

УДК 342.518(477)

ОСОБЛИВОСТІ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ МІНІСТРІВ В УКРАЇНІ ЯК ПОЛІТИЧНИХ ДІЯЧІВ

Данічева К. П.,

кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри конституційного,
муніципального і міжнародного права
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В. Н. Каразіна

Анотація: Статтю присвячено дослідженню конституційно-правового статусу міністрів України як політичних діячів. Акцентовується увага, що міністри, як посадові особи, мають спеціальний конституційно-правовий статус комплексного характеру. Їх посади належать до політичних, і на них не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу. Особливою ознакою посади міністра, як члена Кабінету Міністрів України, є політична і конституційно-правова відповідальність.

Ключові слова: Кабінет Міністрів України, міністр, політичний діяч, державний службовець, політична відповідальність.

Аннотация: Статья посвящена исследованию конституционно-правового статуса министров Украины как политических деятелей. Акцентируется внимание, что министры, как должностные лица, имеющие специальный конституционно-правовой статус комплексного характера. Их должности относятся к политическим, и на них не распространяется трудовое законодательство и законодательство о государственной службе. Особым признаком должности министра как члена Кабинета Министров Украины, политическая и конституционно-правовая ответственность.

Ключевые слова: Кабинет Министров Украины, министр, политический деятель, государственный служащий, политическая ответственность.

Annotation: This article studies the constitutional and legal status of Ukraine as political figures. The attention that the ministers as officials, have a special constitutional and legal status of the integrated character. They belong to political office, and shall not apply labor law and legislation on public service. A special feature of the post of Minister, as a member of the Cabinet of Ministers of Ukraine, is a political and constitutional and legal responsibility.

Key words: Cabinet of Ministers of Ukraine, minister, politician, civil servant, political responsibility.

Уряд у будь-якій країні складається з міністрів. Однак до його складу, крім глави уряду й міністрів, які зазвичай очолюють міністерства або урядові департаменти, входять такі посадові особи, як державні міністри, міністри без портфеля, статс-секретарі, іноді – молодші міністри та парламентські секретарі. Термінологія досить різноманітна. Прийнято вважати, що головною фігурою в уряді (природно, крім прем'єра) є міністр. Саме він – це «основна складова» уряду.

Багато вітчизняних та зарубіжних вчених займалися дослідженням виконавчої влади та статусом її органів. Однак, незважаючи на значну кількість наукових робіт, конституційно-правовий статус членів Кабінету Міністрів України, як політичних діячів залишається всебічно не дослідженим.

Таким чином, актуальність дослідження зумовлена, з одного боку, необхідністю додаткового аналізу специфіки конституційно-правового статусу членів Кабінету Міністрів України, як політичних діячів, а з іншого – потребою удосконалення чинного законодавства України у цій сфері.

Етимологічно слово «міністр» походить від франц. слова *ministre* (від лат. *minister* – слуга). Зазвичай міністр – це родова назва керівників найважливіших і значущих органів виконавчої влади [5, с. 372]. При цьому посада, з якою асоціюється і якою по суті є посада міністра, може іменуватися по-різному залежно від традиції, що склалася в країні. Наприклад, у Великобританії, Мексиці і США, а також деяких інших державах, частину міністрів називають державними

секретарями, а у Великобританії також ще і канцлерами. У деяких системах державного управління для кращого політичного керівництва існує практика призначення суперміністрів, що означає фактичну або формальну перевагу одного або кількох міністрів над іншими з метою керівництва і координації [12, с. 150].

Хоча у більшості країн уживаються звичні для всіх найменування: міністр, прем'єр-міністр або глава ради міністрів, але там, де в пошані традиції й звичаї, використовуються стародавні найменування. Наприклад, окремі члени уряду Великобританії іменуються так само, як і двісті або триста років тому. Так, у засобах масової інформації говориться про «міністра фінансів Великобританії», але офіційно ця посада йменується «канцлер казначейства». Є перший лорд адміралтейства (військово-морський міністр). Існують такі найменування, як лорд-зберігач печатки, канцлер герцогства Ланкастерського (це міністри без портфеля, які виконують доручення Прем'єр-міністра). Також до складу англійського уряду входять державні секретарі (по суті, міністри, що очолюють самостійне відомство); міністри-носії традиційних знань Таємної ради: лорд-канцлер (по суті міністр юстиції, який головує також у палаті лордів), канцлер казначейства (міністр фінансів). Ці дві категорії мають назву повних, або старших, міністрів. До інших категорій належать головний «батіг» правлячої партії та його заступники, генеральний аторней та його заступник – генеральний соліситер, що є головними юридичними радниками міністрів. Виділяються й так звані молодші міністри – державні міністри, що є по суті заступниками державних секретарів, які керують самостійними напрямками державного управління, та парламентські секретарі –

посада, що є, як правило, своєрідним стажуванням для молодих політиків перед заняттям ними більш високих посад в уряді.

У США є «міністр оборони», «міністр фінансів», «міністр праці» та інші, а міністерства називаються департаментами. Єдина неперекладна посада – державний секретар. Держсекретар США, за європейським стандартом, – це міністр закордонних справ.

У деяких країнах посада «державного міністра» вважається більш значущою, ніж просто міністра. Це ніби «особливо важливий» міністр (Франція, Португалія). Традиційно в конституційному праві Франції виділяють такі типи членів уряду:

1. Державні міністри, що очолюють найважливіші відомства. Ці посади, як правило, обіймають політики, що мають значний вплив на Прем'єр-міністра, їх кількість в уряді є незначною [10, с. 95].

2. «Звичайні» міністри, яких інколи називають «міністри без портфелів», найчисельніші в складі уряду.

3. Міністри-делегати, які виконують доручення Прем'єр-міністра чи міністра. Їх поява була спричинена необхідністю посилення влади Прем'єра.

4. Самостійні державні секретарі, що опікуються проблемами телекомунікацій у державі. Вони мають власний бюджет і відповідну службу.

5. Державні секретарі при міністрах, сфера компетенції яких визначається відповідним міністром [4, с. 76-77].

Подібна ієрархія наявна й за умов вестмінстерської урядової системи, але визначення «державний» вважається таким, що ніби применшує цю посаду. В Японії всі члени уряду називаються державними міністрами.

Як правило, одна особа (один міністр) очолює міністерство. Хоча є випадки, коли міністерства очолюють відразу два або більше міністри (Фінляндія). Набагато частіші варіанти, коли є міністр, але поряд із ним призначається державний міністр або статс-секретар, який або є заступником міністра, або відає певною ділянкою роботи. Іноді є міністри або статс-секретарі при президентові або прем'єр-міністрах. Взагалі це помічники глави держави або прем'єр-міністра, але для того щоб у них був високий державний ранг, щоб їх приймали відповідно до цього рангу інші державні службовці й під час поїздок за кордон, щоб вони могли одержувати більшу платню, їм присвоюються такі звання.

В Україні конституційно-правовий статус міністрів є комплексним правовим явищем, а міністр відповідно до чинного законодавства є посадовою особою держави.

Варто зауважити, що при визначенні статусу посадової особи слід урахувати те, що вони мають спеціальний конституційно-правовий статус комплексного характеру. Їх посади належать до політичних, і на них не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу. Членами Кабінету Міністрів України можуть бути громадяни України, які мають право голосу, вищу освіту та володіють державною мовою. Не може бути призначена на посаду члена Кабінету Міністрів України особа, яка має судимість, не погашену або не зняту в установленому законом

порядку, або на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення [6].

Однією з радикальних новацій адміністративної реформи в Україні стало запровадження політичних посад у сфері виконавчої влади. Проте ґрунтовних наукових досліджень проблематики «державних політичних посад» у вітчизняній юридичній доктрині досі не існує.

Саме тому багато питань виникає і в практичній діяльності у зв'язку із розмежуванням політичного та адміністративного керівництва у верхівці виконавчої влади.

Конституція України, Концепція адміністративної реформи в Україні, а також досвід європейських держав вимагають установлення на законодавчому рівні, що посади членів Кабінету Міністрів мають статус «державних політичних посад». Це зумовлено насамперед політичним статусом Кабінету Міністрів як вищого органу виконавчої гілки влади одного з керівних органів державної влади, головним завданням якого є формування та реалізація державної політики.

Необхідність виокремлення державних політичних посад зумовлена тим, що в Україні донедавна з формально-правової точки зору статус членів уряду був не визначений, а за самоусвідомленням і сприйняттям інших членів Кабінету Міністрів залишалися державними службовцями, при цьому посада міністра була лише одним із шаблів у кар'єрі чиновника. Це пережиток радянських часів, коли інститут державної служби не визнавався на доктринальному рівні, рішення приймалися партійними органами, а уряд їх лише «озвучував» і виконував. Звичайно, це не відповідає сучасній ролі членів Кабінету Міністрів, які визначають долю держави так само, як Президент і Верховна Рада України. Тому члени уряду потребують належного забезпечення їхньої ініціативної діяльності і відповідальності, яка з цим пов'язана. І саме законодавче закріплення статусу членів уряду як державних політичних діячів повинно чітко окреслити їх покликання, відмінне від завдань державних службовців.

Для чіткого розуміння відмінності державних політичних посад від посад державних службовців в першу чергу необхідно з'ясувати різницю між політичними та управлінськими рішеннями у виконавчій владі.

Хоча, П. І. Савицький вважає, що розмежування «політичних» і «адміністративних» інститутів є штучним, оскільки «політичні» інститути здійснюють, крім своїх функцій, ще й адміністративні, а діяльність останніх має політичний характер. Отже, «неможливо відокремлювати чиновників від політиків», оскільки перші вищі і тісно взаємопов'язані з адміністративно-політичним світом і беруть участь у визначенні і здійсненні політичної загальної лінії [9, с. 15].

Водночас, В. Скрипнюк, аналізуючи проблеми функціонування та здійснення державної влади, виділяє два основні напрями цього процесу: а) реалізацію щоденної політико-правової практики, пов'язаної з діяльністю усіх без винятку органів державної влади та всіх державних службовців; б) прийняття політичних рішень, спрямованих на

визначення стратегічних державотворчих і правотворчих орієнтирів, розроблення програм політико-правового та соціально-економічного розвитку тощо. Як правило, з першим напрямом діяльності органів державної влади асоціюються такі риси, як професіоналізм та компетентність. Тобто як базові розглядаються вимоги швидкості, повноти та ефективності реалізації тих чи інших рішень. На відміну від цього, другий напрям діяльності органів державної влади, який цей автор умовно окреслює поняттям «суто політичної діяльності», передбачає відповідальність не за реалізацію рішень, а за самі рішення як такі [11, с. 15].

В. Б. Авер'янов, також, наголошував на необхідності розмежування у сфері виконавчої влади «політики» і «управління» з метою забезпечити, з одного боку, пріоритет політики, а з іншого – певну незалежність від політичної кон'юнктури і стабільність професійних кадрів управління [1, с. 61].

Відокремлення статусу певних керівних посад у сфері виконавчої влади від статусу державного службовця здійснюється саме за допомогою поняття «політичний діяч». Як зазначають українські вчені, політичний характер окремих посад не зводиться до факту належності осіб, що їх обіймають, до певної політичної партії та активного ведення ними так званої публічної політики. Це – необов'язковий критерій визначення державної політичної посади, хоч і цілком можливе становище в подальшій перспективі, особливо з огляду на тенденцію розвитку політичної структурованості кадрового складу відповідних суб'єктів державної влади [2, с. 58].

Окреслимо специфіку статусу державних політичних посад на прикладі таких ознак:

1) насамперед, це особливий порядок зайняття посад державних політичних діячів, який регламентується Конституцією України. Так, Президент і народні депутати України отримують владу безпосередньо від народу шляхом обрання на визначений строк, а члени Кабінету Міністрів України призначаються на посади Верховною Радою України. Парламент за поданням Президента України призначає Прем'єр-міністра, Міністра оборони, Міністра закордонних справ [7]. Отже, це призначення має суто політичний характер;

2) особливий порядок припинення повноважень державних політичних діячів, оскільки характерною ознакою політичної посади є строковість її обіймання;

3) проте основними ознаками політичних посад є характер повноважень та спосіб їх реалізації.

Можна виділити низку інших додаткових ознак, за якими міністри відрізняються від державних службовців. Так, щодо професійності як ознаки державної служби, то для претендентів на політичні посади є не обов'язковим наявність досвіду роботи у певній галузі чи певної освіти, не передбачається проходження конкурсу на перевірку професійних якостей. Головним фактором при призначенні чи обранні на посаду державного політичного діяча є підтримка особи впливовими політичними групами, яка, в свою чергу, зазвичай, є результатом її політичної орієнтації та ділових якостей. Державні службовці, навпаки, мають бути політично нейтральними до легітимного керівництва держави. Важливо також, щоб міністр як член Кабінету

Міністрів України у своїй діяльності був ініціативним і дотримувався принципу політичної моральності, тобто не зраджував своєї політичної позиції, а у разі неможливості дотримання цієї позиції був готовий піти у відставку за власною ініціативою.

У літературі виділяють кілька груп країн залежно від відокремлення в структурі виконавчої влади політичних посад та посад державних службовців. До першої групи належать країни, де ці посади практично не розділені, а отже, в разі приходу до влади нової політичної сили заміщенню підлягають практично всі посади в урядовій ієрархії (ФРН, Франція, Японія).

Другу групу становлять країни, де заміщенню підлягають приблизно четверта частина від кількості посад у державному апараті (Австрія, Бельгія, Італія).

До третьої групи відносять країни, в яких заміщаються, тобто вважаються політичними посадами, лише незначна кількість посад – а саме найвищі урядові посади [8, с. 141-142].

Прикладом законодавчого закріплення поняття «державний політичний діяч» є Закон Литовської Республіки від 04 квітня 1995 року. «Про чиновників», у ст. 2 якого визначено, що «державними політичними діячами (політиками) є працівники, обрані на свою посаду громадянами Литовської республіки під час прямих виборів, а також побічним шляхом або призначені державними інституціями законодавчої і виконавчої влади для виконання політичної програми. Державними політичними діячами є Президент республіки, члени Сейму, Прем'єр-міністр і міністри Литовської республіки» [3, с. 304].

Подібне положення заслуговує на увагу і може бути закріплене і в національному Законі України «Про Кабінет Міністрів України». Якщо звернутися до чинного законодавства України, то визначення статусу закріплене в Законі України «Про статус народного депутата України» і «Про статус депутатів місцевих рад». Доцільним є внесення змін до чинного Закону України «Про Кабінет Міністрів України» що до визначення статусу членів Уряду.

Як вже було зазначено, до важливих питань, що стосуються статусу членів уряду, можна віднести проблему визначення посад членів уряду як «політичних», стосовно якої не існує єдиної думки.

У контексті нашого дослідження виникає питання що до політичної відповідальності членів Кабінету Міністрів України.

В ряді країн вони відповідають нарівні з іншими громадянами, хоча може бути передбачений і міністерський імунітет, коли міністр передається суду за постановою парламенту, а судить його особливий суд.

Зарубіжні конституції містять також певні імунітети відносно урядової діяльності. Показовим у цьому випадку є основний закон Македонії, в якому передбачено, що Голова Уряду Республіки Македонія і міністри володіють правом недоторканості, рішення про їх недоторканість приймає Уряд. При цьому Голова Уряду Республіки Македонія і міністри не можуть бути покликані до збройних сил держави (ст. 89 Конституції Македонії).

Політична відповідальність може мати місце перед парламентом, президентом (главою держави), прем'єр-міністром.

Відповідальність перед парламентом полягає у вираженні ним вогуму недовіри уряду чи окремому міністру, у відмові в довірі уряду (це питання ставиться за ініціативою самого уряду) і як наслідок відставка уряду чи міністра. Як правило, політична відповідальність має місце перед нижньою палатою чи однопалатним парламентом, перед верхньою палатою в рідких випадках (Італія).

Політична відповідальність міністрів може бути солідарною та індивідуальною. При солідарній відповідальності навіть якщо недовіра висловлена одному міністру, у відставку йде весь уряд (Франція, Іспанія, Куба).

При індивідуальній відповідальності у відставку йде тільки той міністр, якому висловлена недовіра.

Питання про те, який вид відповідальності застосовувати при вираженні недовіри одному міністру в одних країнах вирішує сам кабінет (Велика Британія), в інших – парламент (Італія).

Політична відповідальність перед главою держави виражається в заміщенні міністра (звільнення у відставку) президентом, зокрема за «неправильну політичну лінію». Це можливо у президентських та напівпрезидентських республіках.

Політична відповідальність перед прем'єр-міністром також полягає у вимозі прем'єра подати у відставку відповідного міністра, зокрема, у разі неузгодженості з принципових питань.

У парламентських республіках та монархіях, де міністрів підбирає сам прем'єр, він сам і може вимагати від міністра виходу у відставку. В напівпрезидентських республіках, щоб звільнити міністра, прем'єр повинен діяти через президента, який призначає його на посаду.

Особливість політичної відповідальності полягає в тому, що вона може наступати не лише за правопорушення, але й без таких (що частіше і трапляється). Наприклад, парламент виражає недовіру за недоліки в роботі уряду, певні упущення, вважаючи політичний курс уряду чи окремих міністрів невірним, часто у зв'язку із порушенням етичних норм.

У ряді країн можливим є імпічмент міністра, процедура якого аналогічна до процедури імпічменту президента. Наприклад, в Данії справа про імпічмент може бути порушена не лише парламентом, але й монархом, і рішення в цій справі приймає високий суд королівства.

Доцільно запровадити процедуру «імпічменту міністра» в чинне законодавство України для більш ефективного функціонування Кабінету Міністрів України.

В одних країнах можливим є імпічмент, в інших – парламент може лише пред'явити обвинувачення (Польща, Франція), в останньому випадку міністра судить особливий суд (Високий суд правосуддя – Франція, Державний трибунал – Польща), за рішенням парламенту міністра може судити Конституційний суд (Італія), але часто за цим слідує наступне передання справи до загального кримінального суду.

У загальному діє принцип, якщо міністр має імунітет (а в більшості випадків він його має), то обвинувачення повинне пред'являтися парламентом, але бувають і винятки з цього правила. У світі були

випадки засудження міністрів за хабарництво, за несплату податків.

Особливою ознакою посади міністра як члена Кабінету Міністрів України є політична і конституційно-правова відповідальність осіб. До речі, цей вид відповідальності є найбільш характерним якраз для членів уряду і реалізується через процедури відправлення у відставку, прийняття резолюції недовіри. Уряд відповідальний перед Президентом та Верховною Радою України, і підконтрольний і підзвітний перед Верховною Радою України за стан справ у державі, і як орган колегіальний може бути відправлений у відставку Верховною Радою у зв'язку з оголошенням уряду резолюції недовіри. Крім того, члени Кабінету Міністрів України несуть персональну відповідальність за стан справ у дорученому секторі державного управління і відповідно можуть бути звільнені Верховною Радою України у разі їх незадовільної діяльності.

Міністри як члени Кабінету Міністрів України на відміну від державних службовців, характеризуються тим, що несуть, насамперед, політичну відповідальність за свою діяльність, і аж ніяк не дисциплінарну. А головною вимогою до державних політичних діячів є не виконання певної трудової функції, а досягнення чи збереження певного стану у державі чи у дорученому секторі управління. Саме за цими результатами й оцінюється діяльність чи бездіяльність міністрів.

Надзвичайно важливим інструментом, який підкреслює політичну сутність посади члена уряду, є його право на відставку за власною ініціативою, яке дає змогу окреслити межі політичної відповідальності лише тими діями, які він вчиняє чи на які погоджується. У разі принципового розходження позиції окремого члена уряду з рішенням уряду право на відставку трансформується в обов'язок подати у відставку або ж покладає на такого члена Кабінету Міністрів України відповідальність за це рішення нарівні з іншими членами уряду.

Таким чином, можна стверджувати, що конституційно-правовий статус міністрів України, як політичних діячів на законодавчому рівні закріплений в Конституції України та Законі України «Про Кабінет Міністрів України». Для більш детального дослідження зазначеної категорії діячів доцільно внести зміни до чинного законодавства України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Авер'янов В. Б. Інститут державних секретарів міністерств як новела у реформуванні виконавчої влади в Україні / В. Б. Авер'янов // Вісник Академії правових наук України. – 2002. – № 2. – С. 59–71.
2. Авер'янов В. Б. Проблеми реформування державного управління та адміністративного права / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, В. П. Нагребельний, В. Л. Коваленко // Правова держава. – 1999. – Вип. 10. – С. 47–71.
3. Авер'янов В. Б. Виконавча влада та адміністративне право / Заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 668 с.
4. Ардан Ф. Франция: государственная система / Ф. Ардан; пер. с фр. – М.: Юрид. лит., 1994. – 176 с.
5. Великий юридичний словник. – М., 1997. – 572 с.
6. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII (із змін.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/794-18>

7. Конституція України від 28.06.1996 р. (із змін.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

8. Охотский Е. В. Государственная служба в парламенте: отечественный и зарубежный опыт / Е. В. Охотский. – М. : РОССПЭН, 2002. – 217 с.

9. Савицкий П. И. Правительственный аппарат Пятой Республики во Франции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / П. И. Савицкий. – Свердловск, 1980. – 31 с.

10. Савицкий П. И. Правовое и фактическое положение членов правительства во Франции / П. И. Савицкий. – 1983. – № 4. – С. 91–95.

11. Скрипнюк В. Державна влада в Україні: проблеми взаємодії політики і управління / В. Скрипнюк // Право України. – 2003. – № 3. – С. 14–21.

12. Biondeol J. The Organisation of Governments: A comparative analysis of Government structures. – L., 1994. – P. 148–153.