності Федерального канцлера і міністрів, на які поширюється їх парламентська відповідальність. Це основні напрями політики, що визначаються Канцлером, та ведення міністрами справ своїх галузей [271, с. 146]. Але згадані сфери діяльності слід доповнити іншими названими в Основному законі повноваженнями Канцлера та особливими правами окремих міністрів. Відповідальність уряду загалом поширюється на всі його рішення, прийняті ним як колегіальним органом.

Стаття 65 Конституції ФРН не дає чіткого правового визначення відповідальності міністрів. Без сумніву, кожен федеральний міністр є відповідальним за своє виконання службових обов'язків та може бути притягнутий до відповідальності. Ким він може бути притягнутий до відповідальності і в який спосіб це може відбутися, на це питання ст. 65 Основного закону відповіді нам не дає. Скоріше вирішальними є інші норми Основного закону, в які потрапляє тільки в загальному сформульована відповідальність міністрів. Неодностайною є відповідь на питання, чи ст. 65 Конституції ФРН фіксує відповідальність міністрів тільки всередині уряду, тобто мається на увазі відповідальність стосовно Федерального канцлера та кабінету чи по відношенню до Бундестагу.

Слід зазначити, що міністри несуть особисту відповідальність перед Федеральним канцлером. Це виражається в першу чергу у повноваженнях Федерального канцлера – можливості в будь-який час запропонувати Федеральному президенту звільнити міністра без зазначення причин (абз.1 ст. 64 ОЗ ФРН). Але певна відповідальність міністрів існує також щодо Бундестагу. У будь-якому разі Бундестаг не має правової можливості примусити окремого міністра піти у відставку, оскільки йому не належить право обирати їх на відповідні посади, що, в свою чергу, тягне за

собою неможливість їх відсторонення. Можливим є тільки непрямий доступ до цього, і не конкретно до окремого міністра, а до всіх міністрів: якщо Бундестаг після конструктивної пропозиції про винесення вотуму недовіри відповідно до ст. 67 Основного закону обирає нового Федерального канцлера, то до того часу діючий Федеральний канцлер втрачає не тільки свою посаду, але й відповідно до абз. 2 ст. 69 у відставку йдуть усі міністри. Тобто, Федеральний канцлер може бути притягнутим до відповідальності за дії своїх міністрів. Водночас Бундестаг може рішенням більшості виразити свій осуд Федеральному міністру, попросити його піти у відставку чи попросити Федерального канцлера звільнити цього міністра [219, с. 486]. Як свідчить практика, Бундестаг уже багато разів використовував цю можливість. Якщо подивитися з правової точки зору, то виконання такого прохання Федеральним канцлером чи міністром не має жодних юридичних наслідків.

Ще одним вираженням парламентської відповідальності міністрів є право Бундестагу вимагати присутності на своїх засіданнях будь-якого міністра, робити загальні й окремі запити уряду, отримувати звіти про його діяльність від постійних комітетів і допоміжних органів – уповноваженого з оборони й Рахункової палати. Однак, використовуючи найбільш ефективні засоби парламентського контролю («конструктивного вотуму недовіри», слідчих комісій і слідчих комітетів), урядова більшість у парламенті не зацікавлена, а в опозиції немає необхідної кількості голосів. Отже, для ФРН як держави з парламентарною формою правління характерним є обмежене використання механізму парламентського контролю.

Що стосується питання довіри як вирішального інструменту подальшого існування уряду, то воно закріплено у ст. 68 Основного закону ФРН. Ця стаття покликана вирішувати питання урядової кризи [273, с. 107]. Компетенція у будь-який час і з будь-якого приводу вносити пропозицію до Бундестагу про висловлення довіри наділяє Канцлера правом перевіряти парламент у здатності формувати більшість. Німецькі науковці питання довіри розглядають як «урядовий додаток до конструктивного вотуму недовіри». Це може слугувати зброєю

проти парламенту, який вже не в змозі захищати інтереси уряду та бути дієздатним. Якщо Канцлер виносить на розгляд Бундестагу питання довіри і очікує на позитивну відповідь (так зване справжнє питання довіри), то це може слугувати шансом для стабілізації або відновлення парламентарної більшості [232, с. 1179].

Тільки Федеральний канцлер може виносити на розгляд Бундестагу пропозицію щодо розгляду питання довіри. Голосування з цього питання повинно проводитися не пізніше ніж 48 годин з моменту внесення пропозиції довіри на розгляд парламенту (абз. 2 ст. 68б ОЗ ФРН). Якщо за таку пропозицію не проголосує більшість членів Бундестагу, то з цього випливає, що канцлер не володіє достатньою парламентарною підтримкою. Правові висновки випливають із різних результативних рішень канцлера, між якими він може обрати найефективніші, звичайно, після оцінки наявної ситуації. Якщо канцлер вирішить залишитись так званим «канцлером уряду меншості», то все одно склад уряду буде діяти, допоки Бундестаг не висловить йому свій вотум недовіри. Іншою є ситуація, якщо канцлер подасть у відставку або запропонує Президенту розпустити Бундестаг: в останньому випадку слід брати до уваги стабілізаційну мету конституції. Федеральний Президент може за пропозицією Федерального канцлера протягом двадцяти одного дня розпустити Бундестаг, і тільки після того, як він переконається, що дієздатність уряду неможливо в подальшому гарантувати. Слід зазначити, що Президентське право розпуску втрачає свою силу, з моменту визнання Бундестагом урядової кризи і готовності обрати завдяки канцлерській більшості нового канцлера (абз. 1 ст. 68 ОЗ ФРН).

Що стосується строку повноважень Федерального уряду, то це в першу чергу пов'язано з особливостями безпосередньої позиції канцлера, яка настає з дня проведення виборів до Бундестагу та з правом формування кабінету [272, с. 143]. Якщо канцлер втрачає свою посаду, то з цього випливає, що строки повноважень міністрів також закінчуються (абз. 2 ст. 69 ОЗ ФРН). Оскільки строк повноважень Федерального канцлера пов'язаний із легіслатурою Бундестагу, то канцлер може втратити свої повноваження як під час обрання (формування)

нового Бундестагу, так і під час позачергових виборів, згідно з статтею 67 або 68 Основного закону. У певних випадках, закріплених в Основному законі, – смерть канцлера, його подання у відставку чи його подальша неієздатність – регулюються спільними правовими нормами. Окремі міністри втрачають свої повноваження при формуванні нового кабінету, згідно з абз. 1 ст. 64 Основного закону ФРН, при поданні у відставку або у випадку смерті чи неієздатності міністра [249, с. 1172]. Федеральний канцлер на прохання Федерального президента, а федеральний міністр на прохання Федерального канцлера або Федерального президента зобов'язані продовжувати і надалі ведення справ до призначення їх наступників.

### **3.3. Проблеми реформування Кабінету Міністрів України на сучасному етапі державотворення**

Однією із сфер сучасного реформування в Україні є система державного управління. Для України як нової держави, фактично по суті не мала власної системи державного управління, за винятком окремих наслідкових елементів від радянської доби (переважно негативного характеру), питання організації влади взагалі є надзвичайно актуальним. «Вдосконаленням» чи іншим «косметичним» ремонтом Україні в цій царині не відбутися, адже мова має йти про радикальну зміну ідеології державної діяльності, в якій пріоритетне місце має зайняти людина. Тому є всі підстави говорити саме про адміністративну реформу, зокрема про реформу вищого органу в системі органів виконавчої влади – Кабінету Міністрів України. Адміністративна реформа повинна містити комплекс політико-правових заходів, які полягають у структурних, функціональних та державно-службових перетвореннях, насамперед у сфері виконавчої влади, з метою перетворення її з владно репресивного механізму на організацію, що служить суспільству, і створення на цій основі ефективного системи державного управління [58, с. 7].

З моменту проголошення незалежності України і протягом усіх років існування Конституції України 1996 року приймалися різні спроби її кардинальної зміни. Різні політичні сили висловлюють думку про проведення конституційної реформи і наполегливо пропонують змінити принципи організації державної влади й існуючий баланс повноважень у так званому трикутнику «президент-парламент-уряд». Відповідно до норм Конституції України на теперішній час, наша держава належить до змішаної президентсько-парламентської республіки, де проявляється характерне намагання чітко визначити функції уряду з метою обмеження можливості виникнення дублювання та вакууму в управлінському полі. Більшість науковців із цього приводу зазначають, що у змішаних республіках наявним є «дуалізм» виконавчої влади, що проявляється у дублюванні Президентом України ряду повноважень, які закріплюються за Кабінетом Міністрів України [75, с. 29]. Зокрема, на думку В.Б. Авер'янова, «в основу управлінської вертикалі покладена модель своєрідного «складного центру...» [3, с. 18]. Специфічність такої моделі полягає в тому, що відношення цих суб'єктів до галузі виконавчої влади неоднакове. Якщо уряд входить у неї як окрема структурна ланка системи органів виконавчої влади, то Президент лише функціонально – через визначений обсяг своїх повноважень у сфері виконавчої влади. Теоретична конструкція «дуалізму» виконавчої влади фактично спонукає частину авторів до висновку, відповідно до якого Президент може розглядатися поза «розділеною владою». Тим самим ніби створюються можливості щодо визнання його «арбітражною» чи іншої подібної функції щодо цієї влади [21, с. 15].

Актуальною проблемою публічного права після прийняття Основного закону України 1996 року стало розроблення законодавчої основи діяльності найвищого органу виконавчої влади – Кабінету Міністрів України. Конституція певним чином окреслювала його компетенцію, що надавала змогу уряду здійснювати повсякденне керування країною в межах питань, які не належать до функцій інших гілок влади. Як зазначає О.В. Осауленко, нормативно правова розробка статусу Кабінету Міністрів України за перші п'ять років дії Основного закону України так і не знайшла свого успіху [118, с. 399]. З цього

приводу І. Коліушко зазначив, що прийнятий парламентом законопроект «Про Кабінет Міністрів України» шість разів підписувався головою Верховної Ради України і направлявся на підпис Президентові України. Шість разів глава держави повертав його на повторний розгляд до законодавчого органу із внесеними ним пропозиціями. Згодом Президент України відкликав свої пропозиції стосовно законопроекту [33, с. 5-6].

Конституція України визначила Кабінет Міністрів вищим органом у системі органів виконавчої влади, що насамперед відображає наявність системи формалізованих органів виконавчої влади, найвищою ланкою якої є саме Кабінет Міністрів України. Він відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах статей 85 та 87 Конституції України. Різниця між твердженнями «відповідальний перед Президентом» та «підконтрольний і підзвітний Верховній Раді» полягає в тому, що Верховна Рада має право контролювати уряд, вимагати звіти від нього лише в питаннях, які вказані в статтях 85 та 87, а перед Президентом уряд відповідальний у всіх аспектах і напрямках своєї діяльності. Тобто і тих, за які Кабінет Міністрів підконтрольний парламенту. Як вищий орган виконавчої влади Кабінет Міністрів очолює єдину систему виконавчої влади в Україні; забезпечує здійснення функцій і повноважень виконавчої влади на території України; спрямовує діяльність міністерств та інших органів виконавчої влади; самостійно вирішує питання, які віднесені до його відомо Конституцією України, законами Верховної Ради та указами Президента України. У межах власної компетенції Кабінет Міністрів організовує виконання нормативних актів, міжнародних договорів, конвенцій та угод, здійснює контроль за їх виконанням органами виконавчої влади і вживає відповідних заходів щодо усунення їх порушень [75, с. 30].

Першим поштовхом для проведення адміністративної реформи в Україні, на наш погляд, стала криза органів державної влади. Слушну думку з цього приводу висловив О. Лавринович, який зазначає, що будь-яка криза за певних обставин може стати передумовою успішного і тривалого розвитку. Проте він зауважує, що сама по собі ця закономірність кризи не долає. Потрібні інструменти належної

якості – сучасні та ефективні. Роль таких інструментів, на його думку, у державі виконують органи виконавчої влади, зокрема уряд [89].

Необхідно зазначити, що однією із переваг адміністративної реформи, на відміну від інших вітчизняних реформ, є та, що вона з самого початку отримала теоретично опрацьовану методологічну базу її проведення – Концепцію адміністративної реформи в Україні. Члени комісії Верховної Ради України з питань правової політики та судово-правової реформи у 1995 році одними з перших звернули увагу на необхідність проведення адміністративної реформи. Зокрема, паралельно з конституційним процесом, робочою групою, створеною в цій Комісії, було підготовлено і перший варіант організаційно-правової Концепції адміністративної реформи [58, с. 7].

Тривале протистояння між Верховною Радою, з одного боку, та главою держави і урядом, з іншого, з приводу законів «Про Кабінет Міністрів України» та «Про місцеві державні адміністрації» змусило Президента України прийняти пропозицію, сформульовану ще робочою групою Комісії парламенту, та в липні 1997 року утворити Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи. Робочою групою цієї Комісії було доопрацьовано та доповнено проект концепції, розроблений у Верховній Раді, і 25 березня 1998 року рішенням Державної комісії її було схвалено. 22 липня 1998 року Указом Президента положення Концепції адміністративної реформи в Україні були покладені в основу здійснення реформування системи державного управління. За оцінкою Голови Державної комісії з проведення адміністративної реформи в Україні Л.М. Кравчука, Концепція передбачала значні і, головне, ефективні зміни в системі управління [58, с. 8].

Зокрема, в Указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 р. (із змінами) зазначається, що стратегічною метою реформування Кабінету Міністрів України є забезпечення максимально повного й точного втілення в життя конституційного статусу Кабінету Міністрів як вищого органу в системі органів виконавчої влади України. Згідно з



цим Кабінет Міністрів повинен стати центром державного управління, ефективність роботи якого ґрунтується на підтримці парламенту та Президента України [134].

Отже, метою конституційної реформи щодо Кабінету Міністрів України є удосконалення правового статусу Кабінету Міністрів України в системі органів виконавчої влади, правових засад його діяльності та відносин з Верховною Радою України і Президентом України.

Фактична реформа системи органів виконавчої влади, зокрема Кабінету Міністрів України, розпочалася 8 грудня 2004 року із прийняттям Верховною Радою Закону України «Про внесення змін до Конституції України», який набув чинності з 01.01.2006 року [131]. З цього приводу В. Мельниченко та Н. Плахотнюк зазначили, що потреба ґрунтовного осмислення нового статусу Кабінету Міністрів України особливо актуальна з огляду на те, що з часу всенародного обрання главою держави Л. Кравчука уряд незмінно перебував «у тіні» Президента. Внесення 8 грудня 2004 року змін до Основного Закону України є наймасштабнішою та найуспішнішою спробою перетворити уряд на самостійний і самодостатній суб'єкт виконавчої влади. Оскільки попри конституційне визначення уряду «вищим органом у системі органів виконавчої влади» (ч. 1 ст. 113) його реальна роль ніколи не наближалася до задекларованої. Внесення змін до Конституції України започаткувало формування принципово нової моделі ролі уряду в цілісній системі органів держави [109].

В.В. Лемак з цього приводу відзначає позитивні наслідки проведеної конституційної реформи 2004 р., зокрема він зазначає, що це є руйнація монопольного становища Президента у вирішенні кадрових питань в системі виконавчої влади [92]. Зазначимо, що таких повноважень, які має Президент України з кадрових призначень уряду, не існує в інших країнах з подібною формою правління.

Отже, розглянемо внесені зміни до Конституції України щодо статусу Кабінету Міністрів України, які були внесені за реалізацією політичної реформи у співвідношенні до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 17.05.2008 року. Зауважимо, що 21.12.2006 року Верховною Радою України був

прийнятий перший з проголошення незалежності України Закон України «Про Кабінет Міністрів України», але неконституційність окремих статей зазначеного закону зумовила прийняття його у новій редакції. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 17.05.2008 року скасовував попередній закон. У зв'язку із прийняттям змін до Конституції України та прийняттям Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 17.05.2008 Уряд України набував якісного нового конституційного статусу і перетворювався в один із найбільш впливових вищих органів державної влади, поряд із Верховною Радою України та Президентом України. Кабінет Міністрів України набував значної політичної ваги і трансформувався в центральний орган виконавчої влади. Тобто Уряд України перетворювався із технічного органу державної влади в політичний [123, с. 238].

Важливою новелою попередньої конституційної моделі була зміна порядку формування уряду. Якщо за чинної Конституції Прем'єр-міністр України призначається Президентом України за згодою більшості Верховної Ради України, а решта членів уряду – Президентом за поданням голови уряду, то конституційна реформа 2004 року передавала майже всі повноваження щодо формування уряду до парламенту. І хоча глава держави повністю не був відсторонений від процесу призначення керівника уряду, його повноваження формально зводилися до функції «поштаря» – пересилання до Верховної Ради України пропозиції коаліції депутатських фракцій щодо кандидатури Прем'єр-міністра України [20, с. 314].

Значну роль у формуванні уряду відводилася за Основним законом коаліції парламентської більшості, яка стала суб'єктом кадрових рішень. В юридичній літературі неодноразово зазначалося, що правовий статус цієї коаліції конституційно не був закріплений, таке поняття в Конституції відсутнє, не зазначено процедури створення і функціонування коаліції, не врегульовано, з чієї ініціативи вона має бути створена. З огляду на це, більшість науковців вважає, що сама коаліція створювалася лише для офіційного подання Президентом України кандидатури Прем'єр-міністра України. Фахівцями тоді висловлювалася думка, що введення в

Основний Закон такого об'єкта політичного процесу є недоцільним, навіть зважаючи на низький рівень політико-правової культури і традицій в Україні [59, с. 53].

Нестійкість урядових коаліцій в той момент було однією із найсерйозніших вад парламентської форми взагалі і в Україні зокрема, що обумовлюється відсутністю законодавчого порядку їх формування, нестабільністю партійної системи. Слушну думку з цього приводу висловила А. Колодій, яка зазначає: «Чим більше партій, чим менш усталені лінії партійних розмежувань, чим більші міжпартійні протистояння, тим імовірнішим є швидкий розпад коаліцій» [60].

Таким чином, Конституція, з одного боку поклала на главу держави політичну відповідальність за внесену ним кандидатуру, вимагаючи зробити таке подання не пізніше ніж у п'ятнадцятиденний строк, а з іншого не надавала можливості відхилити її [20, с. 316].

Було закладено й інші суперечності у процес формування та діяльності Уряду. Так, парламент за поданням Президента України здійснював призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, а за поданням Прем'єр-міністра України – призначення інших членів Кабінету Міністрів України. Цим фактично запроваджувалася нерівність серед міністрів, яка, залежно від наявності політичного протистояння між Президентом і Прем'єром, спричиняла конфліктні ситуації всередині уряду: виникав своєрідний «конфлікт лояльностей» в окремих міністрів, виникали проблеми ефективності та результативності Кабінету Міністрів України через ускладнення його діяльності як колегіального органу [50, с. 9].

Окремо слід зазначити, що у 2004 році було скасовано норму Конституції про входження до складу Уряду України лише трьох віце-прем'єр-міністрів. Їхню кількість у 2006-2010 рр. де-факто визначали Прем'єр-міністр та коаліція. Уведення необмеженої кількості посад віце-прем'єр-міністрів за напрямками, які фактично дублювали діяльність міністрів, певною мірою знеособило відповідальність членів уряду за результати роботи у відповідних галузях та сферах суспільного життя [127, с. 31].

Як зазначали з цього приводу експерти Головного управління державної служби України, конституційна реформа 2004 р. «розмила повноваження вищих ешелонів влади, негативно вплинула на систему органів виконавчої влади, частина з яких юридично вийшла з-під контролю Уряду. Як наслідок, Кабінет Міністрів України не може повною мірою виконувати свою роль як стратегічний та координуючий центр виконавчої влади» [122, с. 9].

Водночас у межах попередньої конституційної моделі невеликі за чисельністю парламентські фракції також стали суттєво впливати на формування складу уряду. Специфікою сучасного політичного ландшафту України є те, що в умовах пропорційної системи виборів можливість проходження до Верховної Ради України партії, здатної самостійно (226 мандатів) сформувати коаліцію, є незначною. Тому великі за чисельністю фракції для формування коаліції на основі узгодження політичних позицій змушені були звертатися за допомогою до нечисленних фракцій. У цьому разі спрацьовував принцип так званої «золотої акції», коли мала фракція могла вимагати від великої будь-яких преференцій (кадрових, політичних, фінансових), які часто були несумірними з їхньою реальною політичною присутністю в законодавчому органі держави. Більше того, незначна за чисельністю фракція могла користуватися цією акцією впродовж усієї каденції.

Серйозною вадою попередньої конституційної моделі була і неврегульованість питання про майбутнє уряду, коли коаліція депутатських фракцій припиняла свою діяльність (можливість автоматичної відставки уряду не була передбачена). Також практика існування цієї моделі засвідчила можливість фактичного існування «уряду меншості» – коли де-юре легітимний уряд міг спиратися в парламенті лише на меншість від числа народних депутатів [20, с. 317].

Взагалі інституціональні характеристики конституційної моделі 2006-2010 рр. ставили її дієздатність у сильну залежність від узгодженості політичних позицій глави держави, уряду та парламентської коаліції більшості. Модель могла би бути цілком дієздатною за умови, коли глава держави та парламентська більшість є представниками однієї

політичної сили або, належачи до різних політичних сил, мають спільні погляди на розвиток держави, що, до речі, підтвердила практика взаємодії Президента, Верховної Ради і Кабінету Міністрів протягом березня-вересня 2010 р. Однак більшість часу чинності попередня конституційна модель існувала в умовах коабітації, коли Президент і парламентська більшість були в опозиції одне до одного, що й зумовило фактично перманентну політичну кризу [127, с. 33].

На жаль, слід констатувати, що перший досвід внесення змін до Конституції України неможливо назвати вдалим. Більшість фахівців тоді схилилися до думки, що конституційна реформа 2004 року була проведена з порушенням конституційної процедури внесення змін до Конституції України [32], що в подальшому стало наслідком прийняття Рішення Конституційного Суду № 20-рп/2010 від 30.09.2010 про визнання Закону України «Про внесення змін до Конституції України» неконституційним у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття [153]. Як відомо, у цьому законі було передбачено зміну конституційної моделі організації системи виконавчої влади, і в першу чергу це стосувалося Кабінету Міністрів України. На той час доцільність та можливість невідкладного проведення адміністративної реформи вже не викликала сумнівів, а відповідні плани ґрунтувалися на кількох можливих варіантах розвитку подій.

З цього приводу О. Лавринович зазначає, що повернення до Конституції в редакції 1996 р. та повернення Президенту України конституційних повноважень щодо утворення, реорганізації та ліквідації за поданням Прем'єр-міністра України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади дозволило окреслити необхідні орієнтири та дало поштовх до початку проведення в Україні масштабної Конституційної реформи [89]. З цією метою Президентом України був виданий Указ «Про Конституційну Асамблею» від 17.05.2012 р. № 328/2012 [138], яка є спеціальним допоміжним органом при Президентові України, утвореною з метою підготовки законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України.

Конституційною Асамблеєю з приводу реформування Уряду України були зроблені значні напрацювання щодо внесення змін до Конституції України та запропоновані шляхи і способи розв'язання, зокрема запропоновано:

1) зберегти в цілому існуючий статус Кабінету Міністрів України як вищого органу у системі органів виконавчої влади із зміною окремих положень щодо удосконалення взаємозв'язків між главою держави, парламентом і урядом відповідно до обраної форми державного правління;

2) закріпити положення про те, що Кабінет Міністрів України забезпечує реалізацію державної політики шляхом координації діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;

3) формування Кабінету Міністрів України має базуватися на тому, що вирішальна роль у цьому процесі належатиме Верховній Раді України і буде нею здійснюватися за процедурою конструктивного вотуму;

4) передбачити, що взаємовідносини Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України забезпечуватимуться шляхом підтримки більшістю народних депутатів України Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Така підтримка матиме вияв у одночасному формуванні Кабінету Міністрів України і схваленні Програми його діяльності;

5) припинення повноважень Кабінету Міністрів України, відправлення Уряду або окремих його членів у відставку має належати до повноважень Верховної Ради України. Кабінет Міністрів України складає повноваження перед Верховною Радою України у зв'язку з обранням парламенту нового скликання;

6) у випадку несформування Верховною Радою України у визначені Конституцією України строки Кабінету Міністрів України необхідно надати право Президенту України достроково припинити повноваження парламенту та призначити «технічний Уряд», який діє до сформування новообраною Верховною Радою України нового складу Кабінету Міністрів України;

7) надати Прем'єр-міністрові України право щодо внесення до Верховної Ради України пропозицій про припинення повноважень окремих членів Кабінету Міністрів України [135].

У зв'язку із скасуванням політичної реформи 2004 року та прийняттям нового Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010 року ще більш посилився вплив Президента України у відносинах з Кабінетом Міністрів України. Але, як випливає з норм визначених Основним законом статус Кабінету Міністрів є значно ширшим у порівнянні з обсягом і значенням тих повноважень і можливостей, які прямо або опосередковано закріплюються за ним розділами VI та V Конституції України 1996 р. Тобто конституційне визначення Кабінету Міністрів України не збігається з його фактичним статусом. Його реальне місце в системі органів виконавчої влади є значно нижчим, ніж зафіксоване в Конституції, а роль – незрівнянно слабшою.

Фактично український уряд, за Конституцією 1996 р., не має статусу вищого органу в системі виконавчої влади, оскільки Конституція доволі вагомим важелі впливу на виконавчу владу прямо чи опосередковано закріплює за главою держави. Зокрема установчі, у тому числі й кадрові, повноваження Президента України щодо Кабінету Міністрів України та всієї системи органів виконавчої влади, які він реалізує на власний розсуд. Такої точки зору дотримується В. Шаповал, який наголошує на тому, що саме «з огляду на відповідну роль Президента України, Кабінет Міністрів України все ж некоректно називати найвищим (вищим) органом виконавчої влади. Припустиме його визначення як центрального колегіального органу виконавчої влади» [75, с. 31].

Для всіх не є секретом, що одним із головних завдань Основного закону будь-якої країни є питання діяльності уряду. Для прихильників теорії розподілу влад, американських батьків-засновників ще в давні часи було зрозуміло, що держава існує для людей, а не люди для держави. Тому уряд повинен мати стільки влади, скільки необхідно для забезпечення прав і свобод громадян, охорони їх власності, захисту від внутрішньої і зовнішньої загрози [188, с. 7].

Це обумовлено тією обставиною, що в Україні, як, зрештою, і у всіх країнах, де на практиці послідовно здійснюється принцип розподілу влади, першочергова, можна навіть сказати, основна роль у політичних системах належить виконавчій гілці влади [20, с. 320]. Цей факт, до речі,

фіксується і деякими вченими-юристами. Так, А. Мішин називає уряд наймогутнішим органом державної влади, що стоїть над всіма іншими вищими органами держави [111, с. 220]. К. Бельський також відзначає: «І послідовний прихильник пруської монархії філософ Гегель, і ліберальний французький державознавець Есмен, і помірно-консервативний державознавець Коркунов однаково підкреслювали, що виконавча влада набагато повніше, ніж законодавча представляє єдність, сутність, функціональну спрямованість держави...» [18, с. 15].

Отже, як видно з нашого дослідження, однією із ключових проблем організації державної влади в Україні є недостатня самостійність Кабінету Міністрів України щодо здійснення політики в існуючій системі розподілу повноважень та пов'язана з цим проблема ефективності всієї системи державного управління.

Право Президента скасовувати акти Кабінету Міністрів України, акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим, рішення голів місцевих державних адміністрацій фактично позбавляють уряд статусу вищого органу в системі виконавчої влади України. У такий спосіб Президент виступає на практиці як вищий за субординацією стосовно уряду орган влади, «за яким резервуються повноваження щодо участі («негативної», анулюючої) у процесі прийняття рішень Кабінету Міністрів України». Таким чином, формальне виведення Президента України за межі виконавчої влади ще не доводить того факту, що глава держави втрачає реальні важелі впливу на політичну систему. Конституція України надає великі можливості Президенту як представникові «інтересів всього народу» залишатися домінуючим елементом політичної системи України [75, с. 31].

Як бачимо, сьогодні позиція президента щодо уряду постійно балансує на межі двох концепцій: обмежувальної, коли президент не дублює діяльність уряду, а лише контролює його, і розширювальної, коли президент стає фактично і головою виконавчої влади, при цьому не беручи на себе політичної відповідальності за неуспіх урядової політики. Саме в другому випадку виникає феномен двовладдя, або, навпаки,



діяльність уряду стає однією з функцій президентської влади [19, с. 86].

Ще однією проблемою реформування Кабінету Міністрів України, на яку звертають увагу науковці, – це порушення питання відповідальності Кабінету Міністрів України перед Президентом та Верховною Радою України. Це питання є актуальним у зв'язку з практикою реалізації одного з основоположних елементів легітимації Уряду України – схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Подвійна відповідальність уряду перед главою держави й парламентом виявляється однією з найсуттєвіших функціональних вад змішаної форми правління в Україні, яка зумовлює більшу залежність Кабінету Міністрів України від Президента України і, як наслідок, слабкість зв'язку між урядом і парламентом. Фактично інститут парламентської відповідальності уряду в Україні залишається нерозвиненим і його потенціал належним чином не використовується. В Україні парламентська відповідальність уряду не набула того значення, яке вона має в європейських розвинених парламентарних і наближених до них республіканських формах правління. Вона існує поза контекстом відносин між органом законодавчої влади й Урядом, як це має місце в парламентарних та змішаних республіках [20, с. 331]. У силу того факту, що за особливостями конституційної моделі формування Уряду та вироблення і здійснення урядової політики Верховна Рада України й Кабінет Міністрів України виконують переважно роль політичних суперників і є недостатньо мотивовані до конструктивного співробітництва, стосунки між Парламентом і Урядом скоріше нагадує президентську, а не змішану форму правління [108, с. 98].

Виключні установчі й кадрові повноваження глави держави в урядовій сфері, його можливості визначати зміст урядової політики та здійснювати реальний контроль за її реалізацією в поєднанні з можливістю (у разі неуспіху цієї політики) перекладати відповідальність на Прем'єра зводять нанівець правила відносин, що діють між парламентом і урядом в умовах парламентаризму. Ключовим елементом у системі стримувань і противаг є відносини між Президентом України та Парламентом, а уряд перетворюється на заручника у

конфліктних взаєминах між органом законодавчої влади та главою держави [20, с. 342].

Інакше кажучи, доля Уряду стає залежною не від успіху чи неуспіху реалізації Програми його діяльності, а від способу розв'язання конфлікту між Президентом України та Верховною Радою України. За таких умов інститут парламентської відповідальності уряду втрачає значення як інституційна гарантія ефективності контролю Верховної Ради України за виконанням Кабінетом Міністрів України ухваленої парламентською більшістю Програми його діяльності – як засобу відмовити уряду в довірі в разі неналежного виконання взятих ним на себе зобов'язань [20, с. 343].

Уже задовго до конституційної реформи у грудні 2004 р. стало очевидним, що реальність і дієвість інституту парламентської відповідальності уряду може бути забезпечена лише за умови зміни передбачених первинною редакцією Конституції України системи координат взаємодії вищих органів державної влади, їх повноважень у цій системі. У цьому контексті потребують перегляду процедури призначення та звільнення Прем'єр-міністра України та членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади. Також серед проблемних аспектів функціонування Кабінету Міністрів України є необхідність удосконалення переліку суб'єктів законодавчої ініціативи.

### Висновки до глави 3

1. В Україні, як і в більшості країн із змішаною формою державного правління, Кабінет Міністрів формується на загальних засадах Президентом України та Верховною Радою України. Однак, на сьогоднішній день ще не можна говорити про те, що процес формування уряду вже є закріпленим остаточно на законодавчому рівні. З моменту проголошення незалежності України цей конституційний процес постійно зазнавав законодавчих змін. Процеси формування уряду проходили у різні способи: парламентським, позапарламентським, але згодом знову поверталися до парламентського.

2. Досвід ФРН щодо застосування практики зменшення числа членів уряду дає підстави стверджувати, що це суттєво підвищує його властивості як робочого органу державної влади, на якому не просто оприлюднюються наперед прийняті рішення, але й здійснюється розробка цих рішень, в тому числі й погодження позицій між різноманітними міністерствами. Подібну практику варто застосувати й в Україні.

3. Хоча Президент ФРН є ініціатором процедури формування уряду своєї країни, він не наділений такими широкими повноваженнями, як Президент України. При цьому важливу роль у формуванні Уряду ФРН відіграють саме політичні партії. Проте зовсім недоречним є твердження, що Основний закон ФРН взагалі обходить питання політичного характеру (закріплюючи в Основному законі існування політичних партій, ст. 21 Основного закону беззаперечно визначає їх важливий вплив на формування уряду).

Отже, незалежно від сукупності й послідовності дій президента й парламенту досліджуваних країн, спрямованих на формування уряду, визначальним фактором є не нормативно-правові механізми, а розміщення політичних сил у парламенті. Таким чином, на практиці, як правило, посаду Прем'єр-міністра обіймає особа, що є лідером парламентської більшості або компромісна кандидатура від коаліції політичних партій.

4. Враховуючи принцип безперервної діяльності уряду, ані Конституція України, ані Основний Закон ФРН прямо не

встановлюють строк повноважень уряду. Хоча цей строк можливо визначити опосередковано, виходячи зі строку повноважень Президента України, а у випадку Уряду ФРН – зі строку повноважень Бундестагу. Аналіз норм Конституції України дає підстави стверджувати, що Уряд у визначеному складі може працювати не більше п'яти років, оскільки із початком роботи новообраного Президента попередній склад Уряду складає перед ним свої повноваження.

5. За конституційним законодавством ФРН, відповідно до підтримки уряду з боку парламентських фракцій слід розрізняти уряд більшості та уряд меншості. Очевидно, що стабільність функціонування уряду меншості, що не спирається на підтримку парламентської більшості, викликає істотні сумніви. Отже, виходячи зі своїх конституційних повноважень, Президент ФРН має право призначати на посаду Федерального канцлера особу, що не набрала більшості голосів нижньої палати парламенту. Вважаємо, подібна практика ФРН створення т.зв. «уряду меншості» відповідно до принципу на основі презумпції довіри могла б бути застосована й в Україні.

6. Керівний статус Прем'єр-міністра ФРН серед інших членів уряду («*primus inter pares*») проявляється в наступному: 1) наявності у Федерального канцлера можливості самостійно визначати склад уряду та пропонувати кандидатури міністрів на розгляд главі держави; 2) наданні Федеральному канцлеру права на видання директив, при прийнятті яких він може, але не зобов'язаний, враховувати думку міністрів; 3) закріплене за Канцлером виключне право винесення на розгляд парламенту питання щодо вотуму довіри уряду та обов'язковості відставки всього уряду в разі відставки Прем'єр-міністра.

7. Аналіз норм, які закріплюють конституційно-правовий статус урядів України та ФРН, дає підстави стверджувати, що у цих нормах встановлені вимоги до членів уряду, які слід розподілити на дві групи: 1) вимоги, що висуваються до кандидатів на посаду членів уряду, яким вони повинні відповідати на момент свого призначення; 2) вимоги, яким члени уряду мають відповідати з моменту призначення.

8. У конституційному законодавстві України та ФРН, в якому надзвичайно високий потенціал концентрації політичних відносин, вкрай необхідне існування як політичної,

так і конституційно-правової відповідальності уряду. Ці два види відповідальності тісно пов'язані спільною метою – забезпечити належне здійснення публічної влади. При умові, коли немає підстав для застосування юридичної відповідальності, застосовується політична. Їх поєднання, пріоритет того чи іншого виду відповідальності пов'язані з місцем та роллю уряду в Україні та ФРН в системі розподілу влад, з його функціями та повноваженнями.

9. Голова уряду в конституційній практиці Україні та ФРН має особливий статус. Цей інститут державної влади виступає переважно як уособлення всього уряду – він несе відповідальність за реалізацію державної внутрішньої та зовнішньої політики, організацію роботи підлеглих міністерств і відомств, а його відставка зумовлює відставку всього уряду України та ФРН. Саме фіксація норми відповідальності голови уряду, як невід'ємної частини його статусу є найбільш важливим надбанням європейського конституційного права в Україні.

10. Порівнявши досвід щодо унормування статусу голови уряду в конституційній практиці держав ФРН та України, можемо зробити висновок, що його вітчизняне визначення загалом відповідає сучасній європейській практиці. У Конституції України на мінімально можливому рівні, як для парламентсько-президентської республіки, викладені повноваження голови уряду. Вони передусім спрямовані на адміністрування організаційної діяльності Кабінету Міністрів України. Прем'єр-міністр України не розглядається як посадовець, персонально відповідальний за забезпечення державного суверенітету, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, хоча згідно з Конституцією України Кабінет Міністрів України наділений такими повноваженнями.

11. Враховуючи позитивний досвід ФРН, доцільно ввести до Конституції України розширені засади відповідальності Прем'єр-міністра України. В умовах парламентсько-президентської республіки посада Прем'єр-міністра України набуває ключового значення під час практичного здійснення державної політики, застосуванні законів України та актів Президента України. У зв'язку з цим державний діяч, який очолює Кабінет Міністрів України, повинен наділитися

Конституцією України усією повнотою персональної відповідальності за результати свого урядування.

12. Чинна Конституція України, а також профільне законодавство має низку прогалин у частині здійснення парламентського контролю за діяльністю уряду. Це в умовах неусталеності політичних традицій та порушення політичних домовленостей між основними політичними гравцями призводить до перманентних політичних криз. Тому під час роботи над модернізацією політичної системи потрібно, зокрема, опрацювати питання щодо: 1) доцільності запровадження в українську практику такого інструменту парламентського контролю, як інтерпеляція; 2) посилення ролі парламентських комітетів у здійсненні парламентського контролю.

13. Загальними рисами парламентського контролю над діяльністю уряду ФРН є наступні: 1) його політичний характер; 2) обов'язок уряду інформувати парламент з певного кола питань, усні й письмові запити, діяльність слідчих комісій, схожі повноваження постійних або спеціальних (у тому числі слідчих) комісій парламенту, бюджетний контроль, подача петицій; 3) процедура вотуму недовіри.

14. Головною метою й призначенням парламентського контролю над діяльністю виконавчої влади взагалі й уряду зокрема слугує забезпечення ефективного функціонування державного механізму шляхом систематичного аналізу результатів діяльності позначених органів і своєчасного усунення виявлених порушень вимог правових актів, які регламентують їхню діяльність. Виходячи з цієї мети й наведеного вище аналізу існуючих визначень парламентського контролю, вважаємо за доцільне запропонувати власне поняття даного інституту – це засновані на конституційних приписах систематичні спостереження, аналіз і оцінювання законності дій вищого органу виконавчої влади, які мають політичний характер, здійснюються як парламентом взагалі, так і його органами зокрема і, як наслідок, можуть мати застосування санкцій у випадку виявлення порушень вимог законодавства.

15. Конструктивний вотум недовіри, що існує в конституційному праві ФРН, здається нам найбільш доцільним

з погляду недопущення дестабілізації в державі, і тому його варто було б використовувати у вітчизняній конституційній практиці.

16. На наш погляд, слід змінити форму державного правління в Україні з президентсько-парламентської до парламентсько-президентської та підвищити роль Кабінету Міністрів України як вищого органу у системі органів виконавчої влади до того рівня, яким його визначає Конституція України у ст. 113. З огляду на вищенаведене можемо зробити висновок, що чітке визначення статусу Кабінету Міністрів України та затвердження на посаду парламентською більшістю Прем'єр-міністра України, безперечно, підвищують його роль у владному механізмі України.

17. Для конструктивної роботи виконавчої влади з Президентом та його співпраці із законодавчою владою вважаємо за потрібне, щоб законопроекти, які надходять до парламенту з Кабінету Міністрів, збігалися із Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, яка розроблена відповідно до Законів України і Указів Президента України та затверджена Верховною Радою України.

18. Вважаємо за доцільне запропонувати ряд змін до розділу VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади» Конституції України із врахуванням досвіду ФРН, які, на наш погляд, можуть бути доречними при підготовці Конституційною Асамблеєю проекту нової Конституції України:

1) Кабінет Міністрів України має формуватися парламентською більшістю за участю Президента України. На наш погляд варто передбачити такий порядок формування Кабінету Міністрів України:

- кандидатура Прем'єр-міністра вноситься Президентом України на розгляд Верховної Ради України після переговорів із коаліцією депутатських фракцій. Прем'єр-міністр України обирається без дебатів Верховною Радою України за пропозицією Президента України. Обраною вважається та особа, яка отримала голоси більшості від конституційного складу депутатів Верховної Ради України. Обрана особа повинна бути призначена Президентом України шляхом

видання відповідного указу. Далі обраний Прем'єр-міністр вносить на розгляд Верховної Ради України персональний склад Кабінету Міністрів України та Програму його діяльності із запитом вотуму довіри, який повинна підтримати більшість від конституційного складу Верховної Ради України;

- якщо винесена кандидатура на посаду Прем'єр-міністра України не обрана, Верховна Рада України протягом 14 днів самостійно обирає Прем'єр-міністра абсолютною більшістю голосів від свого конституційного складу;

- якщо протягом цього строку обрання на посаду Прем'єр-міністра України не відбулося, негайно проводиться новий тур голосування, в якому обраною вважається та особа, яка отримала найбільшу кількість голосів;

- якщо обрана особа не отримала більшості голосів, то Президент України самостійно визначає кандидатуру Прем'єр-міністра та доручає йому внести на розгляд Верховної Ради України персональний склад Кабінету Міністрів України та Програму його діяльності. Вотум довіри у такому випадку вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість від присутніх на засіданні народних депутатів, за умови присутності більше половини від конституційного складу Верховної Ради України;

- якщо Верховна Рада України не буде спроможна надати вотум довіри й цього разу, то Президент України зобов'язаний призначити дострокові парламентські вибори;

- при вступі на посаду Прем'єр-міністр України та члени Кабінету Міністрів України складають присягу перед Верховною Радою України;

- Прем'єр-міністр України зі складу Кабінету Міністрів України призначає собі заступника;

2) вважаємо за доцільне запровадити конструктивний вотум недовіри Кабінету Міністрів України, коли Верховна Рада України може відправити у відставку Кабінет Міністрів України, за умови призначення нового Прем'єр-міністра. Кабінет Міністрів України заявляє про відставку перед Верховною Радою України у зв'язку з обранням парламенту нового скликання.

До того ж, Верховна Рада України може висловити недовіру Кабінету Міністрів України, що більшістю депутатів обере



Прем'єр-міністра України та звернеться до Президента України із прохання відправити Кабінет Міністрів України у відставку. Президент України зобов'язаний задовольнити таке прохання і призначити новообрану особу. Між пропозицією про висловлення недовіри та виборами повинно пройти сорок вісім годин.

Кабінет Міністрів України у відставці за дорученням Верховної Ради України продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України, але не довше кінцевих строків, необхідних для формування Кабінету Міністрів, а у разі проведення дострокових парламентських виборів – не довше кінцевих строків, необхідних для проведення виборів та формування Кабінету Міністрів України.

Рішення про відставку окремих членів Кабінету Міністрів України можуть ухвалюватися Верховною Радою України тільки за поданням Прем'єр-міністра.

## ВИСНОВКИ

---

1. У конституційному праві зарубіжних держав існують різноманітні (іноді навіть протилежні) підходи щодо визначення терміну «уряд». До того ж конкретне його трактування залежить, в першу чергу, від форми державного правління тієї чи іншої країни.

2. На наш погляд, слід розмежовувати широкий та вузький аспекти поняття «уряд». У широкому аспекті під ним слід розуміти сукупність органів виконавчої влади, що діють відповідно до закріплених конституціями та поточним законодавством повноважень з метою забезпечення сталого соціально-політичного та соціально-економічного розвитку держави, додержання прав, свобод та інтересів суб'єктів правовідносин. У вузькому аспекті «уряд» слід розуміти як функціонуючий відповідно до закріплених конституціями та поточним законодавством положень вищий загальнодержавний колегіальний орган, що керує виконавчою та розпорядчою діяльністю в державі з метою реалізації як внутрішньої, так і зовнішньої політики, а також додержанням конституційних прав, свобод й інтересів суб'єктів правовідносин.

3. Дотримуючись прийнятих термінів, можна сказати, що уряд не тільки формально здійснює виконавчу політичну владу, але, більше того, його влада за своєю суттю є вищою владою в державі. Уряд – це орган, який володіє виконавчою владою у державі та здійснює загальне управління державними справами згідно із правилами, передбаченими у законодавстві. Вважаємо, така дефініція підкреслює одну дуже важливу рису – уряд має діяти не на власний розсуд, а в існуючому в даній державі правовому полі.

4. Конституційно-правовий інститут уряду складається з норм, що регулюють, перш за все, порядок формування, повноваження уряду, його структуру, підзвітність, взаємовідносини його членів як між собою, так і з іншими державними органами. Уряд у більшості зарубіжних держав є основним інструментом здійснення політики держави в усіх сферах суспільного життя.

5. Складовими поняття «компетенція» є наступні: юридична відповідальність та предмет відання; функції, цілі та завдання; предмет відання, юридичне закріплення призначення, завдань та функцій органу; предмет відання або підвідомчість; чітко окреслене коло завдань (справ), відведене органу відповідно до напряму його діяльності, завдання та відповідальність органу виконавчої влади; тільки функції або тільки завдання; певний обсяг державної діяльності, покладеної на конкретний орган або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати у процесі практичної діяльності. Водночас, відповідальність не є складовою компетенції, а є наслідком невиконання або неналежного виконання державним органом самої компетенції.

6. Компетенція – це сукупність владних повноважень певного змісту та обсягу, якими наділяється державний орган відповідно до закону. Владними повноваженнями є сукупність прав і обов'язків, які дозволяють державним органам виконувати функції держави. Проте, на нашу думку, відносять до елементів компетенції виключно владні повноваження, буде збігатися зміст цих понять, оскільки поняття «компетенція» є ширшим, ніж поняття «повноваження».

7. Компетенція уряду – це головна складова змісту правового статусу уряду, яка доповнюється такими важливими елементами, як його завдання, функції, підвідомчість, характер взаємозв'язків з іншими органами державної влади, місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань, межі правової відповідальності уряду перед державою, а також юридичні межі самостійності даного органу, встановлені державою.

8. Аналіз існуючих доктринальних підходів до поняття «компетенція уряду» дає можливість визначити її як базовий елемент його правового статусу уряду, що включає такі законодавчо встановлені елементи, як: предмети відання, завдання, функції та повноваження. Компетенція уряду дає можливість визначити його місце в системі органів публічної влади, характер взаємозв'язків з ними (як по «горизонталі», так і по «вертикалі»), порядок вирішення установчих і кадрових питань, особливості юридичної відповідальності;

9. Поняття компетенції уряду з термінологічної точки зору як за чинним законодавством України, так і законодавством ФРН закріплене нечітко, що є досить негативним правовим явищем, оскільки рішення, що ухвалюються урядами двох держав, видаються саме в межах їх компетенції.

10. Поняття «повноваження» та «функції» не є рівнозначними за своїм змістом, незважаючи на те, що в теорії конституційного права, а часто і на практиці ці поняття нерідко ототожнюються. Це на нашу думку, є невірним, оскільки повноваження, як правило, матеріалізують конкретну функцію державного управління та надаються державному органу для забезпечення реалізації відповідної функції.

11. Функції уряду, закріплені чинним законодавством України змішують зазначене поняття із завданнями Уряду України. Зокрема, по-перше, ст. 2 Закону України «Про кабінет Міністрів України» визначає перелік основних завдань Уряду, тим самим практично дослівно дублює перелік функцій Кабінету Міністрів України, що закріплені у ст. 116 Конституції, а по-друге, в останньому пункті зазначеного переліку зазначає, що уряд має виконувати й інші функції, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України.

12. Федеральний уряд ФРН є особливим органом державної влади, що володіє самостійним колом повноважень. Всі функції уряду, правове та адміністративне регулювання здійснюються ним за власним правом. Деякі приписи Основного закону ФРН (ст. 65, 65а) свідчать про те, що для діяльності Федерального уряду типовими є політична ініціатива, керівництво та контроль. У цьому сенсі правила організації та методи роботи уряду відрізняються особливою широтою й відкритістю.

13. Коло різноманітних функцій та повноважень Федерального уряду ФРН важко підвести до спільного знаменника. Цим, очевидно, пояснюється та стриманість, з якою в Основному законі ФРН йдеться про завдання даного органу. Федеральний уряд є органом влади, який здійснює керівництво державою та, відповідно до завдань політичного керівництва, визначає мету політики, складає й реалізує урядову програму.

14. Внаслідок різноманітності завдань Федерального уряду ФРН і труднощів опису всіх його функцій та повноважень, неможливо визначити чітку сферу його діяльності в межах здійснення виконавчої влади. В Основному законі ФРН завдання Федерального уряду унормовані не повністю, але саме з цієї причини впливають важливі його можливості впливати на державу та суспільство.

15. Правосуб'єктність голови уряду – це визначена нормами права його здатність бути суб'єктом правовідносин від імені уряду, що є похідним від правосуб'єктності вищого органу виконавчої влади та виникає з моменту нормативно-правового його статусу, а припиняється з моменту його ліквідації.

16. Голова Уряду України, не будучи окремо від Кабінету Міністрів органом державної влади, має власний правовий статус, що полягає в наявності у нього власних конституційних повноважень, відокремлених від загальної компетенції Кабінету Міністрів України, які проявляються у його індивідуальних правах, обов'язках та його відповідальності, що існують поряд із конституційним веденням справ уряду в цілому.

17. Повноваження голови уряду України та ФРН слід розділити на такі групи: 1) повноваження щодо безпосередньої участі голови уряду у формуванні персонального складу Кабінету міністрів, його допоміжних структур, інших органів виконавчої влади, припинення їх діяльності та здійснення окремих повноважень, що з цим пов'язані, тобто установчі повноваження; 2) повноваження у сфері організації діяльності уряду; 3) повноваження у сфері нормотворчої діяльності; 4) повноваження щодо забезпечення взаємодії уряду із іншими органами державної влади; 5) представницькі повноваження та повноваження у сфері міжнародних відносин.

18. Порівняльно-правовий аналіз конституційно-правового статусу голови уряду в Україні та ФРН дає можливість виокремити наступні спільні та відмінні риси:

- з усіх членів уряду безпосередньо Конституція України та Основний закон ФРН найбільш повно визначає правовий статус Прем'єр-міністра України та Федерального канцлера Німеччини;

- Прем'єр-міністр України та Канцлер ФРН призначаються на посади, перш ніж буде сформований уряд у цілому;

- Прем'єр-міністр України спільно із Президентом бере участь у формуванні як самого персонального складу Уряду України, так і у визначенні контурів структури міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Федеральний канцлер Німеччини на відміну від Прем'єр-міністра України наділений ширшими повноваженнями щодо формування кабінету: він вибирає міністрів самостійно і робить подання Федеральному президенту про їх призначення, яке є для нього обов'язковим;

- на відміну від Канцлера Німеччини, Прем'єр-міністр України наділений повноваженням виконувати обов'язки Президента України;

- на відміну від Прем'єр-міністра України, Федеральний канцлер наділений правом командування Збройними силами ФРН з моменту оголошення стану оборони;

- з ряду питань Прем'єр-міністр України самостійно здійснює повноваження від імені Уряду України;

- як Прем'єр-міністр України, так і Федеральний канцлер представляє уряд у відносинах з іншими органами держави;

- Федеральний канцлер, на відміну від Прем'єр-міністра України, має право законодавчої ініціативи;

- Федеральний канцлер, на відміну від Прем'єр-міністра України, несе персональну відповідальність за визначення ним основних напрямів політики та наділений правом ставити перед Бундестагом питання про вираження йому довіри;

- Федеральний канцлер має повноваження щодо позачергового скликання сесії Бундестагу;

- відставка Прем'єр-міністра України та Федерального канцлера завжди тягне за собою обов'язкову відставку всього складу уряду.

19. На підставі порівняльно-правового аналізу конституційно-правового статусу голови уряду в Україні та ФРН вважаємо за потрібне внести наступні пропозиції до чинного законодавства України щодо вдосконалення статусу Прем'єр-міністра (внести зміни до Конституції України, Закону України «Про Кабінет Міністрів України») та наділити Прем'єр-міністра України:

- правом щодо визначення основних напрямів політичного курсу уряду та координації діяльності окремих міністерств;

- повноваженням вносити пропозицію Президенту про призначення на посаду та звільнення з посади члена Кабінету Міністрів України;

- повноваженням про притягнення членів Кабінету Міністрів України до дисциплінарної відповідальності або вносити це питання на розгляд Кабінету Міністрів України.

20. У сучасних умовах державотворення посада Прем'єр-міністра України набуває ключового значення під час практичного здійснення державної політики, застосуванні законів України та актів Президента України. У зв'язку з цим Прем'єр-міністр України повинен наділятися Конституцією України усією повнотою персональної відповідальності за результати свого урядування. Виходячи із викладеного, вбачається доцільним ввести до Конституції України та до положень Закону України «Про Кабінет Міністрів України» розширені засади відповідальності Прем'єр-міністра України із врахуванням дослідженого вище досвіду Федеративної Республіки Німеччини. На нашу думку, також необхідно наділити Прем'єр-міністра України повноваженнями ставити перед Верховною Радою України питання про довіру Кабінету Міністрів України.

21. Посада заступника Федерального канцлера не є самостійною одиницею у складі Федерального уряду ФРН. Він очолює міністерство та наділений повноваженнями як керівник відомства виконувати обов'язки Канцлера ФРН у разі неможливості останнього виконувати свої повноваження, на відміну від заступників Прем'єр-міністра України. Заступник Федерального канцлера може бути обмежений у повноваженнях під час виконання обов'язків Канцлера самим Федеральним канцлером, який наділений правом самостійно та більш детально визначати коло обов'язків свого заступника.

22. Перший віце-прем'єр-міністр України та три віце-прем'єр-міністри України наділені повноваженнями, притаманними їм виключно як за посадою, так і можливим наділенням повноважень міністра у разі прийняття рішення Президентом України очолити відповідне міністерство. На наш погляд, частина 2 статті 43 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»

викликає певні зауваження щодо того, що Перший віце-прем'єр, віце-прем'єр-міністри України, за рішенням Президента, можуть очолювати міністерство. Конституція України, зокрема стаття 114, передбачає існування окремих посад Першого віце-прем'єр-міністра, трьох віце-прем'єр-міністрів України та міністрів. Очевидно, що законодавець на найвищому конституційному рівні закріпив виключний перелік посад членів уряду і, в певних випадках, навіть кількісний склад віце-прем'єр-міністрів України з відповідним розподілом між ними компетенції, що визначається Кабінетом Міністрів України. Окрім того, у ч. 2 ст. 6 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» чітко зазначається, що міністерство очолює міністр України. Отже, запропоноване суміщення однією особою двох посад в уряді з точки зору дотримання конституційних приписів є доволі сумнівним.

23. На сьогоднішній день існує невідповідність ч. 2 ст. 43 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та Конституції України, яка стосується самої процедури призначення Президентом України Першого віце-прем'єра чи віце-прем'єр-міністра України керівником відповідного міністерства. Так, відповідно до п. 10 ч. 1 ст. 106 Конституції України та ст. 9 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Президент України призначає керівників центральних органів виконавчої влади за поданням Прем'єр-міністра України. З огляду на вищезазначене, положення ч. 2 ст. 43 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» щодо самостійного призначення Президентом України на посаду Першого віце-прем'єра чи віце-прем'єр-міністра України керівником відповідного міністерства без відповідного подання Прем'єр-міністром України не відповідає конституційним засадам формування уряду.

24. Як міністри Кабінету Міністрів України, так і Федеральні міністри Уряду ФРН наділені подвійним статусом. У першому випадку вони є членами уряду як колегіального органу, а в другому – є керівниками центральних органів виконавчої влади.

25. Як міністри Кабінету Міністрів України, так і Федеральні міністри Німеччини є державними політичними діячами, тобто особами, які забезпечують формування та реалізацію державної політики у відповідній сфері суспільних відносин.



26. На практиці повноваження міністрів Кабінету Міністрів України й Федеральних міністрів залежать від того, чи реалізують вони їх від імені міністерства яке очолюють, чи від уряду як колегіального органу. На теперішній час на законодавчому рівні така класифікація не закріплена, хоча ці повноваження можливо сформулювати та відокремити одні від одних. На наш погляд, розподіл таких повноважень повинен сприяти більш ефективній їх реалізації.

27. На підставі позитивного досвіду ФРН, вважаємо за потрібне у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» закріпити уніфікований, але не виключний перелік повноважень міністрів Кабінету Міністрів України. Тобто модель регулювання обсягу повноважень міністрів як членів Кабінету Міністрів України повинна будуватися на засадах їх рівності з можливістю встановлювати додаткові повноваження, виходячи із специфіки сфери діяльності, якою керує відповідний міністр.

28. Посади міністра без портфеля та міністра з особливих справ у ФНР чітко не врегульовані. Відповідні особи, які призначаються на ці посади, тільки частково можуть перебирати на себе завдання певного міністра та діяти як керівники Федерального міністерства. Що стосується посади міністра без портфеля у складі Уряду України, то, на наш погляд, від такої посади слід відмовитись, оскільки її існування породжує нерівність посад міністрів, що у подальшому не буде сприяти ефективній роботі Кабінету Міністрів України.

29. В Україні, як і в більшості країн із змішаною формою державного правління, Кабінет Міністрів формується на загальних засадах Президентом України та Верховною Радою України. Однак, на сьогоднішній день ще не можна говорити про те, що процес формування уряду вже є закріпленим остаточно на законодавчому рівні. З моменту проголошення незалежності України цей конституційний процес постійно зазнавав законодавчих змін. Процеси формування уряду проходили у різні способи: парламентським, позапарламентським, але згодом знову поверталися до парламентського.

30. Досвід ФРН щодо застосування практики зменшення числа членів уряду дає підстави стверджувати, що це суттєво підвищує його властивості як робочого органу державної

влади, на якому не просто оприлюднюються наперед прийняті рішення, але й здійснюється розробка цих рішень, в тому числі й погодження позицій між різноманітними міністерствами. Подібну практику варто застосувати й в Україні.

31. Хоча Президент ФРН є ініціатором процедури формування уряду своєї країни, він не наділений такими широкими повноваженнями, як Президент України. При цьому важливу роль у формуванні Уряду ФРН відіграють саме політичні партії. Проте зовсім недоречним є твердження, що Основний закон ФРН взагалі обходить питання політичного характеру (закріплюючи в Основному законі існування політичних партій, ст. 21 Основного закону беззаперечно визначає їх важливий вплив на формування уряду).

Отже, незалежно від сукупності й послідовності дій президента й парламенту досліджуваних країн, спрямованих на формування уряду, визначальним фактором є не нормативно-правові механізми, а розміщення політичних сил у парламенті. Таким чином, на практиці, як правило, посаду Прем'єр-міністра обіймає особа, що є лідером парламентської більшості або компромісна кандидатура від коаліції політичних партій.

32. Враховуючи принцип безперервної діяльності уряду, ані Конституція України, ані Основний Закон ФРН прямо не встановлюють строк повноважень уряду. Хоча цей строк можливо визначити опосередковано, виходячи зі строку повноважень Президента України, а у випадку Уряду ФРН – зі строку повноважень Бундестагу. Аналіз норм Конституції України дає підстави стверджувати, що Уряд у визначеному складі може працювати не більше п'яти років, оскільки із початком роботи новообраного Президента попередній склад Уряду складає перед ним свої повноваження.

33. За конституційним законодавством ФРН, відповідно до підтримки уряду з боку парламентських фракцій слід розрізняти уряд більшості та уряд меншості. Очевидно, що стабільність функціонування уряду меншості, що спирається на підтримку парламентської більшості, викликає істотні сумніви. Отже, виходячи зі своїх конституційних повноважень, Президент ФРН має право призначати на посаду Федерального канцлера особу, що не набрала більшості голосів

нижньої палати парламенту. Вважаємо, подібна практика ФРН створення т.зв. «уряду меншості» відповідно до принципу на основі презумпції довіри могла б бути застосована й в Україні.

34. Керівний статус Прем'єр-міністра ФРН серед інших членів уряду («primus inter pares») проявляється в наступному: 1) наявності у Федерального канцлера можливості самостійно визначати склад уряду та пропонувати кандидатури міністрів на розгляд главі держави; 2) наданні Федеральному канцлеру права на видання директив, при прийнятті яких він може, але не зобов'язаний, враховувати думку міністрів; 3) закріплене за Канцлером виключне право винесення на розгляд парламенту питання щодо вотуму довіри уряду та обов'язковості відставки всього уряду в разі відставки Прем'єр-міністра.

35. Аналіз норм, які закріплюють конституційно-правовий статус урядів України та ФРН, дає підстави стверджувати, що у цих нормах встановлені вимоги до членів уряду, які слід розподілити на дві групи: 1) вимоги, що висуваються до кандидатів на посаду членів уряду, яким вони повинні відповідати на момент свого призначення; 2) вимоги, яким члени уряду мають відповідати з моменту свого призначення.

36. У конституційному законодавстві України та ФРН, в якому надзвичайно високий потенціал концентрації політичних відносин, вкрай необхідне існування як політичної, так і конституційно-правової відповідальності уряду. Ці два види відповідальності тісно пов'язані спільною метою – забезпечити належне здійснення публічної влади. При умові, коли немає підстав для застосування юридичної відповідальності, застосовується політична. Їх поєднання, пріоритет того чи іншого виду відповідальності пов'язані з місцем та роллю уряду в Україні та ФРН в системі розподілу влад, з його функціями та повноваженнями.

37. Голова уряду в конституційній практиці України та ФРН має особливий статус. Цей інститут державної влади виступає переважно як уособлення всього уряду – він несе відповідальність за реалізацію державної внутрішньої та зовнішньої політики, організацію роботи підлеглих міністерств і відомств, а його відставка зумовлює відставку всього уряду України та ФРН. Саме фіксація норми відповідальності голови уряду, як невід'ємної частини його

статусу є найбільш важливим надбанням європейського конституційного права в Україні.

38. Порівнявши досвід щодо унормування статусу голови уряду в конституційній практиці держав ФРН та України, можемо зробити висновок, що його вітчизняне визначення загалом відповідає сучасній європейській практиці. У Конституції України на мінімально можливому рівні, як для парламентсько-президентської республіки, викладені повноваження голови уряду. Вони передусім спрямовані на адміністрування організаційної діяльності Кабінету Міністрів України. Прем'єр-міністр України не розглядається як посадовець, персонально відповідальний за забезпечення державного суверенітету, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, хоча згідно з Конституцією України Кабінет Міністрів України наділений такими повноваженнями.

39. Враховуючи позитивний досвід ФРН, доцільно ввести до Конституції України розширені засади відповідальності Прем'єр-міністра України. В умовах парламентсько-президентської республіки посада Прем'єр-міністра України набуває ключового значення під час практичного здійснення державної політики, застосуванні законів України та актів Президента України. У зв'язку з цим державний діяч, який очолює Кабінет Міністрів України, повинен наділитися Конституцією України усією повнотою персональної відповідальності за результати свого урядування.

40. Чинна Конституція України, а також профільне законодавство має низку прогалин у частині здійснення парламентського контролю за діяльністю уряду. Це в умовах неусталеності політичних традицій та порушення політичних домовленостей між основними політичними гравцями призводить до перманентних політичних криз. Тому під час роботи над модернізацією політичної системи потрібно, зокрема, опрацювати питання щодо: 1) доцільності запровадження в українську практику такого інструменту парламентського контролю, як інтерпеляція; 2) посилення ролі парламентських комітетів у здійсненні парламентського контролю.

41. Загальними рисами парламентського контролю над діяльністю уряду ФРН є наступні: 1) його політичний характер;

2) обов'язок уряду інформувати парламент з певного кола питань, усні й письмові запити, діяльність слідчих комісій, схожі повноваження постійних або спеціальних (у тому числі слідчих) комісій парламенту, бюджетний контроль, подача петицій; 3) процедура вотуму недовіри.

42. Головною метою й призначенням парламентського контролю над діяльністю виконавчої влади взагалі й уряду зокрема слугує забезпечення ефективного функціонування державного механізму шляхом систематичного аналізу результатів діяльності позначених органів і своєчасного усунення виявлених порушень вимог правових актів, які регламентують їхню діяльність. Виходячи з цієї мети й наведеного вище аналізу існуючих визначень парламентського контролю, вважаємо за доцільне запропонувати власне поняття даного інституту – це засновані на конституційних приписах систематичні спостереження, аналіз і оцінювання законності дій вищого органу виконавчої влади, які мають політичний характер, здійснюються як парламентом взагалі, так і його органами зокрема і, як наслідок, можуть мати застосування санкцій у випадку виявлення порушень вимог законодавства.

43. Конструктивний вотум недовіри, що існує в конституційному праві ФРН, здається нам найбільш доцільним з погляду недопущення дестабілізації в державі, і тому його варто було б використовувати у вітчизняній конституційній практиці.

44. На наш погляд, слід змінити форму державного правління в Україні з президентсько-парламентської до парламентсько-президентської та підвищити роль Кабінету Міністрів України як вищого органу у системі органів виконавчої влади до того рівня, яким його визначає Конституція України у ст. 113. З огляду на вищенаведене можемо зробити висновок, що чітке визначення статусу Кабінету Міністрів України та затвердження на посаду парламентською більшістю Прем'єр-міністра України, безперечно, підвищують його роль у владному механізмі України.

45. Для конструктивної роботи виконавчої влади з Президентом та його співпраці із законодавчою владою вважаємо за потрібне, щоб законопроекти, які надходять до парламенту з Кабінету Міністрів, збігалися із Програмою

діяльності Кабінету Міністрів України, яка розроблена відповідно до Законів України і Указів Президента України та затверджена Верховною Радою України.

46. Вважаємо за доцільне запропонувати ряд змін до розділу VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади» Конституції України із врахуванням досвіду ФРН, які, на наш погляд, можуть бути доречними при підготовці Конституційною Асамблеєю проекту нової Конституції України:

1) Кабінет Міністрів України має формуватися парламентською більшістю за участю Президента України. На наш погляд варто передбачити такий порядок формування Кабінету Міністрів України:

- кандидатура Прем'єр-міністра вноситься Президентом України на розгляд Верховної Ради України після переговорів із коаліцією депутатських фракцій. Прем'єр-міністр України обирається без дебатів Верховною Радою України за пропозицією Президента України. Обраною вважається та особа, яка отримала голоси більшості від конституційного складу депутатів Верховної Ради України. Обрана особа повинна бути призначена Президентом України шляхом видання відповідного указу. Далі обраний Прем'єр-міністр вносить на розгляд Верховної Ради України персональний склад Кабінету Міністрів України та Програму його діяльності із запитом вотуму довіри, який повинна підтримати більшість від конституційного складу Верховної Ради України;

- якщо винесена кандидатура на посаду Прем'єр-міністра України не обрана, Верховна Рада України протягом 14 днів самостійно обирає Прем'єр-міністра абсолютною більшістю голосів від свого конституційного складу;

- якщо протягом цього строку обрання на посаду Прем'єр-міністра України не відбулося, негайно проводиться новий тур голосування, в якому обраною вважається та особа, яка отримала найбільшу кількість голосів;

- якщо обрана особа не отримала більшості голосів, то Президент України самостійно визначає кандидатуру Прем'єр-міністра та доручає йому внести на розгляд Верховної Ради України персональний склад Кабінету Міністрів України та Програму його діяльності. Вотум довіри у такому випадку вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала

більшість від присутніх на засіданні народних депутатів, за умови присутності більше половини від конституційного складу Верховної Ради України;

- якщо Верховна Рада України не буде спроможна надати вотум довіри й цього разу, то Президент України зобов'язаний призначити дострокові парламентські вибори;

- при вступі на посаду Прем'єр-міністр України та члени Кабінету Міністрів України складають присягу перед Верховною Радою України;

- Прем'єр-міністр України зі складу Кабінету Міністрів України призначає собі заступника;

2) вважаємо за доцільне запровадити конструктивний вотум недовіри Кабінету Міністрів України, коли Верховна Рада України може відправити у відставку Кабінет Міністрів України, за умови призначення нового Прем'єр-міністра. Кабінет Міністрів України заявляє про відставку перед Верховною Радою України у зв'язку з обранням парламенту нового скликання.

До того ж, Верховна Рада України може висловити недовіру Кабінету Міністрів України, що більшістю депутатів обере Прем'єр-міністра України та звернеться до Президента України із прохання відправити Кабінет Міністрів України у відставку. Президент України зобов'язаний задовольнити таке прохання і призначити новообрану особу. Між пропозицією про висловлення недовіри та виборами повинно пройти сорок вісім годин.

Кабінет Міністрів України у відставці за дорученням Верховної Ради України продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України, але не довше кінцевих строків, необхідних для формування Кабінету Міністрів, а у разі проведення дострокових парламентських виборів – не довше кінцевих строків, необхідних для проведення виборів та формування Кабінету Міністрів України.

Рішення про відставку окремих членів Кабінету Міністрів України можуть ухвалюватися Верховною Радою України тільки за поданням Прем'єр-міністра.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

---

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособ. : в 2 т. / С.А. Авакьян. – [4-е изд., перераб. и доп.]. – М. : НОРМА ; Инфра-М, 2010. – Т. 2 – 928 с.
2. Авер'янов В.Б. Відповідальність уряду перед парламентом у системі «стримувань» та «противаг» / В.Б. Авер'янов // Бюлетень МЮ України. – 2005. – № 2(40). – С. 5-15.
3. Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні / В.Б. Авер'янов. – К. : Ін Юре, 1997. – 48 с.
4. Аверьянов А.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / А.Б. Аверьянов. – К. : Наукова думка, 1979. – 150 с.
5. Авер'янов В.Б. Правовой статус Кабинету Міністрів України: конституційні засади / В.Б. Авер'янов // Правова держава. – Вип. 8. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 1997. – С. 28-36.
6. Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник / А.С. Автономов. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 560 с.
7. Агапов А.Б. Административное право : учебник / А.Б. Агапов. – М. : Городец, 1999. – 558 с.
8. Аксенович О.А. О методологии толкования и юридической экспертизе актов делегированного законодательства / О.А. Аксенович // Научные труды. Российская академия юридических наук : в 2 т. – М. : Юристъ, 2011. – Вып. 11 – Т. 1. – С. 28-33.
9. Алексеев С.С. Общая теория права: у 2 т. / С.С. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 1982. – Т. 2. – 360 с.
10. Аляутдинов Ф.М. Конституционно-правовой статус органов исполнительной власти в Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Аляутдинов Фарид Мясумович. – М., 2001. – 188 с.
11. Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран : учебное пособие / К.В. Арановский. – [3-е изд., доп. и перераб.]. – М. : ИНФА-М; ИД «ФОРУМ», 2000 – 487 с.



12. Армаш Н.О. Керівник органу виконавчої влади: адміністративно-правовий статус : монографія / Н.О. Армаш. – Запоріжжя : ГУ «ЗІДМУ», 2006. – 248 с.
13. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций / Г.В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
14. Ашаев Д.С. Роль Президента и Правительства Российской Федерации в осуществлении исполнительной власти. : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Ашаев Дмитрий Сергеевич. – М., 2003. – 176 с.
15. Бахрах Д.Н. Административное право : учеб. для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М. : НОРМА, 2007. – 816 с.
16. Бачило И.Л. Организация советского государственного управления. Правовые проблемы / И.Л. Бачило; отв. ред. Лазарев Б.М. – М. : Наука, 1984. – 237 с.
17. Бачило И.Л. Функции органов управления. Правовые проблемы оформления и реализации / И.Л. Бачило. – М. : Юрид. лит., 1976. – 200 с.
18. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти / К.С. Бельский // Государство и право. – М. : Наука, 1997. – № 3. – С. 14–21.
19. Белов Д.М. Конституційний процес в Україні: окремі аспекти / Д.М. Белов // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. – Вип. 15. – Ч. 1. – Ужгород : «Ліра». – 2011. – С. 84–91.
20. Белов Д.М. Парадигма українського конституціоналізму : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Белов Дмитро Миколайович. – Х., 2012. – 523 с.
21. Белов Д.М. Роль главы держави в механізмі здійснення державної влади / Д.М. Белов // Щомісячний правовий часопис «Юридична Україна». – 2005. – № 5(29). – С. 11–15.
22. Бисага Ю.М. Конституційне право України : підручник / під заг. ред. проф. Ю.М. Бисаги та проф. Д.М. Белова. – [7-е вид. перероб. та доп.]. – Ужгород : Видавничий дім «Гельветика», 2013. – 360 с.
23. Бисага Ю.М. Конституційно-процесуальне право України : підручник / Бисага Ю.М., Гомонай В.В., Чечерський В.І. – Ужгород : Поліграфцентр «Ліра», 2011. – 360 с.

24. Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве / Н.А. Богданова // Вестник Московского университета. – Серия 11. Право. – 1998. – № 3. – С. 3–20.
25. Большой словарь иностранных слов. – М. : ЮНВЕС, 1999. – 784 с.
26. Большой юридический словарь / [под. ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских]. – М. : ИНФРА-М, 1997. – 790 с.
27. Брокгауз Ф.А. Энциклопедический словарь: Общество и государство. Правители и полководцы. Народы и страны / Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон. – М. : Эксмо, 2003. – 831 с.
28. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел]. – К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.
29. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел]. – К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. – 1440 с.
30. Виконавча влада і адміністративне право / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
31. Висновок Європейської Комісії «За демократію – через право» (Венеціанської комісії) щодо процедури внесення змін до Конституції України від 11 жовтня 2004 року № 305/2004.
32. Висновок Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права щодо дотримання конституційної процедури під час внесення змін до Конституції України 1996 року шляхом ухвалення Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV та щодо відповідності його положень загальним засадам Конституції України 1996 року і європейським стандартам від 27 грудня 2005 року.
33. Виступ І.Б. Коліушко на «круглому столі» «Проблеми законодавчого врегулювання статусу Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади» // Парламент. – 2001. – № 6. – С. 5–9.
34. Волощук О.Т. Конституційно-правова та політична відповідальність уряду як вищого органу виконавчої влади / О.Т. Волощук // Науковий вісник Чернівецького

- університету. Серія : Правознавство. – Вип. 628. – Чернівці, 2012. – С. 68–73.
35. Волощук О.Т. Поняття та сутність уряду як носія виконавчої влади / О.Т. Волощук // Науковий вісник Чернівецького університету. Серія : Правознавство. – Вип. 597. – Чернівці, 2011. – С. 50–55.
  36. Георгіца А.З. Конституційне право зарубіжних країн : навчальний посібник / А.З. Георгіца. – Чернівці : Рута, 2000. – 424 с.
  37. Георгіца А.З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики / А.З. Георгіца. – Чернівці : Рута, 1998. – 484 с.
  38. Голосніченко Д. Теоретичні засади встановлення конституційних повноважень: історичні аспекти та сучасне державотворення / Д. Голосніченко // Юрінком Інтер. – 2008. – № 5. – С. 22–28.
  39. Голосніченко Д.І. Теорія повноважень, їх регулювання та розподіл у процесі міжнародної інтеграції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Д.І. Голосніченко. – К., 2010. – 40 с.
  40. Гринюк Р.Ф., Захарченко М.А. Конституційне право зарубіжних країн: навчальний посібник / Р.Ф. Гринюк, М.А. Захарченко. – [2-е вид., перероб. і доп.]. – К. : Істина, 2009. – 376 с.
  41. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка / В.И. Даль. – Факс. изд. – М. : Рус. яз., 1981 – 1982 – Т. 1-4. – Т. 3. – М., 1982. – 555 с.
  42. Дахова І.І. Конституційно-правовий статус уряду в зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аспект : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / І.І. Дахова; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2006. – 21 с.
  43. Дахова І.І. Конституційно-правовий статус уряду в зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Дахова Ірина Іванівна. – Х., 2006. – 197 с.

44. Дахова І.І. Розподіл повноважень між Президентом України і Кабінетом Міністрів України / І.І. Дахова // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 241–245.
45. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
46. Державне управління: теорія і практика : монографія / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова; кол. авт.: В.Б. Авер'янов, В.М. Шаповал, Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко та ін.]. – К. : Юрінком-Інтер, 1998. – 431 с.
47. Дмитриев С.А. Конституционно-правовой статус Правительства Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Дмитриев Сергей Александрович. – М., 2007. – 194 с.
48. Дуда А.В. Удосконалення функцій і структури Кабінету Міністрів України в період адміністративної реформи : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управління : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / А.В. Дуда. – К., 2001. – 19 с.
49. Егорова М.О., Ялбулганов А.А. Правовые основы деятельности Правительства ФРГ / М.О. Егорова, А.А. Ялбулганов // Правоведение. – 2006. – № 5. – С. 205–215.
50. Зелена книга української конституційної реформи: матеріали для громадського обговорення / ШПА при НАУКМА, ЦППР, УНЦПД, КВУ : за заг. ред. І. Коліушка, Ю. Кириченко. – К. : «Лікей», 2007. – 89 с.
51. Зонтхаймер К. Федеративная Республика Германия сегодня: основные черты политической системы / [пер. с нем. Г.Я. Рудого; под об. ред. из пред. Я.С. Драпкина]. – М. : Изд-во «Памятники истории мысли», 1996. – 320 с.
52. Ильинский И.П. Государственный строй Федеративной Республики Германии / И.П. Ильинский. – М. : Государственное издательство юридической литературы, 1957. – 103 с.
53. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития / [А.С. Автономов, И.Л. Бачило, А.А. Гришкoveц и др.; отв.

- ред. Н.Ю. Хаманева]. – М. : Новая правовая культура, 2004. – 568 с.
54. Кашкин С.Ю. Правительство // Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник : в 4-х т. / [отв. ред. проф. Б.А. Страшун]. – М. : Изд-во БЕК, 2000. – Т. 2. – 784 с.
  55. Коваленко А.А. Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: теорія та практика : монографія / А.А. Коваленко. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. – 512 с.
  56. Козлов Ю.М. Административное право / Ю.М. Козлов. – М. : Юристъ, 1999. – 320 с.
  57. Козлов Ю.М. Административное право : учеб. для сред. проф. образования / Ю.М. Козлов. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – Москва : Юристъ, 2004. – 318 с.
  58. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: монографія / І.Б. Коліушко. – К. : Факт, 2002. – 260 с.
  59. Коліушко І. Чи потрібні зміни до Конституції? / І. Коліушко, В. Тимошук // Юридичний журнал. – 2005. – № 3. – С. 74-81.
  60. Колодій А. Сьогоднішній варіант напівпарламентської республіки мало підходить до України: парламентський злам: проблеми взаємодії владних гілок / Колодій А. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dialogq.org.ua>.
  61. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Абрамова А.И., Азарова Е.Г., Андриченко Л.В. и др., пред. редкол. Л.А. Окуньков. – М. : Издательство БЕК, 1994. – 437 с.
  62. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник : у 4-х т. / [отв. ред. Б.А. Страшун]. – М. : Издательство БЕК, 1997. – Т. 3. – 764 с.
  63. Конституционное право зарубежных стран / О.В. Афанасьева, Е.В. Колесников, Г.Н. Комкова, А.В. Малько; под общ. ред. д. ю. н., проф. А.В. Малько. – М. : Норма, 2004. – 384 с.

64. Конституционное право зарубежных стран : учебник для вузов / [под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина]. – М. : НОРМА, 2000 – 832 с.
65. Конституционное право зарубежных стран : учебник для вузов / [под общ. ред. чл.-корр. РАН, проф. М.В. Баглая, д. ю. н., проф. Ю.И. Лейбо и д. ю. н., проф. Л. М. Энтина]. – М.: Норма, 2004. – 839 с.
66. Конституционное право зарубежных стран : учебник / [под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, М.В. Энтина]. – [2-е изд.]. – М. : Норма, 2005. – 1056 с.
67. Конституционное право: учебник / [отв. ред. А.Е.Козлов]. – М. : Изд-во БЕК, 1997. – 464с.
68. Конституция Греции (Греция Республика) от 11.07.1975 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://constitutions.ru/archives/249>.
69. Конституция Испании (Королевства Испании) от 27.12.1978 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://worldconstitutions.ru/archives/149>.
70. Конституция Португалии (Португальская Республика) от 02.04.1976 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://worldconstitutions.ru/archives/141>.
71. Конституция Румынии (Румынская Республика) от 21.11.1991 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ekvator.ucoz.ru/00002/ROM/Page-1.html>.
72. Конституция Франции (Французская Республика) от 04.10.1958 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/FRANCE\\_W.HTM](http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/FRANCE_W.HTM).
73. Конституция Хорватии (Республика Хорватия) от 22.12.1990 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://worldconstitutions.ru/archives/107>.
74. Конституция Чехии (Республика Чехия) от 12.12.1992 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://worldconstitutions.ru/archives/106>.
75. Конституційна Асамблея: політико-правові аспекти діяльності // Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів. – 2013. – № 3 (12). – 80 с.
76. Конституційне (державне) право зарубіжних країн : навч. посіб. / В.М. Бесчастний, О.В. Філонов, В.М. Суботін,

- С.М. Пашков; за ред. В.М. Бесчастного. – [2-ге вид., стер.]. – К. : Знання, 2008. – 467 с.
77. Конституційне право зарубіжних країн : навч. посібник / М.С. Горшеньова, К.О. Закоморна, В.О. Ріяка та ін.; за заг. ред. В.О. Ріяки. – [2-е вид., доп. і перероб.]. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
78. Конституційне право зарубіжних країн: навч. носі́бник / [за заг. ред. В.О. Ріяки; кол. авт. В.С. Семенов, М.В. Цвік, та ін.]. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 512 с.
79. Конституційне право України : підручник / [за заг. ред. проф. В.Ф. Погорілка]. – К. : Наукова думка, 1999. – 734 с.
80. Конституція (Основний Закон) України від 20.04.1978 р. № 888-09. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/card/888-09>
81. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1 Спеціальний випуск. – Ст. 15.
82. Костюк В.Л. Проблеми визначення правосуб'єктності у загальній теорії права / В.Л. Костюк // Держава і право. – 2009. – Вип. 44. – С. 14–19.
83. Кравченко В.В. Конституційне право України : навчальний посібник / В.В. Кравченко. – [2-е вид., доп.]. – К. : Атіка, 2002. – 480 с.
84. Крупчан О.Д. Компетенція центральних органів виконавчої влади / О.Д. Крупчан // Вісник Академії правових наук України. – 2002. – № 2. – С. 47–59.
85. Крупчан О.Д. Організація виконавчої влади : монографія / О.Д. Крупчан. – К. : УАДУ, 2001. – 131 с.
86. Курс теории государства и права : учебник / [под ред. М.Н. Марченко]. – [2-е изд., перераб. и доп.]– М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. – 640 с.
87. Кутафин О.Е., Шеремет О.Е. Компетенция местных Советов : учебное пособие / О.Е. Кутафин, К.Ф. Шеремет. – М. : Юрид. лит., 1982. – 232 с.
88. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права / О.Е. Кутафин. – М. : Юристъ, 2001. – 444 с.
89. Лавринович О. Реформа органів виконавчої влади: перезавантаження / О. Лавринович [Електронний ресурс]. –

Режим доступу : <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/reforma-organiv-vikonavchoyi-vladi-perezavantazhen/>

90. Лагутов Ю.Е. Конституційний статус і відповідальність глави уряду: європейський досвід і вітчизняна практика / Ю.Е. Лагутов [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://sd.net.ua/2009/10/09/konstitucijnijj\\_status\\_vdpovdalnst\\_glavi\\_urjadu.html](http://sd.net.ua/2009/10/09/konstitucijnijj_status_vdpovdalnst_glavi_urjadu.html).
91. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев. – М. : Юридическая литература, 1972. – 280 с.
92. Лемак В. Хто в домі хазяїн? Про «слабкого» Президента і «сильний» Уряд в українській моделі влади / В. Лемак. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dt.ua1000/1030/55579/printpreview>.
93. Ленгер Я.І., Бисага Ю.Ю. Відповідальність вищих органів державної влади: окремі аспекти / Я.І. Ленгер, Ю.Ю. Бисага // Форум права. – 2008. – № 3: [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08ljivoa.pdf>
94. Лисенков С.Л. Основы правознавства / С.Л. Лисенков. – К. : Либідь, 2000. – 392 с.
95. Лукаш О.Л. Конституційні засади проведення адміністративної реформи в Україні та удосконалення системи органів виконавчої влади / О.Л. Лукаш [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/41>
96. Лучин В.О. Ответственность в механизме реализации Конституции / В.О. Лучин // Журнал российского права. – 2002. – № 7. – С. 31–35.
97. Любченко П.М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підруч. для студ. вищих навч. закл. / [за ред. С.Г. Серьогіної]. – Х. : Право, 2005. – 256 с.
98. Макарова З.С. Зміст конституційно-правового статусу Прем'єр-міністра України / З.С. Макарова // Часопис академії адвокатури України. – 2011. – Вип. 12. – С. 1–9.
99. Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть : учебник для студ. юрид. вузов и ф-тов / В.В. Маклаков. – М. : Волтерс Клувер, 2006. – 868 с.



100. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посібник / В.Я. Малиновський. – [2-ге вид., доп. та перероб.]. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
101. Малкіна Г.М. Політична відповідальність у демократичному суспільстві (інституціональний аспект) : монографія / Г.М. Малкіна. – К. : Вид.-поліграф. центр «Київський університет», 2010. – 324 с.
102. Мамутов В.К. О соотношении понятий компетенции и правоспособности государственных органов / В.К. Мамутов // Правоведение. – 1965. – № 4. – С. 56–63.
103. Мартинюк Р.С. Реалізація принципу поділу влади в сучасній Україні: політико-правовий аналіз / Р.С. Мартинюк. – Острог : Вид-во Нац. ун-ту «Острозька академія», 2007. – 352 с.
104. Марцеляк О.В. Інститут омбудсмена: теорія і практика : монографія / О.В. Марцеляк. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 450 с.
105. Марченко В.В. Конституційно-правовий статус уряду в країнах ЄС (на прикладі Франції, Федеративної Республіки Німеччина, Іспанії) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / В.В. Марченко; Національна юридична академія ім. Я. Мудрого – Х., 2008. – 20 с.
106. Марченко В.В. Конституційно-правовий статус уряду в країнах ЄС (на прикладі Франції, Федеративної Республіки Німеччини, Іспанії) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Марченко Володимир Володимирович. – Х., 2008. – 212 с.
107. Мельник О.В. Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О.В. Мельник; КНУ імені Тараса Шевченка. – К., 2000. – 17 с.
108. Мельник О.В. Конституційна відповідальність органів державної влади: питання систематизації законодавства / О.В. Мельник // Вісник Донецького університету. – Донецьк, 1999. – № 3. – С. 39–42.
109. Мельниченко В., Плахотнюк Н. Статус уряду в контексті конституційної реформи: можливість зробити перший крок до самостійності? // Віче. – 2006. – № 1.

- [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.viche.info/journal/34/>
110. Мицкевич А.В. Субъекты советского права / А.В. Мицкевич. – М. : Юриздат, 1962. – 1059 с.
  111. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник / А.А. Мишин. – М. : Белые альвы, 1996. – 400 с.
  112. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник / А.А. Мишин. – [8-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Юридический Дом «Юстицинформ», 2001. – 488 с.
  113. Мишин А.А. Центральные органы власти буржуазных государств / А.А. Мишин. – М. : Издательство Московского университета, 1972. – 283 с.
  114. Новейший словарь иностранных слов и выражений. – М. : ООО «Издательство АСТ», 2002. – 976 с.
  115. Новый юридический словарь / [под ред. А.Н. Азриляна]. – М. : Ин-т новой экономики, 2006. – 1088 с.
  116. Об обеспечении стабильности экономики и экономического роста: Закон ФРГ от 8 июня 1967 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.bundesregierung.de>.
  117. О защите окружающей среды от вредного воздействия: Закон ФРГ в ред. от 26 сентября 2002 г., с изменениями от 25 июня 2005 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа : [http://www.rechtliches.de/info\\_BlrnSchG.html](http://www.rechtliches.de/info_BlrnSchG.html).
  118. Осауленко С. В. Специфіка організації Кабінету Міністрів в умовах політичної реформи / С.В. Осауленко // Форум права. – 2008. – № 3. – С. 399–404.
  119. Основной закон Федеративной Республики Германии від 23 травня 1949 р., з останніми змінами від 26 липня 2002. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.bundesregierung.de>.
  120. Основной Закон Федеративной Республики Германия // Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Индия : учеб. Пособие / [сост. В.В. Маклаков]. – М. : Волтерс Клувер, 2006. – 581 с.

121. Павленко Р.М. Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід / Р.М. Павленко. – К. : Вид-дім «КМ Академія», 2002. – 253 с.
122. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / [А. Вишневський (кер. авт. колективу), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін.; за заг. ред. Т. Мотренка.] – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 71 с.
123. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України: підручник / [за заг. ред. В.Ф. Погорілка]. – К. : Наукова думка, 2006. – 344 с.
124. Популярный юридический энциклопедический словарь / [редкол.: О.Е. Кутафин, В.А. Туманов, И.В. Шмаров и др.]. – М. : Большая Российская энциклопедия, 2001. – 800 с.
125. Правительство Российской Федерации : монография / [под ред. Т.Я. Хабриевой]. – М. : НОРМА, 2005. – 608 с.
126. Приймак Д.Ю. Конституционно-правовой статус председателя Правительства Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Приймак Денис Юрьевич. – Краснодар, 2008. – 178 с.
127. Проблеми конституційного транзиту в Україні / С.О. Янішевський, О.А. Фісун [та ін.]; за ред. В.М. Яблонського, С.О. Янішевського. – К. : НІСД, 2011. – 52 с.
128. Про визначення питань, що належать до компетенції Першого віце-прем'єр-міністра України та віце-прем'єр-міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.02.2013 р. № 70 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 10. – Ст. 63.
129. Про відставку Кабінету Міністрів України: Указ Президента України від 05.01.2005 р. № 9/2005 // [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/9/2005>
130. Про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України: Постанова Верховної Ради України від 10.01.2006 р. // ВВР. – 2006. – № 37. – Ст. 320.

131. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 08.12.2004 р. № 2222-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2222-15>
132. Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 05.07.1991 р. № 1293-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 33. – Ст. 455.
133. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 950 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 54. – Ст. 21.
134. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98, зі змінами // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.
135. Проект рішення Конституційної Асамблеї від 21 червня 2013 року № 14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2013/6/20/93050.htm>
136. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 16.05.2008 р. № 279-VI // Офіційний вісник України. – 2008. – № 36. – Ст. 9.
137. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 07.10.2010 р. № 2591-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 79. – Ст. 8.
138. Про Конституційну Асамблею : Указ Президента України від 17.05.2012 р. № 328/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/328/2012>
139. Пронська Г.В. Компетенція господарських міністерств Української РСР / Г.В.Пронська. – К. : Наукова думка, 1973. – 126 с.
140. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – № 32. – Ст. 1026.
141. Про основні засади організації та функціонування державної влади та місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України :

- Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України від 08.06.1995 р. № 1к/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.
142. Про правовий статус членів Федерального уряду: Закон ФРН в ред. від 27 липня 1971 р., із наст. змінами від 15 грудня 2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.rechtliches.de/info\\_VMinG.html](http://www.rechtliches.de/info_VMinG.html).
143. Про Президію Кабінету Міністрів Української РСР: Постанова Кабінету Міністрів Української РСР від 13.06.1991 р. № 25 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/25%D0%B0-91-%D0%BF>
144. Про припинення повноважень Прем'єр-міністра України Ю. Тимошенко та відставку Кабінету Міністрів України : Указ Президента України від 08.09.2005 р., № 1234/2005 // Урядовий кур'єр. – 08.09.2005. – № 171.
145. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>
146. Про тимчасове виконання обов'язків посадових осіб, яких призначає на посаду за згодою Верховної Ради України Президент України або Верховна Рада України за поданням Президента України: Закон України від 10.12.1997 р. № 709/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/709/97-%D0%B2%D1%80>
147. Про формування складу Кабінету Міністрів України: Постанова Верховної Ради України від 11.03.2010 р. № 1968-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 19. – Ст. 173.
148. Про функціональні повноваження Першого віце-прем'єр-міністра України та віце-прем'єр-міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2005 р. № 175 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 9. – Ст. 26.
149. Про функціональні повноваження Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України та віце-прем'єр-міністрів України та Міністра Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від

27.01.2006 р. № 74 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 5. – Ст. 53.

150. Про функціональні повноваження Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України та віце-прем'єр-міністрів України та Міністра Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.09.2006 р. № 1269 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 36. – Ст. 13.
151. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 20.
152. Регламент Уряду ФРН від 11 травня 1951 (GMB1. S. 137) з наступними змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bundesregierung.de/PureHtml/12560.430051/dokument.htm>
153. Рішення Конституційного Суду України від 30.09.2010 р. № 20-рп/2010 у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року N 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10>
154. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 93 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзаци другого пункту 2 про визначення стажу наукової роботи «з дати присудження наукового ступеня або присвоєння наукового звання» постанови Кабінету Міністрів України «Про перелік посад наукових працівників державних наукових установ, організацій та посад науково-педагогічних працівників державних вищих навчальних закладів III-IV рівнів акредитації, перебування яких надає право на одержання пенсії та грошової допомоги при виході на пенсію відповідно до Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 27 травня

- 1999 р. (справа щодо стажу наукової роботи) // Офіційний вісник України. – 2001. – № 26. – Ст. 1182.
155. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) постанови Кабінету Міністрів України «Про запобігання кризовим явищам у вугільній промисловості» (справа про відчуження майна державних вугледобувних підприємств) від 29.09.2009 р. № 22-рп/2009 // Вісник Конституційного Суду України. – 2009. – № 6. – С. 24.
156. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) розпорядження Кабінету Міністрів України «Про скасування наказу СБУ» від 20.10.2009 р. № 27-рп/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 53. – Ст. 2828.
157. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 4 серпня 2000 р. № 1222» від 28.10.2009 р. № 28-рп/2009 // Вісник Конституційного Суду України. – 2009. – № 6. – С. 91.
158. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої, шостої статті 127, частини п'ятої статті 128 Закону України «Про судоустрій України», указів Президента України «Про Державну судову адміністрацію України», «Про Положення про Державну судову адміністрацію України» від 17.12.2009 р. № 32-рп/2009 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 1. – Ст. 44.
159. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу другого пункту 12 Положення про Міністерство оборони України, затверджене постановою Кабінету

Міністрів України від 3 серпня 2006 р. № 1080 в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 1 липня 2009 р. № 664 (справа про погодження структури центрального апарату Міністерства оборони України) від 24.12.2009 р. № 36-рп/ 2009 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 1. – С. 224.

160. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень постанов Кабінету Міністрів України «Питання державної міграційної служби України», «Деякі питання організації діяльності Державної міграційної служби», «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України», розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання переведення системи реєстраційного обліку фізичних осіб з паперових на електронні носії» від 17.02.2010 р. № 6-рп/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 14. – С. 686.
161. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Положення про загальноосвітній навчальний заклад» від 02.02.2010 р. № 4-рп/2010 // Вісник Конституційного Суду України. – 2010. – № 2. – С. 27.
162. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації військового майна» від 12.01.2010 р. № 2-рп/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 5. – Ст. 213.
163. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 120 Конституції України (справа про суміщення службової діяльності керівників органів виконавчої влади) від



- 17.10.2002 р. № 16-рп/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 43. – Ст. 1984.
164. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про тимчасове виконання обов'язків посадових осіб, яких призначає на посаду за згодою Верховної Ради України Президент України або Верховна Рада України за поданням Президента України» (справа про тимчасове виконання обов'язків посадових осіб) від 27.04.2000 р. № 7-рп/2000. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-00>.
165. Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2007-2008 роки) / [за заг. ред. Н.В. Александрової, І.Б. Коліушка]. – К. : Конус-Ю, 2009. – 584 с.
166. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. Трактаты [пер. с фр.] / Ж.-Ж. Руссо. – М. : «КАНОН-пресс», «Кучково поле», 1998. – 416 с.
167. Сарторі Дж. Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів / Дж. Сарторі; [пер. з 2-го англ. вид.]. – К. : АртЕк, 2001. – 204 с.
168. Селиванов В.Н. Государственный механизм управления США в условиях углубления общего кризиса капитализма / В.Н. Селиванов. – К. : Наукова думка, 1983. – 190 с.
169. Серегина С.Г. Проблемы определения полномочий Президента Украины / С.Г. Серегина // Бизнес-информ. – 1998. – № 15. – С. 12–14.
170. Серьогіна С.Г. Відповідальність уряду як елемент форми правління / С.Г. Серьогіна // Проблеми законності : респ. міжвідом. наук. зб. / [відп. ред. В.Я. Тацій]. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2004. – Вип. 66. – С. 21–31.
171. Серьогіна С.Г. Компетенція Президента України: теоретично-правові засади : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Серьогіна Світлана Григорівна. – Х., 1998. – 192 с.
172. Сидоров Н.А. Центральные государственные органы Федеративной Республики Германии / Н.А. Сидоров. – М. : Издательство Института международных отношений, 1961. – 215 с.

173. Сизько И.А., Чепурнова Н.М. Конституционное право зарубежных стран : учебно-практическое пособие / И.А. Сизько, Н.М. Чепурнова. – М. : МЭСИ, 2007. – 184 с.
174. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Энциклопедический курс : учебник / О.Ф. Скакун. – Х. : Эспада, 2005. – 840 с.
175. Словарь административного права / [отв. ред. И.Л. Бачило, Н.Г. Салищева, Н.Ю. Хаменева]. – М., 1999. – 356 с.
176. Словник української мови: в 11 т. – Київ : Наукова думка, 1970-1980. – Т. 10. – 1980. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.inmo.org.ua/sum.html/>
177. Словська І.Є. Конституційно-правовий статус парламенту – Верховної Ради України : монографія / І.Є. Словська. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 336 с.
178. Совгиря О.В. Загальні питання компетенції Кабінету Міністрів України: конституційно-правовий аспект / О.В. Совгиря // Вісник Вищої ради юстиції. – 2011. – № 4 (8). – С. 155–165.
179. Совгиря О. Визначення поняття «уряд» та класифікація урядів / О.Совгиря // Юридичний журнал. – 2010. – № 11. – С. 44–51.
180. Совгиря О.В. Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України: сучасний стан та тенденції розвитку : монографія / О.В. Совгиря. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 464 с.
181. Совгиря О. Уряд як суб'єкт конституційно-правової та політичної відповідальності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://papers.univ.kiev.ua/jurydychni\\_nauky/articles/Government\\_as\\_a\\_Subject\\_of\\_Constitutional\\_Legal\\_and\\_Political\\_Liability\\_17612.pdf](http://papers.univ.kiev.ua/jurydychni_nauky/articles/Government_as_a_Subject_of_Constitutional_Legal_and_Political_Liability_17612.pdf).
182. Сухонос В.В. Теорія держави і права : навчальний посібник / В.В. Сухонос. – Суми: Університетська книга, 2005. – 536 с.
183. Текст Основного Закону з офіційними тлумаченнями Конституційного Суду // Конституція України. – К. : Наукова думка, 2006. – 210 с.
184. Тихомиров Ю.А. Коллизионное право : учебное и научно-практическое пособие / Ю.А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 2005. – 394 с.

185. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров – М. : Изд-во Тихомирова, 2005. – 355 с.
186. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 2001. – 355 с.
187. Ткаченко А.О. Поняття компетенції державного органу / А.О. Ткаченко // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 4. – С. 192–197.
188. Ткачук А. Влада для демократії, а не диктатури (короткий огляд структури влади за проектами Конституції України) / А. Ткачук // Юридична практика. – 2000. – № 3. – С. 7–9.
189. Тодыка Ю.Н., Яворський В.Д. Президент України: конституційно-правовий статус / Ю.Н. Тодыка, В.Д. Яворський. – Х. : «Факт», 1999. – 256 с.
190. Топоркова М.К. Конституційно-правовий статус членів Правительства Російської Федерації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Топоркова Марина Константиновна. – М., 2005. – 148 с.
191. Урьяс Ю.П. Механізм державної влади ФРГ / Ю.П. Урьяс. – М. : Наука, 1988. – 192 с.
192. Філософський словник / [за ред. В.І. Шинкарука]. – [2-ге вид., перероб. і доп.]. – К. : Голов. ред. УРЕ, 1986. – 800 с.
193. Фридманський Р.М. Сущність задач і розподіл повноважень Федерального уряду Німеччини / Р.М. Фридманський // Закон і життя. – Міжнародний науково-практичний правовий журнал. – 2013. – № 9/3 (261) – С. 258–262.
194. Фрицький Ю.О. Державна влада в Україні: становлення, організація, функціонування : монографія / Ю.О. Фрицький. – Дніпропетровськ : Ліра ЛТД, 2006. – 360 с.
195. Фридманський Р.М. Кабінет Міністрів України: особливості реалізації основних функцій / Р.М. Фридманський // Вісник Запорізького національного університету. – 2013. – № 2 (II) – С. 50–56.
196. Фридманський Р.М. Конституційно-правовий статус уряду в Австрійській республіці / Р.М. Фридманський // Науковий вісник УжНУ. Серія : Право. – Вип. 23. – Ч. 2. – Т. 1. – Ужгород, 2013 – С. 45–49.

197. Фрідманський Р.М. Склад та порядок формування Уряду України / Р.М.Фрідманський // Науковий вісник УжНУ. Серія : Право. – Вип. 21. – Ч. 2. – Т. 1. – Ужгород, 2013 – С. 152–157.
198. Фрідманський Р.М. Уряд в системі органів виконавчої влади: поняття та сутність / Р.М.Фрідманський // Науковий вісник УжНУ. Серія : Право. – Вип. 20. – Ч. 2. – Т. 1. – Ужгород, 2012 – С. 137–140.
199. Фрідманський Р.М. Уряд України: актуальні питання формування / Р.М.Фрідманський // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 2. – С. 118–122.
200. Фрідманський Р.М. Функціональне призначення Кабінету Міністрів України / Р.М.Фрідманський // Науковий вісник УжНУ. Серія : Право – Вип. 22. – Ч. 1. – Т. 1. – Ужгород, 2013 – С. 119–122.
201. Хазанов С.Д. Правительство Российской Федерации в системе органов исполнительной власти // Конституционные основы организации и функционирования институтов публичной власти в России. – М. : Новая правовая культура, 2003. – С. 30-37.
202. Хассе Конрад. Основы конституционного права ФРГ / Конрад Хассе. – М. : Юридическая литература, 1981. – 152 с.
203. Цветков В.В. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти: монографія / В.В. Цветков, І.О. Кресіна, А.А. Коваленко. – К. : Концерн „Видавничий Дім „ІНЮРЕ”, 2003. – 496 с.
204. Черкасов А.И. Глава государства и правительство в странах современного мира (Конституционно-правовое регулирование и практика) / Черкасов А.И. – М. : Издательство «Экзамен», 2006. – 222 с.
205. Черкасов А.И. Конституционные модели исполнительной власти / А.И. Черкасов // Сравнительное конституционное право : учеб. пособ. / [отв. ред. В.Е. Чиркин]. – М. : Междунар. отношения, 2002. – 448 с.
206. Чикурлій С.О. Конституційно-правовий статус органів виконавчої влади України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Чикурлій Сергій Олександрович. – К., 2008. – 214 с.

207. Чиркин В.Е. Опыт зарубежного управления (государственное и муниципальное управление) : учеб. пособие / В.Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2006. – 183 с.
208. Чудаков М.Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учеб. пособ. / М.Ф. Чудаков. – Минск : Новое знание, 2001. – 572 с.
209. Шаповал В.М. Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз / В.М. Шаповал. – К. : Програма Л, 1995. – 136 с.
210. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підручник / В.М. Шаповал. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 480 с.
211. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. і ф-тів / В.М. Шаповал. – [4-е вид., стер.]. – К. : АртЕк, 2001. – 264 с.
212. Шляхтун П.П. Конституційне право України : підручник / П.П. Шляхтун. – К. : «Освіта України», КНТ, 2008. – 592 с.
213. Шон Т.Д. Конституционная ответственность / Т.Д. Шон // Государство и право. – 1995. – № 7. – С. 35–43.
214. Шредер М., Ахтенберг Н. Государственное право Германии : у 2-х т. / [сокр. пер. нем. семитомного издания; отв. ред. Б.Н. Топорнин]. – М. : Щербинская типография, 1994. – Т. 1. – 312 с.
215. Юридическая энциклопедия / [отв. ред. Б.Н. Топорнин] – М. : Юристъ, 2001. – 1272 с.
216. Юридический научно-практический словарь-справочник (основные термины и понятия) / О.Ф. Скакун, Д.А. Бондаренко. – Х., 2007. – 488 с.
217. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [ред. кол. : Ю.С. Шемшученко (голова) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 2001. – Т. 3. – 792 с.
218. Ярмиш О., Червяцова А. Якщо у відставку, то конституційно / О. Ярмиш А. Червяцова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://khp.org/index.php?id=1266483052>
219. Achterberg N. Parlamentsrecht / N. Achterberg. – Mohr Siebeck GmbH & Co. K, 1984. – 902 s.

220. Beinhofer P. Das Kollegialitätsprinzip im Bereich der Regierung / P. Beinhofer. – Ludwig-Maximilians-Universität zu München, 1981. – 154 s.
221. Böckenförde E.-W. Organisationsgewalt. Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland / E.-W. Böckenförde. – Berlin : Duncker & Humblot GmbH, 1998 – 348 s.
222. Brauneck J. Die rechtliche Stellung des Bundeskanzleramtes / J. Brauneck. – Baden-Baden : Nomos-Verl.-Ges., 1994. – 129 s.
223. Busse V. Regierungsbildung aus organisatorischer Sicht / V. Busse // DÖV. – 1999. – S. 313–322.
224. Ellwein T. Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre / T. Ellwein. – Kohlhammer, 1966. – 226 s.
225. Finkelnburg K. Die Minderheitsregierung im deutschen Staatsrecht / K. Finkelnburg – Berlin : New York de Gruyter, 1982. – 20 s.
226. Frotscher W. Regierung als Rechtsbegriff. Verfassungsrechtliche und staatsrechtliche Grundlagen unter Berücksichtigung der englischen und französischen Verfassungsentwicklung / W. Frotscher. – Berlin : Duncker & Humblot, 1975. – 256 s.
227. Henke W. Das Recht der politischen Parteien / W. Henke. – Göttingen : Schwartz, 1972. – 298 s.
228. Hesse K. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland / K. Hesse. – Heidelberg : Müller, 1995. – 335 s.
229. Heyde W., Wöhrmann G. Auflösung und Neuwahl des Bundestages 1983 vor dem Bundesverfassungsgericht. Documentation des Verfahrens / W. Heyde, G. Wöhrmann. – Heidelberg : Müller, 1984. – 333 s.
230. Hillgruber Ch., Goos Ch. Verfassungsprozeßrecht / Ch. Hillgruber, Ch. Goos. – Verlagsgruppe Hüthig-Jehle-Rehm, 2006. – 339 s.
231. Huber E. R. Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 / E. R. Huber. – Rev. d. Aufl., 1981. – Bd. VI – 1146 s.
232. Isensee J., Kirchhof P. Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. / J. Isensee, P. Kirchhof. – Heidelberg: C.F. Müller, 2005. – Bd III. – 1640 s.

233. Kassimatis G. Der Bereich der Regierung / G. Kassimatis. – Berlin : Duncker und Humblot, 1967. – 273 s.
234. Klein E. Zuständigkeiten und Rolle der Bundesregierung, in: Deutsche Landesreferate zum öffentlichen Recht und Völkerrecht. XI. Internationaler Kongress für Rechtsvergleichung / E. Klein // Caracas. – 1982. – S. 55–76.
235. Kröger K. Die Ministerverantwortlichkeit in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland / K. Kröger. – Frankfurt (M.) : Athenäum-Verlag, 1972. – 189 s.
236. Lehnguth G., Vogelsang K. Die Organisationserlasse der Bundeskanzler seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland im Lichte der politischen Entwicklung/ G. Lehnguth, K. Vogelsang // AÖR. – 1988. – № 113. – S. 531–582.
237. Leisner W. Öffentlichkeitarbeit der Regierung im Rechtsstaat / W. Leisner. – Berlin : Duncker & Humblot, 1996. – 177 s.
238. Leisner W. Regierung als Macht kombinierten Ermessens. Zur Theorie der Exekutivgewalt / W. Leisner // Juristen Zeitung. – 1968. – № 22 – S. 727–731.
239. Lippert M. R. Bestellung und Abberufung der Regierungschefs und ihre funktionale Bedeutung für das parlamentarische Regierungssystem / M.R. Lippert. – Berlin : Duncker & Humblot GmbH, 1973. – 513 s.
240. Magiera S. Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes. Eine Untersuchung zu den Grundlagen der Stellung und Aufgaben des Deutschen Bundestages / S. Magiera. – Berlin : Duncker & Humblot, 1979. – 359 s.
241. Mähler U. Der Minister ohne Geschäftsbereich als Mitglied des Regierungskollegiums; eine Untersuchung nach dem geltenden Verfassungsrecht / U. Mähler. – München, Dissertationsdruck Schön, 1967. – 133 s.
242. Mauer H. Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers / H. Mauer. // Festschrift für Werner Thieme – Köln ; Berlin ; Bonn ; München : Heymann, 1993. – S. 123–141.
243. Münch F. Die Bundesregierung / F. Münch. – Frankfurt a.M. : Metzner, 1954. – 223 s.
244. Oldiges M. Die Bundesregierung als Kollegium, Eine Studie zur Regierungsorganisation nach dem Grundgesetz / M. Oldiges. – Hamburg : Heitmann , 1983. – 500 s.

245. Puhl T. Die Minderheitsregierung nach dem Grundgesetz / T. Puhl. – Berlin : Duncker & Humblot, 1986. – 257 s.
246. Ritzel H. G., Bücker J., Schreider H. J. Handbuch für die parlamentarischen Praxis / H. G. Ritzel, J. Bücker, H.J. Schreider – Köln : Luchterhand – 1981. – 196 s.
247. Schenke W.-R. Die Aufgabenverteilung innerhalb der Bundesregierung / W.-R. Schenke // Jura. – 1992. – S. 337–348.
248. Scheuner U. Der Bereich der Regierung. Staatstheorie und Staatsrecht : gesammelte Schriften / U. Scheuner. – Berlin : Duncker & Humblot, 1978. – 875 s.
249. Schindler P. Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949-1999 / P. Schindler. – Baden-Baden : Nomos-Verl.-Ges, 1999. – Bd. I – 1462 s.
250. Schuermann F. Öffentlichkeitarbeit der Regierung / F. Schuermann. – Berlin : Duncker und Humblot, 1992. – 490 s.
251. Steiger H. Die organisatorischen Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems / H. Steiger. – Berlin : Duncker und Humblot, 1973. – 353 s.
252. Stern K. Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II. Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung / K. Stern. – München : Beck, 1980. – Bd. II – 1544 s.
253. Stern K. Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung / K. Stern. – München : Beck, 1984. – Bd. I – 1110 s.
254. Sidak, M. : Finansovo-pravove rehuljuvannja bankivskych vidnosyn v Jevropejs'komu Sojuzi ta krajinach schidnoji Jevropy: porivnjal'nyj analiz. – Užhorod : Lira, 2010. – 397 s.
255. Sidak, M. : Bankivs'ke pravo Ukrainy. – Užhorod : Lira, 2003. – 212 s.
256. Sidak, M., Bysaha, J. : Pravove rehuljuvannja bankivs'kych vidnosyn u krajinach Central'noji Jevropy: porivnjal'nyj analiz (Ukrajina, Čechija ta Slovaččyna). – Užhorod : Lira, 2006. – 197 s.
257. Greca, J., Jarema, V., Bysaha, J., Sidak, M.: Podatkove pravo : navčal'nyj posibnyk. – Kyjiv : Znannja, 2012. – 389 s. – (Vyšča osvita XXI stolittja)
258. Bysaha, J., Belov, D. Sidak, M. a kol. : Porivnjal'ne pravoznavstvo : pidručnyk. – Užhorod : Užhorods'kyj



- nacional'nyj universytet, 2013. – 230 s. – (Navčal'no-metodyčna serija Biblioteka uspišneho jurysta)
259. Sidak, M., Slezáková, A. A kol. : Die Regulierung von Finanzmarktsubjekten und die Aufsicht über deren Tätigkeit. – 1. vyd. – Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2013. – 158 s. – (Učebnice Právnickej fakulty)
260. Sidak, M. Duračinská, M. A kol. : Finančné právo. – 2. [aktualizované] vyd. – Bratislava : C.H. Beck, 2014. – xxvi, 500 s. – (Beckova edícia Právnické učebnice)
261. Sidak, M., Hajnišová, E. : Zasady adaptaciji bankivs'koho zakonodavstva Ukrajiny do standartiv JES // Naukovyj visnyk Užhorods'koho nacional'neho Universytetu : serija Pravo. – Vypusk 3 (2004), s. 108–111
262. Pauličková, A., Sidak, M. : Medzinárodné vymáhanie daňových pohľadávok v Slovenskej republike a na Ukrajine // Pět let členství ČR v EU. – České Budějovice : Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2009. – S. 250–261.
263. Patakyová, M. Sidak, M. : Pravovi zasady dijálnosti Jevropejskoho central'neho banku: funkcional'ni aspekty // Deržava i pravo : vypusk 36. – Kyjiv : Instytut deržavy i prava, 2007. – S. 189–192
264. Sidak, M. : Modeli prijnattja rišeň v hrošovo-kredytnij sferi central'nymy bankamy jevropejs'kych krajin: finansovo-pravovyj porivnjal'nyj analiz // Príloha časopisu Milicija Ukrajiny, č. 5-6 (2010) // Aktualni problemy jurydyčnych nauk u doslidžennjach učenyh, No. 91 : naukovo-praktyčnyj zbirnyk. – Kyjiv : Ministerstvo vnutrišnich sprav Ukrajiny, 2010. – S. 24–28
265. Sidak, M. : Jevropejskaja sistema central'nych bankov: pravovyje aspekty organizacii // Pravovaja politika Rossiskoj federacii v uslovijach sovremennogo social'no-ekonomičeskogo razvitija. – Rostov na Donu : RINCH, 2007. – S. 155–156. [Pravovaja politika Rossiskoj federacii v uslovijach sovremennogo social'no-ekonomičeskogo razvitija. Medzinárodná vedecká konferencia. Tuapse, 12.-13.10.2007]
266. Sidak, M. : Legal bases of central banks activity in East European countries: a comparative analysis [elektronický optický disk] // Medzinárodné vzťahy 2009 : aktuálne otázky

svetovej ekonomiky a politiky (CD ROM). – Bratislava : Ekonóm, 2010. – S. 681–689. – ISBN 978-80-225-3025-5 // [Medzinárodné vzťahy 2009 : aktuálne otázky svetovej ekonomiky a politiky 10. medzinárodná vedecká konferencia. Smolenice, 3.-4.12.2009]

267. Sidak, M.: Legal frameworks to reorganize and wind up credit institutions in the EU and Eastern European countries: a comparative analysis [elektronický optický disk] // Medzinárodné vzťahy 2010 : aktuálne otázky svetovej ekonomiky a politiky (CD ROM). – Bratislava : Ekonóm, 2010. – S. 707–712. [Medzinárodné vzťahy 2010 : aktuálne otázky svetovej ekonomiky a politiky 11. medzinárodná vedecká konferencia. Smolenice, 2.-3.12.2010]
268. Sidak, M., Čunderlík, L.: Legal aspects of organization and operation of the banking systems in the countries of Europe // Medzinárodné vzťahy 2011 : aktuálne otázky svetovej ekonomiky a politiky [elektronický zdroj]. – Bratislava : Ekonóm, 2011. – S. 957–967 [CD-ROM]. [Medzinárodné vzťahy 2011 : aktuálne otázky svetovej ekonomiky a politiky : medzinárodná vedecká konferencia. 12., Smolenice, 1.-2.12.2011]
269. Sidak, M.: Legal aspects of bank regulation in the countries of Europe : general approaches, subjects and main directions // Finančnoprávne normy v záujme ochrany verejných financií a finančného trhu. – Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012. – S. 183–186. [Právo ako zjednocovateľ Európy – veda a prax : medzinárodná vedecká konferencia. Bratislava, 21.-23.10.2010]
270. Sidak, M.: Legal aspects of organization and functioning of banking systems in the EU and the countries of Eastern Europe // Bratislavské právnické fórum 2013 [elektronický zdroj]. – Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2013. – S. 200–205 [CD-ROM].
271. Bysaha, J., Hajnišová, E. Sidak, M. atd: Pravovizasady dijálnosti nacional'noho banku Ukrajiny : Navčal'nyj posibnyk. – Užhorod : Lira, 2008. – 262 s.
272. Slezáková, A., Sidak, M.: Information as a key instrument to influence the decisions of financial institutions' clients in the area of pension saving = Informacija jak ključovyj instrument

vplyvuna rišennja klijentiv finansovych instytutiv v galuzi pensijnych nakopyčeň // Porivnjal'no-analityčne pravo [elektronický zdroj]. – [Roč. 1], č. 4 (2013), s. 142-144 [online] URL: <http://www.pap.in.ua/4/5/Slezhakova%20A.,%20Sidak%20M.pdf>

273. Sidak, M.: Systém garancie ochrany vkladov // Poznej svého klienta : základní zásada finančního práva. – Brno : Masarykova univerzita, 2012. – S. 102–113.
274. Troßmann H. Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages / H. Troßmann. – München : Beck, 1977. – 1005 s.

*Наукове видання*

**Фрідманський Р.М., Бисага Ю.М., Белов Д.М.,  
Митровка Я.В., Гайнішова Е., Гецько М.М.,  
Кляп В.І., Громовчук М.В.**

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС УРЯДУ  
В УКРАЇНІ ТА ФРН:  
ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ**

МОНОГРАФІЯ

*Українською мовою*

Верстка – Н.М. Ковальчук

Підписано до друку 20.02.2014. Формат 60x84/16.  
Папір офсетний. Гарнітура Cambria. Цифровий друк.  
Умовно-друк. арк. 12,79. Тираж 300. Замовлення № 0615м-07.  
Ціна договірна. Віддруковано з готового оригінал-макета.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»  
73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105.

Телефон +38 (0552) 39 95 80

E-mail: mailbox@helvetica.com.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 4392 від 20.08.2012 р.