

здоров'я вирішила далеко не всі проблемні питання кваліфікації цих злочинів, тому перед правозастосовчою практикою та наукою кримінального права постає завдання розробки однозначних підходів до застосування норм чинного КК

України в майбутньому. Тобто незважаючи на те, що чинний КК України є прогресивнішим порівняно з Кримінальними кодексами 1922, 1927, 1960 років, резерви для вдосконалення кримінально-правових механізмів захисту життя ще не вичерпано.

1. Михайленко П. П. Борьба с преступностью в Украинской ССР.– К.: Вища школа, 1996.– Т. 1.– С. 480–481.
2. Уголовный кодекс РСФСР. Комментарий.– Москва: Юр. изд-во НКЮ СССР, 1944.– С. 187.
3. Шаргородский М. Преступления против жизни и здоровья.– Москва: Юр. изд-во Министерства юстиции СССР, 1948.– С. 206.
4. Михайленко П. П. Борьба с преступностью в Украинской ССР.– К.: Вища школа, 1996.– Т. 2.– С. 350–351.
5. Борисов В. І. // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Питання застосування нового Кримінального кодексу України» (25–26 жовтня 2001, Харків, Україна).– Київ-Харків, 2002.– С. 101.
6. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Ю. И. Скуратов, В. М. Лебедев.– Москва: Норма-Инфра, 1999.– С. 223.
7. Там само.– С. 247.
8. Шаргородский М. Преступления против жизни и здоровья.– Москва: Юр. изд-во Министерства юстиции СССР, 1948.– С. 194.
9. Курс советского уголовного права / А. А. Пионтковский, П. С. Ромашкин, В. М. Чхиквадзе.– М., 1971.– Т. 5.– С. 21.
10. Бояров В. І. // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Питання застосування нового Кримінального кодексу України» (25–26 жовтня 2001, Харків, Україна).– Київ-Харків, 2002.– С. 122.

У. Карпа

## THE CONCEPT, GENERAL CHARACTERISTICS AND PECULIARITIES OF QUALIFICATION OF CRIMES AGAINST LIFE OF A PERSON

*This article presents the analysis of the tendencies of legislative regulation of the norms that set up the responsibility for crimes against life of a person in Criminal Codes of the USSR adopted in 1922, 1927 and Criminal Codes of Ukraine adopted in 1960, 2001. It also deals with some problems of qualification of these crimes according to the valid Criminal Code of Ukraine.*

УДК № 342.517

Коліушко І. Б.

## ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ, ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

*Однією з фундаментальних засад демократичної правової держави є принцип законності. З урахуванням цього, а також упроваджуваної в Україні адміністративної реформи особливої актуальності набуло питання законодавчого забезпечення повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади. Окремим проблемам даного процесу і присвячено дану статтю. Особливо детально аналізуються з юридичної точки зору пропозиції глави держави до Закону «Про Кабінет Міністрів України».*

Однією з фундаментальних засад демократичної правової держави є принцип законності, серцевиною якого є пріоритет регулювання виключно законом повноважень та порядку діяльності органів державної влади. Важливість цього принципу для нашої держави неможливо переоцінити. Адже, наприклад, прийняття законів про органи виконавчої влади є не лише формальним вико-

нанням вимог Конституції України, а й дає змогу поліпшити державне управління в нашій країні, реалізувавши положення Концепції адміністративної реформи в Україні.

Проте з часу прийняття нової Конституції минуло вже шість з половиною років, а після схвалення Концепції адміністративної реформи в Україні Державною комісією з проведення адмініст-

ративної реформи в Україні та Президентом – понад чотири з половиною роки. Здається, всі ключові напрями змін у системі органів виконавчої влади були чітко визначені, проте стан законодавчого забезпечення у цій сфері залишається вкрай незадовільним. Так, передбачалося, що передусім будуть прийняті три закони: «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про місцеві державні адміністрації». Проте на сьогодні набув чинності лише останній із них, та й той із суттєвими недоліками і спотвореннями. Закон «Про Кабінет Міністрів України» вже вісім разів приймався Верховною Радою України трьох різних скликань, але стільки ж разів Президент України застосовував до нього право вето. Через ненабуття чинності Законом «Про Кабінет Міністрів України» проект Закону «Про центральні органи виконавчої влади» тривалий час навіть не вносився на розгляд парламенту.

Через відсутність цих законів адміністративну реформу фактично загальмовано. Тривале протистояння навколо Закону «Про Кабінет Міністрів України» наштовхує на висновок, що, очевидно, *проблема полягає у відсутності політичної волі у керівництва держави, адже з юридичної точки зору пропозиції глави держави до даного закону є необґрунтованими.* Тому хочу запропонувати вашій увазі правовий аналіз пропозицій Президента України до Закону «Про Кабінет Міністрів України» в редакції від 28 листопада 2002 року.

Президент вимагає повноваження щодо призначення та звільнення заступників керівників центральних органів виконавчої влади, закріплене законом за Кабінетом Міністрів, визначити за собою. На думку глави держави, заступники керівників центральних органів виконавчої влади – це керівники центральних органів виконавчої влади, тому відповідно до Конституції України вони мають призначатися та звільнятися Президентом. Зрозуміло, що така пропозиція Президента не може бути врахована, адже Конституція відповідає на це питання інакше, точніше, спонукає до іншої відповіді. Заступники керівників не є керівниками, бо є їх заступниками. Конституцією України не визначено порядку призначення заступників керівників центральних органів виконавчої влади і не передбачено цих повноважень за Президентом.

Ця позиція підтверджується і Конституційним Судом України. Зокрема, в абзаці третьому пункту 3 мотивувальної частини Ухвали Конституційного Суду від 10 березня 1998 року у справі про призначення перших заступників, заступників міністрів та заступників керівників інших центральних органів виконавчої влади визначено, що «у Конституції України немає будь-яких положень, які

б надавали повноваження щодо призначення перших заступників, заступників міністрів та заступників керівників інших центральних органів виконавчої влади конкретному державному органу або посадовій особі. Отже, зазначене питання не дістало врегулювання в Конституції України. Однозначне його вирішення не може бути виведене із загальних засад і смислу (духу) Конституції України, та за своїм характером і рівнем це питання не належить до числа конституційних». В абзаці другого пункту 4 мотивувальної частини даної Ухвали також зазначено, що «формування відповідної законодавчої бази щодо порядку призначення заступників керівників центральних органів виконавчої влади до цього часу не здійснено».

Те, що поняття «заступник керівника центрального органу виконавчої влади» та «керівник центрального органу виконавчої влади» не є тотожними категоріями, підтверджено також Рішенням Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 року у справі про суміщення службової діяльності керівників органів виконавчої влади. Особливо чітко це видно з абзацу сьомого мотивувальної частини даного Рішення Конституційного Суду, де сказано, що «керівниками центральних органів виконавчої влади є міністри (до складу Кабінету Міністрів входять за посадою), посадові особи, які очолюють інші, крім міністерств, центральні органи виконавчої влади».

Президент також пропонує закріпити в Законі «Про Кабінет Міністрів України» право Президента України призначати на посади та звільняти з посад державних секретарів міністерств та їх заступників. Аргументація така ж – державний секретар міністерства та його заступники – це керівники міністерства, тому відповідно до Конституції вони мають призначатися та звільнятися Президентом. До вже згаданих аргументів проти пропозиції глави держави можна додати ще хіба що цитату з самої Конституції. Зокрема, в пункті 10 частини першої статті 106 Конституції України визначено, що Президент України «призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади...» (виділено мною. – І. К.). Тобто міністерство є єдиначальним органом, який очолюється членом уряду – міністром. Відповідно державний секретар міністерства належить до керівного складу міністерства, але не може вважатися керівником міністерства.

Проти врахування пропозиції Президента є і той аргумент, що Закон «Про Кабінет Міністрів України» визначає повноваження та порядок діяльності Кабінету Міністрів. Фрагментарно регулю-

вати в цьому законі відносини щодо організації управління міністерством, у даному випадку – порядку призначення вищих посадових осіб міністерства недоцільно. Це необхідно робити комплексно в Законі «Про центральні органи виконавчої влади».

Проте глава держави вимагає ще більшого – він пропонує вилучити із Закону «Про Кабінет Міністрів України» згадку про заступників міністра, замінивши їх на державних секретарів міністерств. На думку Президента, існування інституту заступників міністра недоцільне взагалі, оскільки вони працюватимуть паралельно з державними секретарями та їх заступниками, що призведе до дублювання функцій керівників у міністерствах, ускладнить прийняття рішень тощо. Але й ці аргументи Президента не можуть бути сприйняті схвально. Зокрема, існування посад заступників міністра передбачено кількома чинними законами України (наприклад, «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні», «Про міліцію», «Про оборону України»), тоді як статус державних секретарів міністерств жодним законом не визначений, адже ці посади запроваджено Указом Президента.

Крім того, у заступника міністра та державного секретаря міністерства абсолютно різні завдання, оскільки заступник міністра має виконувати політичні функції, наприклад, замішувати міністра в разі тимчасової відсутності останнього, в тому числі на засіданнях Кабінету Міністрів України, урядових комітетах, співпрацювати з Верховною Радою України тощо. А державний секретар міністерства повинен виконувати адміністративні функції, тобто керувати апаратом міністерства. Тому відбутися механічною заміною слів «заступник міністра» на «державний секретар міністерства» є неприпустимим.

Одним з найпринциповіших питань Закону «Про Кабінет Міністрів України» є питання судового оскарження актів Кабінету Міністрів України. Президент вимагає виключити відповідні положення з цього Закону, оскільки, на його думку, така норма суперечить Конституції України, в якій установлено спеціальні процедури скасування актів уряду Президентом України та Конституційним Судом України. Проте з цією позицією неможливо погодитись власне з огляду на Конституцію України. Відповідно до частини другої статті 55 Конституції України «кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади...». Це право підтверджено і декількома рішеннями Конституційного Суду України. Наприклад, у

Рішенні Конституційного Суду від 25 листопада 1997 року у справі громадянки Дзюби Г. П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи постановлено, що «частину другу статті 55 Конституції України необхідно розуміти так, що кожен, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадянства має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність *будь-якого органу державної влади...*» (виділено автором. – І. К.).

На зазначену проблему є ще чіткіша відповідь єдиного органу конституційної юрисдикції. Зокрема, у мотивувальній частині Рішення Конституційного Суду України від 1 жовтня 1998 року у справі про підсудність спорів Вищому арбітражному суду України зазначено, що «конституційне повноваження Президента України щодо скасування актів Кабінету Міністрів України і повноваження Вищого арбітражного суду України щодо визнання таких актів недійсними з підстав, зазначених у законодавстві, є самостійними гарантіями забезпечення законності у діяльності Кабінету Міністрів України, які не виключають одна одну. До повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) актів Кабінету Міністрів України (пункт 1 частини першої статті 150 Конституції України), а не про їх законність». Отже, врахування даної пропозиції Президента є також неможливим.

Що стосується інших пропозицій Президента України, то вони поряд з юридичним аспектом мають і політичний відтінок. Але збереження нинішньої редакції Закону «Про Кабінет Міністрів України» є вкрай важливим для вироблення демократичних традицій порядку формування уряду та забезпечення конституційних прав Прем'єр-міністра України. Наприклад, глава держави пропонує обмежити консультування Президента при внесенні кандидатури Прем'єр-міністра з депутатськими фракціями і групами, що сформували парламентську більшість. На думку глави держави, консультації з опозиційними фракціями не мають сенсу, більше того – можуть призвести до блокування формування уряду. Але і в нинішній редакції Закону ці консультації мають диспозитивний характер (норму-рекомендацію викладено через формулу «як правило»), тому глава держави може взагалі їх не проводити або проводити вибірково, і це не матиме жодних юридичних наслідків. До того ж пошук кандидатури Прем'єр-міністра є найкращим інструментом формування парламентської більшості, тому некоректно ні з політичної, ні з правової точки зору обме-

жувати в законі коло фракцій, з якими проводяться консультації.

Так само Президент пропонує виключити положення, що стосуються обов'язку Прем'єр-міністра інформувати Голову Верховної Ради України про зміст подання Президентіві щодо посадового й персонального складу уряду. На думку глави держави, це є втручанням парламенту в діяльність органів виконавчої влади, що суперечить Конституції. Проте тут не може йтися про втручання, адже відповідно до Конституції виключно законами визначаються повноваження та організація діяльності органів виконавчої влади, тобто законодавець має право регулювати ці відносини. Тим більше що в даному випадку мова йде не про врегулювання того, як Прем'єр-міністр формує Кабінет Міністрів, а лише про обов'язок проінформувати про зміст внесеного Президентіві подання щодо складу уряду. Крім того, така норма може бути важливою гарантією забезпечення конституційних повноважень Прем'єр-міністра щодо формування уряду, а також чітко визначатиме межі

відповідальності глави держави та глави уряду за реалізацію їх кадрових повноважень. Суспільство насамперед через парламент повинно знати, кого запропонував до складу Кабінету Міністрів Прем'єр-міністр, кого підтримав, а кого не підтримав Президент.

Загалом, аналізуючи пропозиції Президента, можна зробити висновок, що проблема набуття чинності Законом «Про Кабінет Міністрів України» є швидше політичною, ніж юридичною. Сьогодні ж більшість питань статусу вищого та центральних органів виконавчої влади визначається підзаконними нормативними актами, що веде до небезпідставних звинувачень глави держави у використанні гасла адміністративної реформи виключно для посилення президентської влади. На мою ж думку, без прийняття відповідних законів, які нададуть системності та легітимності процесу проведення адміністративної реформи, а також стабільності функціонування системи публічного управління, успіху в цьому питанні досягти неможливо.

I. Koliushko

## LEGAL REGULATION OF THE FUNCTIONS, STRUCTURE AND ACTIVITY OF THE EXECUTIVE BODIES

*The principle of the law is one of the fundamentals of the democracy. That's why the legal regulation of the functions and activity of the executive bodies is very important in the context of the administrative reform that is held in Ukraine. This article is dedicated to a few problems of the process. Most attention is paid to the propositions of the President on the Law «On the Cabinet of Ministers of Ukraine».*

УДК 347.466 (477)

Леонова Л. С.

## ЗАСТАВА ЯК СПОСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ

*Статтю присвячено аналізу положень чинного законодавства щодо застави в порівнянні зі змінами за новим Цивільним Кодексом. У статті охарактеризовано предмет застави, права та обов'язки сторін у заставних правовідносинах та деякі актуальні проблеми застави.*

Застава стає одним із найпоширеніших способів забезпечення виконання зобов'язань. Її значення полягає насамперед у тому, що вона здатна стати ефективним засобом захисту прав суб'єктів цивільного права. Це пов'язано з тим, що такий вид захисту, як судовий, є більш складним

і не завжди досягає своєї мети через проблеми виконання судового рішення. Отже, вивчення і вдосконалення заставного права має бути одним з напрямів розвитку цивільного права України.

На законодавчому рівні в Україні питання застави врегульовано Цивільним Кодексом України,