

Конституційно-правовий статус Прем'єр-міністра України: проблеми теорії та практики

Автор: Берназюк Ян

Організація: Верховний Суд

Видання: Конституціоналіст · 2007

Дата публікації: 2021-06-15

Постійна адреса:

<https://constitutionalist.com.ua/konstytutsijno-pravovyj-status-prem-ier-ministra-ukrainy-problemy-teorii-ta-praktyky/>

Відомості про автора

Берназюк Ян

Верховний Суд

Анотація

КОНСТИТУЦИНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРЕМ'ЄР-МІНІСТРА УКРАЇНИ:

ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Після проголошення незалежності України кардинальних змін зазнала не тільки національна правова система, а й основні інститути державної влади. За відносно нетривалий проміжок часу в нашій державі утвердилася нова система вищих органів державної влади, яка ґрунтується на принципах поділу влади та системі стримувань і противаг між гілками влади і в цілому відповідає прийнятим у країнах ЄС конституційним моделям республіканської форми державного правління.

Чинна Конституція України у статтях 5-6 визначає, що Україна є республікою, в якій державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, а органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження в установлених Основним Законом межах і відповідно до законів України. За п'ятнадцять років незалежності України цей ключовий конституційний принцип залишався незмінним теоретико-правовим підґрунтям організації та діяльності державної влади. Водночас, за цей самий період, республіканська форма державного правління в Україні пройшла складний, не завжди однозначний генезис: 1991-1996 рр. - президентська республіка; 1996-2004 рр. — президентськопарламентська республіка; 2004-2007 рр. - утвердження парламентсько-прези-

дентської республіки. Вважаємо, що пошук оптимальної форми республіканського державного правління в Україні може тривати й надалі. © БЕРНАЗЮК Ян Олександрович - кандидат юридичних наук, керівник Служби забезпечення зв'язків з Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України Секретаріату Президента України

200 Держава і право © Випуск 36 Нині, після набуття 25 травня 2006 р. чинності усіх норм Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р., в Україні почала формуватися парламентсько-президентська республіка. Зміст цього різновиду форми республіканського державного правління передбачає посилення політико-правового значення парламенту в системі органів державної влади, формування парламентською більшістю підзвітного і підконтрольного їй уряду і врешті набуття політичного впливу в суспільстві та державі главою уряду — Прем'єр-міністром.

На сьогодні відсутні сучасні фундаментальні наукові дослідження конституційно-правового статусу вищих органів державної влади в Україні в умовах переходу до парламентсько-президентської форми республіканського правління. Зокрема, в національній науці конституційного права не сформовано цілісної концепції конституційно-правового статусу Прем'єр-міністра України, як глави виконавчої влади у державі. Це

пояснюється насамперед тим, що українська юридична наука виявилася не готовою сприйняти главу уряду як самостійного суб'єкта конституційного права.

Конструктивне розв'язання теоретичної проблеми конституційно-правового статусу Прем'єр-міністра України передбачає визначення цього поняття, виявлення сутності та змісту цієї юридичної категорії, а також його структури. Вирішення поставлених завдань дозволить сформувати основи концепції конституційно-правового статусу Прем'єр-міністра України, які можуть стати теоретико-методологічним підґрунтям для подальшої конституційної правотворчої та правозастосовчої діяльності з метою нормативно- та організаційно-правового вдосконалення конституційно-правового статусу голови Уряду.

Що являє собою конституційно-правовий статус Прем'єр-міністра України в умовах сьогодення? Не складно помітити, що у вітчизняній і зарубіжній конституційно-правовій науці доволі часто відбувається отождення категорії «конституційно-правовий статус» з категорією «інститут конституційного права». Попри певну спорідненість, ці категорії суттєво різняться між собою. Так, досліджуючи проблему співвідношення цих категорій, Н.О. Богданова зазначала, що інститут конституційного права завжди має формальний, унормований характер. Як сукупність конституційно-правових норм, що регулюють однорідні суспільні відносини, інститут може вирізнятися багатоманітністю правового змісту, але водночас завжди є обмеженим догмою права. Конституційно-правовий статус є констук-

цією, що поєднує нормативні характеристики, теоретичні уявлення і практику реалізації конституційних приписів і умовно називається доктринальним статусом¹. Отже, конституційно-правовий статус основних суб'єктів конституційного права має три основних складові: ідологічну (доктринальну), нормативну (інституційну) та правозастосовну (практично-прикладну). Зазначене повною мірою може бути віднесеним і до конституційно-правового статусу Прем'єр-міністра України.

На нашу думку, конституційно-правовий статус Прем'єр-міністра України — це система конституційно-правової ідеології соціального призначення глави уряду в механізмі сучасної демократичної правової держави, що дістає своє логічне завершення у системі чинного законодавства, яке визначає конституційну правосуб'єктність Прем'єр-міністра України, а також у правових механізмах реалізації конституційних завдань, функцій, повноважень та обов'язків голови Уряду. Наповнення досліджуваної юридичної категорії реальним правовим змістом вбачається можливим за умови аналізу її основних складових.

Юридичні і політичні науки 201 Доводиться констатувати, що на сьогодні конституційно-правова ідеологія глави виконавчої влади в Україні, як доктринальна складова його статусу, фактично відсутня. Це пояснюється новизною постановки питання про визнання Прем'єр-міністра України одним із ключових суб'єктів конституційно-правових відносин. За часів президентської та президентсько-парламентської республіки в Україні (1991-2004 рр.) правовий статус прем'єр-міністра мав фактично управлінське, «технічне» значення для механізму держави і розглядався правознавцями переважно як складова конституційних основ виконавчої влади. Сама ж виконавча влада, протягом тринадцяти років незалежності України, тією чи іншою мірою, асоціювалася з таким суб'єктом, як Президент України. Нині концепції, теорії, а тим більше доктрини конституційно-правового статусу глави держави не сформувалися через відсутність відповідних наукових досліджень. Навіть найдосконаліші сучасні підручники з конституційного права України обмежуються аксіоматичними твердженнями про те, що голова Кабінету Міністрів України — Прем'єр-міністр України — є «ключовою політичною фігурою в державі»².

Така ситуація вбачається невинуватною. Як зазначала Т.М. Пряхіна, конституційна доктрина має бути не тільки особливим теоретичним утворенням системи конституційного права, універсальним засобом накопичення та передачі правової інформації, способом засвоєння суспільного буття, а й субсидіарним джерелом права — одним із прийомів удосконалення Конституції³ В.

На нашу думку, формування доктрини конституційно-правового статусу Прем'єр-міністра України має стати першочерговим завданням українських учених-конституціоналістів. Розв'язання цього завдання має здійснюватися у контексті подальшої розробки і вдосконалення доктрини національного державотворення і правотворення в Україні.

Наступною складовою конституційно-правового статусу Прем'єр-міністра України є його нормативна або інституційна складова. Безперечно, конституційно-правовий статус не можна отожднювати з інститутом

конституційного права, але це твердження не спростовує можливість існування інституту Прем'єрміністра України. Виходячи з того, що нині під інститутом конституційного права у сучасній юридичній науці прийнято розуміти «основний складовий елемент системи конституційного права України, який об'єднує об'єктивно сформовану, цілісну і відносно відособлену групу функціонально взаємозумовлених і структурно взаємопов'язаних норм конституційного права, які регулюють найспорідненіші суспільні відносини, що є предметом конституційного права», сис-

тему норм конституційного та інших галузей права, які регулюють конституційно-правовий статус голови виконавчої влади в Україні, слід розглядати як інститут Прем'єр-міністра України. Цей інститут конституційного права має свою структуру, тобто внутрішню побудову, яка відображає сутність, зміст і соціальне призначення глави уряду в Україні та представлена такими складовими, як: поняття та порядок призначення і звільнення Прем'єр-міністра України; завдання та принципи діяльності Прем'єрміністра України; функції та повноваження Прем'єр-міністра України; права Прем'єр-міністра України; обов'язки Прем'єр-міністра України; порядок і гарантії діяльності Прем'єр-міністра України.

Як і будь-який інший інститут конституційного права, інститут Прем'єрміністра України тяжіє до максимально об'єктивного відтворення в системі чин-

202 Держава і право © Випуск 36 ного конституційного законодавства. Утім, Конституція України не містить спеціальних статей або розділів, присвячених правовому статусу керівника Уряду, обсягу його прав та обов'язків. Уявлення про основні інституційні елементи конституційно-правового статусу Прем'єр-міністра України дає комплексний аналіз усього нормативного масиву Основного Закону, нормативних положень Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та інших чинних законодавчих актів.

Прем'єр-міністр України є главою виконавчої влади в Україні й очолює Уряд, Зміст його конституційно-правового статусу також передбачає входження Прем'єр-міністра України за посадою до Ради національної безпеки та оборони України, Головою якої є Президент України. Цілком логічно припустити, що Прем'єр-міністр України, який обіймає одночасно не тільки державну, а й політичну посаду, є виразником політичних інтересів парламентської коаліції у разі, якщо ці інтереси чи їх реалізація Прем'єр-міністром України не суперечать Конституції та законам України.

Повнота відповідальності, яку покладає Конституція України на керівника Уряду, зумовлює спеціальну процедуру його призначення та звільнення, в тому числі відправлення у відставку. Так, згідно з п. 12 ч. 1 ст. 85, п. 9 ч. 1 ст. 106 та ч. 2 ст. 114 Конституції України, Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України, яке вноситься за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України. При цьому, визначальна роль у призначенні Прем'єр-міністра України, на нашу думку, належить Президенту України, який наділений виключним правом на підставі пропозиції коаліції депутатських фракцій вносити відповідне подання до Верховної Ради України.

Системний аналіз положень статей 3, 102, п. 9 ч. 1 ст. 106 Конституції України дозволяє стверджувати, що Президент України може відхилити запропоновану коаліцією депутатських фракцій у Верховній Раді України кандидатуру Прем'єрміністра України, що зумовлює подальший пошук прийнятної як для Глави держави, так і для парламенту кандидатури керівника виконавчої влади. Вважаємо, що основними причинами відхилення Президентом України цієї пропозиції коаліції депутатських фракцій може бути: 1) порушення вимог Конституції України, зокрема, строків внесення пропозиції щодо кандидатури на посаду Прем'єрміністра України; 2) невідповідність запропонованої кандидатури вимогам до члена Кабінету Міністрів України; 3) наявність інших підстав, передбачених Кон-

ституцією та законами України. Враховуючи значення посади Прем'єр-міністра України та зважаючи на його політичний статус, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» визначає спеціальні кваліфікаційні вимоги до кандидатури, яка висувається на цю посаду, зокрема, до подання про призначення на посаду Прем'єр-міністра України додаються відомості про: освіту, фах, трудову діяльність і найсуттєвіші факти біографії, декларацію про доходи, членство у керівному органі чи наглядовій раді підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. На нашу думку, в чинному законодавстві було б доцільно закріпити й норму, яка б передбачала відставку Прем'єр-міністра України у разі подання ним при призначенні на цю

посаду завідомо неправдивих відомостей. Функції Прем'єр-міністра України, тобто основні визначені Конституцією та законами України напрями і види його діяльності тісно пов'язані з завданнями глави Уряду і дістають своє логічне завершення у його повноваженнях. Як зазначає Н. М. Касаткіна, незалежно від форми державного правління та устрою, по-

Юридичні і політичні науки 203 вноваження голови уряду традиційно включають керування діяльністю уряду, видання підзаконних нормативних актів на виконання функцій уряду та призначення на ключові посади в уряд й інші органи виконавчої влади?, Так, широко вживаний у вітчизняній науковій літературі термін «голова Уряду» (іноді вживається й термін «глава Уряду») передбачає здійснення Прем'єр-міністром України керівництва роботою Кабінету Міністрів України. Зокрема, Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України за основними напрямками діяльності Уряду, визначеними у ст. 116 Конституції України. До того ж, згідно з 4. 5 ст. 114 Конституції України, Прем'єр-міністр України скеровує роботу Уряду на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України,

схваленої Верховною Радою України. Важливість інституту Прем'єр-міністра України також зумовлює його участь у кадровій політиці держави. Так, відповідно до п. 12 ч. 1 ст. 85 Тав. 4 ст. 114 Конституції України, усі члени Кабінету Міністрів України, за винятком Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України, призначаються парламентом за поданням Прем'єр-міністра України, яке він вносить після розгляду відповідних пропозицій коаліції депутатських фракцій Верховної Ради України.

Прем'єр-міністр також бере безпосередню участь у призначенні керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України. Згідно з ч. 7 ст. 23 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», Уряд за поданням Прем'єр-міністра України призначає керівників центральних органів виконавчої влади, а також членів колегіальних центральних органів виконавчої влади, що не входять до складу Кабінету Міністрів України; перших заступників та заступників міністрів; а також за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій членів Кабінету Міністрів України, до сфери спрямування і координації яких належать центральні органи виконавчої влади, -- перших заступ-

ників та заступників керівників цих органів, За поданням голови Уряду Верховна Рада України приймає рішення про призначення Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення і Голови Фонду державного майна України (п. 12 ч. 1 ст. 85 Конституції України).

До основних конституційних обов'язків Прем'єр-міністра слід віднести персональну відповідальність за спрямованість роботи Уряду на виконання Програми Кабінету Міністрів України. Так, відповідно до ст. 11 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», Уряд не пізніше ніж у 30-денний строк після набуття повноважень подає на розгляд Верховної Ради України Програму діяльності Кабінету Міністрів України, в якій визначається стратегія його діяльності.

Прем'єр-міністр України особисто представляє Програму діяльності Кабінету Міністрів України на пленарному засіданні Верховної Ради України та відповідає на запитання народних депутатів України. Схвалена парламентом Програма діяльності Кабінету Міністрів України є однією з ознак легітимності Уряду. Адже саме вона повинна визначити мету урядової політики, орієнтири подальшого розвитку суспільства та держави, основні завдання та заходи щодо їх реалізації, які мають стати основою діяльності усієї вертикалі органів виконавчої влади.

Найбільші дискусії серед правознавців викликає питання скріплення підписом глави Уряду окремих правових актів Глави держави. Зокрема, дискусії тривають щодо віднесення цього інституту до прав чи обов'язків Прем'єр-міністра України.

204 Й Держава і право © Випуск 36 Відповідно до ч. 4 ст. 106 Конституції України, акти Президента України, видані у межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21, 23 цієї статті, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання. Тобто голова Уряду скріплює своїм підписом укази Президента, які видаються ним на виконання своїх конституційних повноважень, згідно з якими він: призначає та звільняє глав дипломатичних предстанництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; очолює Раду національної безпеки і оборони України; приймає рішення про

введення надзвичайного стану або оголошення певної території зоною надзвичайної екологічної ситуації; утворює суди.

Передбачене Конституцією України скріплення підписами указів Президента України не передує набранню ними чинності та не являє собою контрасигнацію акта в загальноєвропейському розумінні. На відміну від Конституції України, у конституціях зарубіжних країн чітко передбачено, що акти глави держави є чинними після контрасигнації відповідною особою. Конституція України та інші законодавчі акти України навіть не містять терміна «контрасигнація», що, враховує:

ючи поширеність цього терміна у європейській практиці, розуміється як запровадження законодавцем зовсім іншого, нового інституту конституційного права — інституту скріплення підписом главою Уряду актів Глави держави, який, у свою чергу, потребує додаткового наукового дослідження.

Важливою складовою інституту Прем'єр-міністра України є норми конституційного та інших галузей права, які регулюють порядок діяльності глави Уряду. На сьогодні ця складова об'єктивізована в Законі України «Про Кабінет Міністрів України» та постанові Кабінету Міністрів України «Про Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України» від 5 червня 2000 р., в редакції від 28 березня 2007 р. При цьому, слід зазначити, що згадана постанова Кабінету Міністрів України не враховує новітніх конституційно-правових властивостей правового статусу глави Уряду й має переважно управлінський характер.

Ще однією важливою складовою конституційно-правового статусу Прем'єрміністра України є правозастосовна складова, представлена правовими механізмами реалізації конституційних завдань, функцій і повноважень голови Уряду. В умовах конституційно-правової реформи 2004-2007 рр. започатковуються якісно нові нормативно-правові та організаційно-правові механізми забезпечення діяльності глави Уряду. Це зумовлюється принаймні двома чинниками: 1) «конституціоналізацію» правового статусу Прем'єр-міністра України; 2) збільшенням конституційних конфліктів і правових колізій в діяльності вищих органів державної влади. Щодо останнього чинника, то російські правознавці В.О. Ачкасов і Б.В. Грызлов абсолютно влучно виявили тенденцію сучасних держав Європи що-

до формування нестабільних парламентських коаліцій більшості, а відповідно, й нестабільних коаліційних урядів. Організаційно-правові механізми реалізації конституційно-правового статусу Прем'єр-міністра України передбачають існування та дієвість органічно розвиненої системи органів державної влади, державних підприємств, установ і організацій, а також недержавних організацій, уповноважених забезпечувати ефективне функціонування інституту голови Уряду. Така спроба здійснена у Законі України «Про Кабінет Міністрів України», але нормативні приписи цього Закону свідчать про незавершеність формування відповідних правових механізмів.

Безперечно, порушені проблеми теорії та практики конституційно-правового статусу Прем'єр-міністра України можна віднести до постановочних проблем

Юридичні і "політичні науки 205 національної юридичної науки. Утім, запропоновані положення та висновки можуть стати предметом подальших наукових дискусій, які дозволять сформувати цілісну концепцію конституційно-правового статусу голови Уряду й дозволять виробити досконалі інституційні й правозастосовні механізми реалізації цього статусу в умовах конституційно-правової реформи 2004—2007 рр.

1. Богданова Н.А. Система науки конституционного права. - М., 2001. - С. 56,

61, 2. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України: Підруч. / За ред. В. Ф. Погорілка. - К., 2006. - С. 238. 3. Пряхина Т.М. Конституционная доктрина Российской Федерации: Научное издание. - М., 2006. — С. 4. 4. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Цит. праця. - С. 270. 5. Касаткина Н.М. Глава исполнительной власти субъекта федерации (зарубежный опыт) // Очерки конституционного права иностранных государств: Учеб. и научно-практ. пособ. / Отв. ред.

Д.А. Ковачев. - М., 1999. — С. 252. 6. Ачкасов В.А., Грызлов Б.В. Институты западной представительной демократии в сравнительной перспективе: Учеб. пособ. —

М. 2006. - С. 157.

Файли матеріалу

[Оригінальний файл автора](#)