

Ольга Владимировна Совгиря

Организация и деятельность Правительства Украины: особенности на современном этапе

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

Правительство, Кабинет Министров Украины, Президент Украины, государственная власть

Организация и деятельность высшего органа исполнительной власти Украины является одной из мало исследованных тем в науке конституционного права Украины. Это обусловлено комплексом причин, главными среди них являются:

- несоответствие исполнительной власти традиционным для западной демократии принципам в период пребывания Украины в составе Советского Союза; как следствие – ее предназначение в механизме государственной власти после провозглашения независимости Украины (в 1991 г.) долгое время рассматривалось исключительно с позиций исполнения функций государственного управления, а организация и деятельность изучались преимущественно наукой административного права;
- отсутствие на протяжении 10 лет с момента принятия Конституции Украины (1996–2006 гг.) специального закона, регулирующего организацию и деятельность Кабинета Министров Украины.

В связи с этим, исследование конституционно-правового статуса Правительства Украины является одной из важных и актуальных тем для науки конституционного права Украины.

Усиливается такая актуальность в связи с тем, что Украина является государством, ориентированным на европейскую интеграцию. Согласно исследованиям статуса правительств в государствах Европейского Союза,

отмечается тенденция усиления роли указанных органов в механизме государственной власти по сравнению с парламентами именно после присоединения государства к данному международному сообществу¹. Обоснованием указанной тенденции может служить и теория «самостоятельного мандата», сформулированная в Великобритании, согласно которой избиратели на общих выборах высказываются не столько за того или иного кандидата, сколько за правительственную политику или против нее. Тем самым они предоставляют определенный мандат правительству, которое действует по воле избирателей и не должно зависеть от прихотей парламентской борьбы².

Системность исследования статуса субъекта предполагает, в первую очередь, необходимость определения места Правительства Украины в механизме государственной власти. При этом, следует обратить внимание на то, что построение действенной модели власти в Украине не должно являться самоцелью для органов государственной власти, а лишь механизмом для удовлетворения общественных потребностей и обеспечения прав и свобод человека и гражданина³.

В соответствии со статьей 113 Конституции Украины от 28. 06. 1996 г., с изменениями, Кабинет Министров Украины является высшим органом в системе органов исполнительной власти.

Гиперболизация данного конституционного определения статуса Кабинета Министров Украины является недопустимой, поскольку согласно остальным предписаниям Основного Закона Украины Кабинет Министров не уполномочен исчерпывающе осуществлять государственную политику. Эта функция разделяется между Президентом Украины и Правительством Украины⁴.

Согласно Решению Конституционного Суда Украины от 30.09.2010 г. № 20-рп/2010⁵ в Украине возобновлена президентско-парламентская форма правления (именно такая форма правления была предусмотрена Конституцией Украины 1996 г., однако в 2004 г., после внесения изменений в Консти-

¹ V. Knutelska *Working Practices Winning Out over Formal Rules: Parliamentary Scrutiny of EU Matters in the Czech Republic, Poland and Slovakia*, Perspectives on European Politics and Society Vol. 12, № 3, p. 320–339, September 2011 <http://dx.doi.org/10.1080/15705854.2011.596309>

² М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина (ред.), *Конституционное право зарубежных стран*: Учебник для вузов, Москва 2005, с. 335.

³ О. Даниляк, *Порівняльний аналіз механізмів стримувань і противаг між Президентом, парламентом та Урядом України у владних моделях 1996 та 2004 років*, «Вісник Національної академії державного управління при Президентові України», Київ 2011, № 2, с. 174.

⁴ В. Авер'янов, *Дуалізм виконавчої влади у світлі конституційного вдосконалення форми державного правління в Україні*, «Вісник Конституційного Суду України» 2010, № 3, с. 110.

⁵ „Вісник Конституційного Суду України” 2010, № 5, с. 36.

туцию Украины, она была изменена на парламентско-президентскую). Президентско-парламентская форма правления является основным фактором, определяющим место Правительства Украины в механизме государственной власти. Однако, этот фактор не следует рассматривать как единственный и абсолютный: точнее говорить о комплексе факторов, которые системно взаимодействуя влияют на определение роли и места Кабинета Министров Украины в политической системе государства.

К таким факторам, кроме формы правления, относят: форму территориального устройства, политический режим, национальную избирательную систему и электоральную культуру граждан, личностные качества (харизматичность) премьер-министра, исторические условия формирования конституционного законодательства и состояние национальной политической системы⁶.

Указанные факторы, для удобства их исследования, целесообразно объединить в следующие группы: правовые (к которым относятся: форма правления, политический режим, национальная избирательная система), политические (электоральная культура граждан, личностные качества премьер-министра и членов правительства, состояние национальной политической системы) и исторические (исторические условия формирования конституционного законодательства)⁷.

Характеризуя место правительства в политической системе конкретного государства, помимо указанных факторов, следует учитывать и то обстоятельство, что тенденцией в современных государствах является существование различия между правовыми рамками и фактической деятельностью, как парламентов, так и правительств⁸.

Охарактеризовать особенности статуса правительства в конкретном государстве позволяет и анализ критериев классификации указанных органов. На его основании можем утверждать, что Кабинет Министров Украины – это высший орган исполнительной власти общей компетенции, коллегиальный, постоянный, бюджетный, включающий четыре уровня должностей, формирующийся полупрезидентским способом с доминированием Президента Украины и по сроку полномочий «привязанный» к полномочиям главы государства⁹.

⁶ І.І. Дахова, *Конституційно-правовий статус уряду в зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аспект*, Харків 2006, с. 6–7.

⁷ О.В. Совгиря, *Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України: сучасний стан та тенденції розвитку*, Київ 2012, с. 89.

⁸ V. Knutelska *Working Practices Winning Out over Formal Rules: Parliamentary Scrutiny of EU Matters in the Czech Republic, Poland and Slovakia*, *Perspectives on European Politics and Society* Vol. 12, № 3, p. 320–339, September 2011 <http://dx.doi.org/10.1080/15705854.2011.596309>

⁹ О.В. Совгиря, *Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України...*, с. 64.

Охарактеризуем особенности процесса формирования Кабинета Министров Украины. Так, часть 1 статьи 114 Основного Закона Украины предусматривает, что в состав Правительства Украины входят Премьер-министр Украины, Первый вице-премьер-министр, три вице-министра, министры. По содержанию части 5 статьи 107 Конституции Украины находим также ссылку на существование должностей Министров: обороны Украины, внутренних дел Украины, зарубежных дел Украины, а по содержанию части 3 статьи 131 – на должность Министра юстиции Украины. Как известно, перечисленные конкретные должности министров являются «классическими» для большинства современных правительств.

Согласно Закону Украины «О Кабинете Министров Украины» от 7 октября 2010 г., с изменениями¹⁰, должностной состав (количество и перечень должностей) новообразованного Кабинета Министров Украины определяется Президентом Украины по представлению Премьер-министра Украины одновременно с назначением персонального состава Кабинета Министров Украины.

По состоянию на ноябрь 2013 года в состав Правительства Украины входит 18 министров. При этом с момента принятия Конституции Украины в 1996 году в состав Правительства входило разное количество министров. Так, если в 1996 г. оно насчитывало 27 министров, то позже включало 15 членов. Однако в 2005 году количество министров, которые входят в состав Кабинета Министров Украины, увеличилось до 17. В 2006 году в состав Правительства входило 26 министров. В Кабинете Министров, сформированном в 2010 году, количество его членов составляло уже 27 человек. Учитывая нестабильность количественного состава Правительства, украинские исследователи высказывают мнение относительно необходимости установления на законодательном уровне его рационального численного состава¹¹. Мы поддерживаем такую позицию.

Порядок формирования состава Правительства Украины является законодательно упорядоченным процессом, включающим следующие этапы.

1. Назначение Премьер-министра Украины, что включает: 1) внесение Президентом Украины кандидатуры Премьер-министра Украины на рассмотрение парламента; 2) рассмотрение Верховной Радой Украины представления Президента Украины о даче согласия о назначении на должность Премьер-министра Украины; 3) принятие парламентом постановления о даче согласия на назначение Премьер-министра Украины. Если парламент не дает согласие на назначение Премьер-министра Украины, Пре-

¹⁰ Голос України, 13.10.2010, № 191.

¹¹ О.Д. Крупчан, *Організація виконавчої влади*, Київ 2001, с. 63.

зидент вносит на рассмотрение Верховной Рады представление о даче согласия на назначение на указанную должность, в порядке, описанном выше; 4) издание указа Президента Украины о назначении этого лица Премьер-министром Украины. 2. Назначение членов Правительства. Этот этап подразумевает:

- 1) внесение новоназначенным Премьер-министром Украины представления Президенту Украины (единым списком или отдельно) о назначении членов Кабинета Министров Украины;
- 2) издание указа Президента Украины о назначении лица членом Кабинета Министров Украины или поручение Премьер-министру Украины внести новое представление относительно персонального состава Кабинета Министров Украины или относительно кандидатур на отдельные должности членов Кабинета Министров Украины.

В целом же, следует отметить, что процесс формирования Кабинета Министров в Украине находится в рамках тенденции, имеющей место в современных демократических государствах, согласно которой определяющим фактором выступают не нормативно-правовые механизмы, а расстановка сил в парламенте.

Характеризуя первый этап формирования Правительства Украины – назначение Премьер-министра Украины – следует отметить, что в действующем законодательстве Украины отсутствует условие о необходимости формирования парламентского большинства (коалиции) в понимании постоянно действующего субъекта. Однако такое требование содержалось в Конституции Украины с изменениями 2004 г. При этом анализ норм действующей Конституции Украины и Закона Украины «О Кабинете Министров Украины» свидетельствует о необходимости формирования ситуативного большинства, которое бы поддерживало кандидатуру на пост Премьер-министра Украины, а также Программу деятельности вновь сформированного Правительства.

Срок полномочий правительств в независимой Украине составляет от 10 дней до 2 лет и 2 месяцев. У большинства правительств Украины срок полномочий составлял от 1 года до 1 года 6 месяцев, что в целом отвечает имеющей место на современном этапе тенденции нестабильности функционирования правительств в государствах еврозоны.

Относительно оснований прекращения деятельности Правительства Украины, следует отметить, что Основной Закон содержит следующие из них:

- 1) сложение полномочий перед новоизбранным Президентом Украины;
- 2) отставка Премьер-министра Украины и других членов Правительства по собственной инициативе;
- 3) отставка Кабинета Министров Украины вследствие принятия Верховной Радой Украины резолюции недоверия Кабинету Министров;

4) отставка Кабинета Министров Украины по решению Президента Украины. При этом, следует обратить внимание на то обстоятельство, что согласно Закону Украины «О Кабинете Министров Украины» (а точнее, изменениям, внесенным в него 02.12.2010 г.) Премьер-министр Украины исключен из числа субъектов, по представлению которых член Правительства мог быть уволен с должности по решению Президента Украины.

Это один из факторов (о других факторах мы скажем далее), свидетельствующих о том, что такое состояние законодательного регулирования указанного вопроса (особенно в сочетании с таким раскладом политических сил, когда Президент Украины и парламентское большинство являются представителями одной и той же политической партии) превращает главу Кабинета Министров Украины в «административного» премьер-министра, лишённого рычагов влияния на деятельность возглавляемого ним органа. Реальным же главой Кабинета Министров в такой ситуации становится Президент Украины.

Характеризуя реальный объем полномочий Премьер-министра в Украине на современном этапе, следует отметить, что вследствие проведенной в Украине конституционной реформы 2004 г. пост главы Правительства имел не меньше значения, чем Президента, а в экономической сфере даже превосходил его. С другой стороны, Премьер-министр оказался лишённым поддержки со стороны глав местных государственных администраций, поскольку право относительно их назначения было сохранено за Президентом. Однако, на сегодня в связи с тем, что конституционная реформа была отменена через признание неконституционным Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины» согласно уже упомянутому выше Решению Конституционного Суда Украины от 30.09.2010 р. № 20-рп/2010, эксперты констатируют дисбаланс в организации государственной власти, а также то, что Кабинет Министров может действительно стать высшим органом в системе органов исполнительной власти только тогда, когда получит возможность самостоятельно формировать всю исполнительную вертикаль¹².

Отдельного внимания в аспекте характеристики статуса Правительства Украины на современном этапе требует вопрос относительно его взаимодействия с высшими органами государственной власти Украины.

Особенности украинского конституционного законодательства (а именно то, что Конституция Украина, регулируя отношения между Правительством Украины, парламентом и Президентом Украины, исходит исключительно из того, что их взаимодействие основывается на консенсусе, не предусматри-

¹² *Интерв'ю завідувача кафедри державного будівництва Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого С. Серьогіної – головному редакторові журналу «Право України», академіку О. Святоцькому, «Право України» 2009, № 12, с. 10.*

вая эффективных механизмов решения потенциальных конституционных конфликтов и кризисов между указанными субъектами в случае их принадлежности к различным политическим силам, то есть оппозиционности парламентского большинства и Президента) указывают на то, что наиболее эффективным с политической точки зрения может быть однопартийное Правительство, при условии совпадения партийности главы государства и членов Кабинета Министров Украины.

При этом, как известно, в практике зарубежных государств тенденцией является то, что ситуации, когда одна партия может создать правительство, которое опиралось бы на поддержку парламентского большинства, становятся все более единичными, особенно там, где используется пропорциональная избирательная система¹³. Учитывая то, что в Украине на сегодня на парламентских выборах используется смешанная избирательная система (50% от состава парламента избирается по мажоритарной избирательной системе относительного большинства, а 50% – по пропорциональной избирательной системе с «закрытыми» списками), а также то, что кандидаты по мажоритарной системе в большинстве случаев также являются представителями определенной политической партии, указанная тенденция распространяется и на Украину.

Еще одной особенностью организации системы высших органов государственной власти Украины является фактически дуалистический характер Правительства, поскольку, согласно действующему Основному Закону Украины, исполнительная власть разделяется между Кабинетом Министров и Президентом Украины. Так, указанный дуализм основывается на положениях Конституции Украины, регулирующих порядок: назначения членов Правительства; создания, реорганизации и ликвидации министерств и иных центральных органов исполнительной власти; отмены актов Кабинета Министров Украины; контрассигнации актов главы государства; деятельности Совета национальной безопасности и обороны Украины; назначения глав местных государственных администраций.

К сферам общественных отношений, в которых «пересекаются» полномочия Правительства Украины и Президента Украины, согласно Основному Закону Украины, следует отнести:

- обеспечение государственного суверенитета и экономической самостоятельности Украины;
- осуществление внешней и внутренней политики государства, исполнение Конституции и законов Украины;

¹³ А.С. Романюк, *Порівняльний аналіз політичних інститутів країн Західної Європи*, Львів 2007, с. 250.

- осуществление мер относительно обеспечения прав и свобод человека и гражданина;
- осуществление мер относительно обеспечения обороноспособности и национальной безопасности Украины;
- организацию и обеспечение осуществления внешнеэкономической деятельности Украины.

Иногда такая «пересеченная» компетенция приводит к тому, что Правительство Украины выполняет не присущие ему полномочия. Так, последний резонансный прецедент имел место 21 ноября 2013 г., когда Кабинет Министров Украины принял распоряжение, согласно которому процесс подготовки к подписанию Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС приостановлен. Между тем, Конституция Украины (статья 106) устанавливает, что парламент определяет основы внешней политики; руководство внешнеполитической деятельностью государства осуществляет Президент Украины; тогда как Правительство Украины лишь осуществляет внешнюю политику государства. И, хотя среди тенденций закрепления и реализации компетенции правительства, имеющих место в зарубежных государствах, отмечается тенденция возрастания роли правительств во внешнеполитических отношениях, что связывается с усилением интеграционных процессов в рамках Европейского Союза, находящая проявление в увеличении количества правительственных органов, занимающихся внешней политикой, расширении сферы внешнеэкономической деятельности правительств¹⁴, тем не менее, это не может являться оправданием для исполнения органом государственной власти (Кабинетом Министров Украины) полномочий, не предусмотренных Конституцией и законами Украины.

Характеризуя особенности правового статуса Правительства Украины, следует обратить внимание и на вопрос правового регулирования статуса указанного субъекта. Так, перечень нормативных актов, которыми регулируется деятельность Кабинета Министров Украины, является «стандартным» для президентско-парламентской формы правления и включает: Конституцию, законы и акты Президента Украины (часть 3 статьи 113 Конституции Украины).

Однако настораживающими с позиций разделения власти выглядят действия со стороны Президента Украины, направленные на расширение перечня актов, которыми руководствуется в своей деятельности Правительство. Так, на сегодня в Закон Украины «О Кабинете Министров Украины» внесено положение, согласно которому Правительство обязано исполнять поручения главы государства.

¹⁴ I.I. Дахова, *Конституційно-правовий статус уряду...*, с. 8.

При этом, исходя из юридической природы поручений, они не являются самостоятельной формой реализации полномочий главы государства и могут лишь использоваться для организации внутренней работы Президента Украины. Появление такой нормы в Законе «О Кабинете Министров Украины» обусловлено тем, что на сегодня парламентское большинство и Президент Украины являются представителями одной и той же политической силы, в связи с чем наблюдается, как уже отмечалось выше, усиление фактического влияния главы государства на всю систему государственной власти и, особенно, на ее исполнительную ветвь.

Характеризуя конституционно-правовой статус Правительства, нельзя оставить вне внимания и особенности структурной организации указанного органа. Так, определяющую роль в структуре Правительства, как правило, играет Премьер-министр. Решающее влияние на его статус оказывают факторы формы правления, политического режима, расстановки политических сил в парламенте. Кроме того, по мнению Дж. Сартори, к числу таких факторов следует отнести и место главы Правительства среди иных его членов¹⁵.

Таким образом, решающее влияние на статус Премьер-министра оказывает именно политический фактор. Вариант одинаковой политической принадлежности главы Правительства, парламентского большинства и Президента Украины выглядит привлекательным с точки зрения консенсуса в их отношениях. Однако, с точки зрения места главы Правительства в системе государственной власти, при этом варианте существует опасность превращения должности Премьер-министра в формальную, «административную», с полным переходом управления Правительством к Президенту Украины.

Проблемные моменты следует выделить и относительно отдельных аспектов конституционно-правового статуса министров как членов Правительства Украины.

Так, острой проблемой является крайне незначительное представительство в составе Кабинета Министров Украины женщин. В связи с этим, украинские исследователи предлагают включить в законодательство нормы, которые устанавливали бы квоты представительства женщин в высших органах государственной власти. В то же время, следует согласиться с позицией той группы исследователей, которые считают, что введение гендерных квот вряд ли может считаться достойным инструментарием решения указанной проблемы в современном светском европейском государстве, мировоззрение граждан в котором нетерпимо к любой, в том числе половой дискриминации¹⁶.

¹⁵ С. Джованні, *Порівняльна конституційна інженерія: Дослідж. структур, мотивів і результатів*, Київ 2001, с. 98–99.

¹⁶ В.Л. Федоренко, *Питання теорії конституційного права і модернізації Конституції України*, Київ 2013, с. 141.

Значительно усложняет ситуацию в Украине относительно преодоления гендерного неравенства и позиция самих чиновников по этому вопросу. Так, например, Премьер-министр Украины Н. Азаров утверждал, что в его Правительстве нет женщин, поскольку они, по его мнению, не могут реализовывать реформы¹⁷.

Особенностью конституционно-правового статуса члена Кабинета Министров Украины следует считать и несовместимость мандатов народного депутата Украины со служебной деятельностью членов Кабинета Министров Украины. Однако специалисты высказывают мнение, согласно которому совмещение должностей члена Правительства Украины и парламентария усилило бы степень неприкосновенности министра, сдерживало доминантную роль Премьер-министра в Правительстве¹⁸.

Мы отстаиваем позицию, согласно которой в условиях президентско-парламентской формы правления принцип совместимости должностей народного депутата Украины и члена Кабинета Министров Украины приведет к «сращиванию» Правительства и парламентского большинства и нивелированию роли Президента Украины и парламентской оппозиции в политической системе¹⁹.

Характеризуя особенности статуса членов Правительства Украины, следует отметить также то, что в политологической литературе²⁰, среди факторов, влияющих на деятельность правительств, выделяют фактор территориального представительства. В своеобразной форме влияние этого фактора прослеживается и при формировании Правительства Украины. Так, большинство членов действующего Кабинета Министров Украины являются уроженцами Восточного (Донецкого) региона Украины или же связаны с данным регионом в силу профессиональной деятельности.

Еще одной специфической особенностью статуса члена Кабинета Министров Украины является то, что согласно Закону Украины «О Кабинете Министров Украины» должности членов Кабинета Министров Украины относятся к политическим, однако содержание указанного понятия, согласно данному Закону, имеет очень узкое значение. Так, устанавливается, что на членов Правительства Украины не распространяется трудовое законодательство и законодательство о государственной службе. Однако такая трактовка

¹⁷ М. Вервієр, *Щобільше жінок на вищих щаблях влади, то менше в суспільстві корупції*, <http://iwp.org.ua/ukr/public/551.html>

¹⁸ Я.В. Митровка, *Конституційні засади поділу державної влади в Україні та Чеській Республіці*, Київ 2007, с. 10.

¹⁹ О.В. Совгиря, *Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України...*, с. 229.

²⁰ См. например В.В. Желтов, *Сравнительная политология*, Москва 2008, с. 521–522.

политической составляющей статуса члена Правительства не в полной мере раскрывает особенности статуса указанного субъекта. Считаем, что основной и принципиальной характеристикой статуса члена Правительства, как политического деятеля, должна быть реализация ним политического курса государства и Программы деятельности Правительства.

Интересно также то, что правила этического поведения членов Правительства урегулированы в Украине на уровне специального Закона «О правилах этического поведения» от 17.05.2012 г.²¹ С нашей точки зрения, в демократическом государстве принятие подобного рода законов является лишним. Поскольку их нормы являются декларативными и не подкрепленными реальными юридическими санкциями. Очевидно, что выполнение правил этического поведения должно иметь своим основанием не нормы законодательства, а личную, в том числе политическую культуру, высших должностных лиц.

Составляющей конституционно-правового статуса субъекта выступает его ответственность.

Следует отметить, что ни одной из европейских смешанных республик, находящихся западнее Украины, не присуща двойственная политическая ответственность правительства перед парламентом и президентом, во всех этих государствах правительство политически ответственно лишь перед парламентом²².

Анализ же содержания действующего Основного Закона Украины дает основания для вывода о том, что Правительство Украины является ответственным как перед главой государства, так и перед парламентом. Оценивая двойственную политическую ответственность Кабинета Министров Украины, следует отметить, что правительство, не формирующееся на основе постоянно действующего парламентского большинства и не опирающегося на него в своей деятельности, оказывается, что называется, между двух огней – между парламентом и Президентом, не имея реальных механизмов влияния. Такое правительство не отличается стабильностью. С другой стороны, при дуализме исполнительной власти и двойственной политической ответственности правительства между сформированным на основе парламентского большинства правительством и президентом могут обостряться отношения, если они представляют оппозиционные друг другу партийно-политические силы²³.

²¹ „Голос України”, 12.06.2012, № 106, с. 22.

²² Я.М. Журба, *Взаємообумовленість форми правління держави та способу формування і відповідальності уряду*, «Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки», Київ 2011, Вип. 53, с. 200.

²³ А.С. Романюк, *Порівняльний аналіз політичних інститутів...*, с. 264.

Существующая в Украине модель вотума недоверия Правительству укладывается в известную мировой практике модель деструктивного вотума недоверия: при его вынесении отсутствуют требования относительно формирования следующего состава Кабинета Министров. Украинские конституционалисты²⁴ настаивают на необходимости конституционного закрепления конструктивного вотума недоверия (по примеру Бельгии, Венгрии, Испании, Польши, Португалии, ФРГ). При этом, учитывая существующую ныне в Украине президентско-парламентскую форму правления, конструктивный вотум недоверия мог бы найти отражение в действующем законодательстве в форме, например, обязанности парламента рассмотреть вопрос о предоставлении согласия, а Президента Украины одновременно с принятием резолюции недоверия, внести на рассмотрение Верховной Рады кандидатуру нового главы Правительства Украины.

В законодательстве Украины не закрепляется институт индивидуальной парламентской ответственности членов Правительства, что обусловлено сменой в Украине формы правления с парламентско-президентской на президентско-парламентскую (в 2010 г.). Вместе с тем, член Кабинета Министров Украины несет конституционно-политическую внепарламентскую ответственность перед главой государства как член Кабинета Министров Украины и как руководитель соответствующего министерства.

Особенностью уголовной ответственности членов Правительства Украины на современном этапе является то, что она применяется к указанной категории лиц в общем порядке. Однако распространенной практикой в зарубежных государствах является существование специальных органов, к компетенции которых принадлежит рассмотрение такой категории дел. В связи с тем, что в Украине уже имели место прецеденты привлечения бывших членов Правительства (Ю. Луценко, Ю. Тимошенко) к уголовной ответственности, следует полностью вывести институт уголовной ответственности членов Правительства из-под влияния политического фактора. Поскольку, исходя из ныне существующего порядка избрания судей (в котором принимают участие глава государства и парламент), этот фактор не исключен, предлагаем, чтобы члены действующего Правительства, а также члены Правительства в отставке, за совершение преступлений, связанных их деятельностью на соответствующих должностях в Кабинете Министров Украины,

²⁴ См. например Р.М. Павленко, *Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід*, Київ 2002, с. 211–212, 217; О.І. Сушинський, *Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти*, Львів 2002, с. 190.

привлекались к ответственности специальным органом, уполномоченным на рассмотрение данной категории дел²⁵.

Таким образом, подводя итоги данного исследования, отметим, что, в целом, организация и деятельность Правительства в Украине на современном этапе отвечает тенденциям, имеющим место относительно данного вопроса в зарубежных государствах. Однако, отдельные особенности политической системы государства (в частности: особенности формы правления, национального законодательства по указанному вопросу, партийной системы) требуют изучения и внимания специалистов и политиков с целью соответствия функционирования Кабинета Министров Украины стандартам демократических государств, организованных в соответствии с принципами европейского конституционализма.

РЕЗЮМЕ

В статье анализируются теоретические и практические проблемы организации и деятельности Правительства в Украине на современном этапе, в частности: характеризуются правовые и политические факторы, влияющие на формирование и функционирование Кабинета Министров Украины; обозначается место Правительства Украины в механизме государственной власти; анализируются тенденции правового регулирования и деятельности правительств в зарубежных государствах и их отражение в политической жизни современной Украины.

Olga Vladimirovna Sovgyrya

THE STRUCTURE AND FUNCTIONS OF THE GOVERNMENT OF UKRAINE: SPOTLIGHT ON CURRENT ISSUES

The article examines the theoretical and practical aspects of the current structure and functions of the Government of Ukraine. The author sheds lights on: (1) political and legal factors that affect the formation and functioning of the Cabinet of Ministers of Ukraine; (2) the role of the Government in the mechanism of state power of Ukraine; (3) the recent trends in legal regulation and activities of the governments in foreign countries as well as the ways in which respective trends are being translated into political life of contemporary Ukraine.

Key words: *Government, Cabinet of Ministers of Ukraine, President of Ukraine, State Power*

²⁵ О.В. Совгиря, *Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України...*, с. 420.

Бібліографія

- В. Авер'янов, *Дуалізм виконавчої влади у світлі конституційного вдосконалення форми державного правління в Україні*, «Вісник Конституційного Суду України» 2010, № 3.
- М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина (ред.), *Конституционное право зарубежных стран*: Учебник для вузов, Москва 2005.
- М. Вервієр, *Щобільше жінок на вищих щаблях влади, то менше в суспільстві корупції*, <http://iwp.org.ua/ukr/public/551.html>
- О. Даниляк, *Порівняльний аналіз механізмів стримувань і противаг між Президентом, парламентом та Урядом України у владних моделях 1996 та 2004 років*, «Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України», Київ 2011, № 2.
- І.І. Дахова, *Конституційно-правовий статус уряду в зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аспект*, Харків 2006.
- С. Джованні, *Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів*, Київ 2001.
- В.В. Желтов, *Сравнительная политология*, Москва 2008.
- Я.М. Журба, *Взаємообумовленість форми правління держави та способу формування і відповідальності уряду*, «Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки», Київ 2011, Вип. 53.
- О.Д. Крупчан, *Організація виконавчої влади*, Київ 2001.
- Я.В. Митровка, *Конституційні засади поділу державної влади в Україні та Чеській Республіці*, Київ 2007.
- Р.М. Павленко, *Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід*, Київ 2002.
- А.С. Романюк, *Порівняльний аналіз політичних інститутів країн Західної Європи*, Львів 2007.
- О.В. Совгіря, *Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України: сучасний стан та тенденції розвитку*, Київ 2012.
- О.І. Сушинський, *Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти*, Львів 2002.
- В.Л. Федоренко, *Питання теорії конституційного права і модернізації Конституції України*, Київ 2013.