

Проблеми реформування

конституційно-правового статусу Прем'єр-міністра України



В. С. Кобрин

асистент кафедри конституційного права
юридичного факультету Львівського
національного університету імені Івана Франка

У статті досліджуються проблеми, пов'язані з реалізацією конституційно-правового статусу Прем'єр-міністра України. Пропонуються шляхи вирішення таких проблем з метою подальшого вдосконалення діяльності системи органів виконавчої влади в Україні. На основі дослідження подано авторський погляд на оптимальність форми правління для Української держави сьогодні.

Ключові слова: конституційно-правовий статус, Прем'єр-міністр України, Кабінет Міністрів України, Президент України, Верховна Рада України.

В статье исследуются проблемы, связанные с реализацией конституционно-правового статуса Премьер-министра Украины. Предлагаются пути решения таких проблем в целях дальнейшего совершенствования деятельности системы органов исполнительной власти в Украине. На основе исследования представлен авторский взгляд на оптимальность формы правления для украинского государства сегодня.

Ключевые слова: конституционно-правовой статус, Премьер-министр Украины, Кабинет Министров Украины, Президент Украины, Верховная Рада Украины.

The paper examines the problems associated with the implementation of constitutional and legal status of the Prime Minister of Ukraine. Proposed solutions to these problems in order to further improvement of the system of executive power in Ukraine. Based on research presented architectural perspective on optimal form of government for the Ukrainian state today.

Keywords: *constitutional and legal status, the Prime Minister of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, President of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine.*

Питання організації державної влади та її структурних елементів неодноразово ставали предметом дослідження науковців з конституційного права України. Особливе місце в таких дослідженнях відводилося проблемам функціонування виконавчої влади, організації та діяльності Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі такої влади та його структурних елементів.

Одним з таких елементів, цікавим та малодослідженим з точки зору його конституційно-правового статусу, є статус глави українського уряду – Прем'єр-міністра України. На сьогодні комплексного дослідження даної теми в Україні немає. Побічно ті чи інші питання конституційно-правового статусу Прем'єр-міністра України можемо віднайти у працях В. Авер'янова, Ю. Битяка, І. Дахової, Р. Мартинюка, В. Марченка, О. Совгіри, В. Шаповала та ін.

Завдання ж, які ми ставимо перед собою у цій роботі, стосуються не стільки визначення самого конституційно-правового статусу Прем'єр-міністра України, скільки акцентування на актуальних проблемах, пов'язаних з реалізацією його прав та обов'язків і забезпеченням гарантій його діяльності.

Потрібно зазначити, що серед науковців і вчених немає єдиної думки на сьогодні з приводу конституційно-правового статусу Прем'єр-міністра України та його ролі, значення і місця в системі інститутів влади. Так, одні вважають, що нормативні положення, зміст яких безпосередньо стосується Прем'єр-міністра України, нерідко засвідчують формальну значущість його статусу [1, с. 76]. Інші ж притримуються позиції стосовно звуження в діяльності уряду засад колегіальності та відзначають поступове підвищення статусу цієї посади [2, с. 236].

Якщо ж говорити про конкретні проблеми, пов'язані із статусом глави українського уряду – Прем'єр-міністра України, то їх на сьогодні достатньо багато і зволікання з їх вирішенням гальмує розвиток як виконавчої влади зокрема, так і державної влади загалом.

Перша проблема стосується порядку призначення та звільнення з посади Прем'єр-міністра України. На сьогодні згідно з чинною Конституцією України Прем'єр-міністра України призначає на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняє з посади Президент України. Процедура надання згоди описана в Законах України «Про Регламент Верховної Ради України» (ст. 205) та «Про Кабінет Міністрів України» (ст. 8). Заради справедливості зауважимо, що зміст цих статей законів на дев'яносто відсотків збігається, а отже, має місце дублювання норм, що, як видається, потрібно було б у майбутньому зняти.

Сама процедура виписана достатньо добре, натомість постають інші запитання. По-перше, неясність в ситуації непідтримки кандидатури Верховною Радою України та правом Президента подавати ту ж саму кандидатуру на розгляд у парламент; по-друге, це одноособове право Президента України на звільнення глави українського уряду.

Так, у першому випадку чинний Закон дозволяє Президенту України безліч разів вносити на розгляд парламенту одну і ту саму кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра України, таким чином, як справедливо підкреслює Р. Мартинюк, «уможливляє реалізацію відповідного повноваження як форми тиску на представницький орган з метою схвалення необхідної для глави держави кандидатури глави уряду» [3, с. 72].

У цій ситуації, вважаємо, що доцільним є внесення змін до Конституції України і Законів України, які б передбачали наступну процедуру. Президент України у випадку непідтримки Верховною Радою України кандидатури Прем'єр-міністра України зобов'язаний протягом певного строку подати нову кандидатуру на зазначену посаду. У випадку ж якщо Верховна Рада України відхиляє понад три такі кандидатури глави держави підряд, Прем'єр-міністра України призначає Верховна Рада України.

Також Основний Закон нашої держави потрібно доповнити нормою про необхідність з боку Президента України перед внесенням подання про призначення Прем'єр-міністра України до Верховної Ради України проводити консультації із Головою Верховної Ради України та керівниками парламентських фракцій та груп.

По другому випадку однозначно потрібно змінити норми Основного Закону, виписавши процедуру надання згоди Верховною Радою України як на призначення, так і на звільнення Прем'єр-міністра України Президентом України. Така конструкція більше відповідатиме «системі стримувань і противаг» та убезпечить можливу узурпацію влади з боку глави держави.

У цій частині можна звернути увагу на досвід конституційного регулювання Французької Республіки, Конституція якої створює умови для того, щоб

у разі існування суперечностей між президентом і прем'єром, останній мав шанси залишатися на своїй посаді всупереч бажанню глави держави. Формально за Конституцією Франції відправити уряд у відставку може лише парламент [4, с. 88]. Стаття 50 Основного Закону фіксує, що прем'єр-міністр має право вручити президенту заяву про відставку лише після того, як Національні Збори або ухвалить резолюцію недовіри уряду, або в парламентарів не знайде підтримки урядова програма [5].

Також перейняти досвід ряду європейських країн, наприклад Словенії [6], внести право Прем'єр-міністра України поставити питання про вотум довіри перед парламентом – Верховною Радою України. А для цього в першу чергу потрібно зобов'язати кожен новопризначений уряд представляти програму своєї діяльності і обов'язково її погоджувати з українським парламентом. А для набуття завершеності даної процедури, на думку Р. Павленка, доцільно доповнити конституційні положення вимогою до Прем'єр-міністра представити разом із програмою і склад уряду, а також зазначити в Конституції, що відхилення програми діяльності Кабінету Міністрів означає відставку уряду [7, с. 11]. Уряд, а разом і з ним Прем'єр-міністр України, отримавши згоду Верховної Ради України, стають менш залежними від глави держави та опираються в своїй діяльності на парламентську більшість.

Наступний блок проблем стосується реформування та вдосконалення взаємовідносин глави українського уряду – Прем'єр-міністра України з іншими інститутами публічної влади. Так, стосовно взаємодії Прем'єр-міністра України з парламентом – Верховною Радою України, то окрім зазначеного вище права глави уряду ставити питання про довіру уряду та схвалення його програми вважаємо також доціль-

ним надати право останньому бути окремо від Кабінету Міністрів України суб'єктом права законодавчої ініціативи.

Професор О. І. Ющик з наведеного питання зазначає, що для демократичної, правової держави адекватною має бути практика збільшення числа суб'єктів права законодавчої ініціативи, оскільки це створює можливість більш повного і всебічного виявлення суспільних потреб [8, с. 290]. Крім того, таке право надано, наприклад, Міністру-голови Болгарії, Конституція якої в ст. 87 зазначає, що право вносити на розгляд парламенту законопроекти має кожен член уряду, включаючи і його голову [9]. Стаття 39 Конституції Франції говорить, що поряд з членами парламенту право законодавчої ініціативи належить Прем'єр-міністру держави [10].

Звичайно, Прем'єр-міністр може реалізувати таке право за допомогою Кабінету Міністрів України. Однак як бути главі уряду у випадку невідатримки законопроекту більшістю міністрів? Тому для керівника уряду з огляду на його статус, для меншої залежності як від уряду, так і від Президента України, отримати таке право є вкрай необхідним.

Крім того, на основі досвіду Франції корисним для співпраці між законодавчою та виконавчою гілками влади було б і право Прем'єр-міністра України скликати позачергові сесії парламенту та можливість внесення пропозиції щодо продовження строку чергових сесій [11, с. 86].

Також доволі скупою є і правотворча діяльність глави уряду України. Так, український Прем'єр-міністр власних актів не видає, а лише підписує постанови і розпорядження уряду – Кабінету Міністрів України. Натомість, наприклад, Прем'єр-міністр Франції видає «підопічні» та «автономні» декрети, і ці акти згідно зі ст. 22 Конституції контрастигуються міністрами, відповідальними за виконання таких актів.

На основі цього вважаємо доцільним внести зміни у чинне законодавство України та, крім права законодавчої ініціативи, надати також Прем'єр-міністру України право приймати власні акти і, за умови їх контрастигнації міністрами, реалізовувати їх на практиці.

Що стосується взаємовідносин Прем'єр-міністра України з Президентом України, то вони за весь час існування Конституції України супроводжуються поняттям «дуалізм виконавчої влади». Найбільш загостреної форми такий «дуалізм» набув за час існування Конституції України із внесеними змінами 2004 р. – з 2006 р. до 2010 р. В цей період, у зв'язку з позбавленням Президента України значної частини повноважень в установчій сфері, конфлікт останнього з Прем'єр-міністром України набув загрозливого характеру, який, як зазначав Ю. Вовк, міг призвести до значного загострення ситуації в країні [12, с. 53].

На сьогодні питання стоїть в іншій площині, а саме наскільки може бути незалежним від глави держави Прем'єр-міністр України і чи можлива така ситуація взагалі? Відразу ж зазначимо, що незалежність та «фактичне» керівництво всією вертикаллю виконавчої влади можливе з боку Президента України лише за наявності лояльної до нього «пропрезидентської» більшості в парламенті. А тому, якщо парламент стає опозиційним до глави держави, статус Прем'єр-міністра змінюється і останній вже може в своїй діяльності або задовольняти потреби і Президента України та Верховної Ради України, які б вони не були відмінні.

Перша і основна проблема взаємодії між Президентом та Прем'єр-міністром України лежить в установчій сфері. Так, міністри Кабінету Міністрів України призначаються Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України, а звільняються без такого подання. Тоб-

то фактично маємо склад уряду, повністю залежний від глави держави. Це негативне явище, адже воно крім того, що послаблює статус Прем'єр-міністра України, підриває також і єдність урядової команди. З огляду на це потрібні конституційні зміни, які б закріпили право Президента України звільняти з посади членів Кабінету Міністрів України лише за поданням глави уряду – Прем'єр-міністра України. Таким чином погляди міністрів в першу чергу повинні будуть збігатися з поглядами Прем'єр-міністра, а не Президента України.

Дуже влучно з даної проблематики висловився російський вчений М. Крутоголов, який виділяє два типи взаємин між Президентом і Прем'єром в умовах змішаної президентсько-парламентської форми правління:

1) президент – лідер нації, прем'єр – свобода дій у галузі керівництва урядом та впливу на парламент;

2) прем'єр-міністр та уряд – лише віддзеркалення думок та дій президента [13].

Про другий тип, який сьогодні існує у відносинах між главою держави і главою уряду, яскраво свідчить надане Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» право Президента України призначати на посаду за поданням Прем'єр-міністра України та звільняти з посад перших заступників і заступників міністрів.

По-перше, це не зовсім узгоджується із п. 10 ч. 1 ст. 106 Конституції України, яка передбачає право Президента України призначати членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних органів виконавчої влади тощо, але нічого не говорить про перших заступників та заступників міністрів. Так само і згаданий вище Закон «Про центральні органи виконавчої влади» не відносить ні перших заступників, ні заступників міністрів до числа керівників міністерств.

По-друге, це суперечить будь-яким принципам державного управління того чи іншого органу, в даному випадку кожного окремого міністерства. Президент України, який і так має значний вплив на кожного конкретного міністра у зв'язку із конституційним правом відправляти його у будь-який момент у відставку, наділяється ще й правом, яке за правовою природою та статусом мало би належати або Прем'єр-міністру України, або кожному конкретному міністру.

По-третє, навіть якщо і залишати таке право за главою держави, то нелогічною є участь Прем'єр-міністра України тільки в процедурі призначення відповідних осіб. Вважаємо, що законодавцю слід у такому випадку ввести Прем'єр-міністра України і в процедуру звільнення перших заступників та заступників міністрів.

Найкращий вихід із ситуації, як видається, це процедура, за якою призначення на посади першого заступника і заступника міністра та їх звільнення здійснює за поданням міністра Прем'єр-міністр України. Таким чином, ці питання не виносяться за межі вищого органу в системі органів виконавчої влади – Кабінету Міністрів України та створюються сприятливі відносини між його структурними елементами.

Наступною важливою ділянкою роботи Прем'єр-міністра України є його участь у призначенні та звільненні з посад голів місцевих державних адміністрацій. За статтею 8 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України на строк повноважень Президента України. Кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій Прем'єр-міністру України вносяться головами відповідних обласних державних адміністрацій. На кожен посаду вноситься одна кандидатура.

Слід звернути увагу на частину 3 згаданої статті. Президент України може доручити Прем'єр-міністру України внести подання про призначення головою місцевої державної адміністрації іншої кандидатури. Це означає, що подання Прем'єр-міністра носить суто формальний характер, і фактично призначення голів місцевих державних адміністрацій всіх рівнів здійснює Президент України одноособово.

Разом з тим звільнення голів місцевих державних адміністрацій за поданням Прем'єр-міністра України згідно зі згаданим вище законом відбувається лише з підстав, передбачених законодавством про державну службу, в інших випадках такого подання не потрібно і Президент звільняє такого голову за власним бажанням.

В описаній ситуації формальна участь глави уряду в процедурах призначення та звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій призводить до розбалансування системи органів виконавчої влади та подвійній їх підпорядкованості як Кабінету Міністрів України, так і Президенту України.

Для ефективного функціонування таких інститутів влади необхідні зміни, які повинні передбачати право на призначення голів місцевих державних адміністрацій та їх звільнення за поданням Прем'єр-міністра України Кабінетом Міністрів України. Прем'єр-міністр України до внесення такого подання повинен провести консультації з депутатським корпусом відповідної районної чи обласної ради.

Нерозвинутий та носить суто формальний характер і такий елемент контролю за діяльністю Президента України з боку Прем'єр-міністра України та інших міністрів, як інститут контрасигнування. Контрасигнація (скріплення підписом акта глави держави Прем'єр-міністром та міністром, відповідальним за акт та його виконання) у змішаних та парламентських республіках є невід'ємним елементом «сис-

теми стримувань і противаг» у відносинах між главою держави і главою уряду.

На сьогодні згідно з частиною 4 статті 106 Конституції України акти Президента України в межах майже третини пунктів повноважень (13 із 31) скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання. Це достатньо великий спектр питань, який дозволяє впливати на кадрову політику глави держави. На жаль, Прем'єр-міністр України, маючи такі конституційні можливості, не може їх сьогодні реалізувати в повній мірі у зв'язку із одноособовим правом Президента України звільнення його з посади.

Уявимо собі, що інститут контрасигнування реально застосовувався б у конституційній практиці нашої держави і акти глави держави в перелічених вище випадках набирали чинності лише після скріплення підписами глави уряду та відповідних урядовців. В такій ситуації можна було б говорити про важливу роль та значення в системі органів влади посади Прем'єр-міністра України, який би стримував надмірну концентрацію влади у руках глави держави та своїми діями підвищував би якість роботи всього Кабінету Міністрів України.

Ще одна законодавча неясність існує у випадку відмови від підписання Прем'єр-міністром чи міністром акта глави держави. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» нічого не говорить про можливі юридичні наслідки такої відмови, хоча політичні наслідки такого кроку спрогнозувати не важко. Вважаємо, що в цьому випадку вирішити питання мав би Конституційний Суд України, давши офіційне тлумачення ч. 4 ст. 106 Конституції України та відповідним нормам Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

На проблеми у цьому напрямку вказує і Венеціанська комісія у своєму Вис-

новку «Про конституційну ситуацію в Україні» [14]. Президентські акти в межах встановлених повноважень повинні бути «підтверджені» прем'єр-міністром і відповідальним міністром «шляхом скріплення їх підписами» у п'ятиденний строк з дня надходження акта для скріплення. У зв'язку з цим Комісія нагадує, що вимога контрастигнації передбачає встановлення обмежень щодо дискреційних повноважень президента в деяких сферах і запобігає від здійснення ним його власної особистої політики. Хоча обговорюване положення явно належить до механізму контрастигнації, таке формулювання і дуже короткий термін можуть підірвати його актуальність на практиці.

Як зазначає Р. Мартинюк, для збалансування позицій Прем'єр-міністра України у відносинах з Президентом України важливо також вилучити із компетенції останнього право скасовувати акти Кабінету Міністрів України [15, с. 207]. Можливим шляхом вирішення цієї проблеми є повернення до норм Закону «Про внесення змін до Конституції України», який замінював його, на право зупиняти дію таких актів з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності.

У відносинах із судовою гілкою влади Прем'єр-міністр України, по-перше, як зазначалося вище, повинен брати участь у контрастигнації актів Президента України стосовно утворення судів та призначення суддів Конституційного Суду України. Крім того, слід внести зміни до Закону України «Про Конституційний Суд України» і надати право Прем'єр-міністру України з питань прийняття рішень Конституційним Судом України звертатися до останнього з конституційним поданням.

Підсумовуючи, треба наголосити, що це далеко не всі проблеми, пов'язані із статусом Прем'єр-міністра Украї-

ни. В питаннях повноважень, принципів і методів діяльності, відповідальності глави українського уряду теж є спірні твердження, і на них необхідна відповідь науковців-конституціоналістів в найближчий час.

Потрібно також чітко розуміти, що підняті питання стосуються і визначення оптимальної для України форми державного правління, від зміни якої буде залежати та змінюватися відповідно і конституційно-правовий статус Прем'єр-міністра України.

У цій ситуації для України є два шляхи. Перший – це поступове вдосконалення органів публічної влади в умовах змішаної президентсько-парламентської форми правління, другий – реформування системи влади шляхом внесення змін до Конституції України, з поступовим перетворенням її з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську, а то й зовсім на парламентську форму правління.

На наше переконання, кращим є перший варіант, який передбачає реформування нині діючої системи влади, адже суспільство ще не готове сприйняти форму правління, за якої основну відповідальність за стан справ в країні несе парламент та сформований ним уряд.

Головним висновком сьогодні є те, що ситуація, в якій юридично і фактично знаходиться Прем'єр-міністр України, може призвести до перетворення останнього на підконтрольного главі держави «адміністративного прем'єра» або в гіршому випадку і до питання про доцільність такої посади взагалі. Тому сьогодні, вивчаючи та спираючись на досвід провідних країн Європейського Союзу, а саме Французької Республіки, ми повинні зрозуміти, що сильний Прем'єр-міністр України – це «ключ» до якісно нової та продуктивнішої роботи всієї системи органів державної влади.

Список використаної літератури

1. Шаповал В. М. Конституція і виконавча влада / В. М. Шаповал. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 80 с.
2. Романюк А. Порівняльний аналіз політичних інститутів країн Західної Європи : моногр. / А. Романюк. – Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2007. – 391 с.
3. Мартинюк Р. Україна – змішана республіка? / Р. Мартинюк // Вибори і демократія. – № 1. – 2012. – С. 70-76.
4. Кононенко Н. Механізм стримувань і противаг. Інститут президентства в Україні та Франції: спроба політологічного аналізу / Н. Кононенко // Віче. – № 11. – 1997. – С. 82-95.
5. Конституція Французької Республіки. Офіційний сайт Національних зборів Франції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.assemblee-nationale.fr>
6. Конституція Республіки Словенія. Офіційний сайт Національної Асамблеї Словенії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dz-rs.si>
7. Павленко Р. Парламент і уряд. Як оптимізувати відносини / Р. Павленко // Віче. – № 4. – 2002. – С. 7-13.
8. Ющик О. І. Теоретичні основи законодавчого процесу : моногр. / О. І. Ющик ; відп. ред. В. Ф. Сіренко; ред. Л. Д. Кожем'яко. – К. : Парлам. вид-во, 2004. – 519 с.
9. Конституція Республіки Болгарія. Офіційний сайт Народних зборів Болгарії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.parliament.bg>
10. Конституція Французької Республіки. Офіційний сайт Національних зборів Франції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.assemblee-nationale.fr>
11. Марченко В. В. Конституційно-правовий статус уряду в країнах ЄС (на прикладі Франції, Федеративної Республіки Німеччини, Іспанії) : моногр. / В. В. Марченко. – К. : Алерта, 2010. – 216 с.
12. Вовк Ю. Розмежування сфери компетенції між Президентом і Прем'єр-міністром / Ю. Вовк // Право України. – 2009. – № 5. – С. 51-54.
13. Крутоголов М. А. Государственный строй современной Франции. Четвертая республика / М. А. Крутоголов. – М. : Изд-во АН СССР, 1958. – 304 с.
14. Висновок Венеціанської комісії «Про конституційну ситуацію в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.org.ua>
15. Мартинюк Р. Компетенційний дуалізм виконавчої влади: державно-правовий досвід п'ятої Французької Республіки та України / Р. Мартинюк // Право України. – 2011. – № 1. – С. 200-208.