

ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ПРЕМ'ЄР-МІНІСТРА УКРАЇНИ З ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ УКРАЇНИ

Кобрин В.С.

Львівський національний університет імені Івана Франка

Досліджуються основні проблеми конституційно-правового регулювання взаємодії Прем'єр-міністра України з Верховною Радою України. Визначається основний елемент в системі розподілу влади – «система стримувань і противаг» та розкривається зміст поняття «взаємодія». Проводиться класифікаційна характеристика основних напрямків взаємодії Прем'єр-міністра України з Верховною Радою України. Висвітлюються основні напрямки удосконалення конституційно-правового регулювання взаємодії Прем'єр-міністра України з Верховною Радою України. Пропонуються зміни до чинного законодавства України з питань реформування конституційно-правового статусу Прем'єр-міністра України.

Ключові слова: Прем'єр-міністр України, Верховна Рада України, взаємодія, розподіл влад, стримування і противаги.

Постановка проблеми. Останнім часом ми знаходимо багато наукових праць з питань конституційно-правового статусу різних інститутів конституційного права, органів та посадових осіб органів публічної влади. Торкаються такі дослідження і конституційно-правового статусу Глави Уряду України – Прем'єр-міністра України. Якщо говорити про останнього, то він, займаючи одне з ключових положень в системі органів публічної влади, та керуючи вищим органом в системі органів виконавчої влади – Кабінетом Міністрів України в силу своїх повноважень вступає у взаємодію з різними органами та посадовими особами органів публічної влади.

Події лютого 2014 року змусили парламент – Верховну Раду України піти на безпрецедентний крок та прийняти постанову про самоусунення Президента України В. Януковича [1] та Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» [2]. З цього моменту Україна повернулася до редакції Конституції України 2004 року, яка за характером повноважень центральних органів державної влади перетворила Україну знову на змішану парламентсько-президентську республіку.

В такій моделі форми Української держави Прем'єр-міністр України має найтісніші зв'язки не з Президентом, а з Верховною Радою України. Власне «доля» глави уряду практично повністю залежить від волі парламенту, точніше від сформованої у ньому коаліції, лідер якої і займатиме посаду Прем'єр-міністра України.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання конституційно-правового статусу глави уряду та його відносин з іншими органами влади за останній період досліджувалися у працях таких вчених як: Ю.Г. Барабаша, І.І. Дахової, З.С. Макарової, В.В. Марченка, А.С. Романюка, О.В. Совгирі, В.М. Шаповала та інших.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Поряд з дослідженнями конституційно-правового статусу Прем'єр-міністра України, питання проблем конституційно-правового регулювання взаємодії Прем'єр-міністра України з Верховною Радою України предметом окремих публікацій не стало.

Мета статті. Метою статті є виокремлення проблем конституційно-правового регулювання взаємодії Прем'єр-міністра України з Верховною Радою України та формулювання пропозицій по їх вдосконаленню.

Виклад основного матеріалу. Найбільш важливим елементом в системі поділу влади є

«стримування і противаги» в процесі реалізації органами своїх владних повноважень. Практична реалізація ідеї стримувань і противаг пов'язується з необхідністю не тільки запобігти надмірній концентрації влади, а й забезпечити стабільність і сталість в діяльності державних інститутів, слугувати кращій їх організації та злагодженості, подолання можливого протистояння та конфронтації всередині державного механізму. Свого часу неодноразово згаданий вище Ш. Монтеск'є писав, що для того, щоб не було можливості зловживати владою, необхідний такий порядок речей, при якому різні влади могли б взаємно стримувати одна одну [3, с. 287].

Так наприклад провідні вчені-конституціоналісти В. Чушенко та І. Заяць вважають, що оцінюючи Конституцію України в цілому, необхідно відзначити, що в ній кожна із гілок влади наділяється функціями та повноваженнями, які свідчать про їхню самостійність у державному механізмі. Водночас вміщуються положення щодо співпраці окремих підрозділів влади, їхньої взаємодії, важелі можливого взаємовпливу [4, с. 302].

Конституційний Суд України в Рішенні № 7-рп/2000 від 27 квітня 2000 року постановив: «Згідно із конституційно-правовими засадами поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6) та принципами конституційності, законності органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19). Хоча органи законодавчої, виконавчої та судової влади є самостійними у своїй діяльності в межах наданих їм повноважень, проте стабільність конституційного ладу досягається чіткою системою їх взаємостимувань і противаг. Поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову передбачає їх тісну взаємодію, кінцевим результатом якої є досягнення конституційних цілей і завдань (забезпечення прав і свобод людини і громадянина, їх безпека, стабільність конституційного ладу тощо)» [5].

Що ж це за така система та які її ознаки, елементи та характеристики? Потрібно відразу ж зазначити, що небагато вчених і науковців досліджують питання пов'язані із системою стримувань і противаг, деякі ж розглядають її як практичну сторону принципу поділу влад.

В. Кравченко визначає «систему стримувань і противаг» як наділення різних органів державної влади взаємними контрольними повноваженнями [6, с. 246]. Ю. Барабаш та ін. «систему стримувань і противаг» вважають системою, яка має забезпечу-

вати реальний баланс повноважень у взаємовідносинах гілок єдиної державної влади [7, с. 244].

Найповніше та найточніше виводить дефініцію «системи стримувань і противаг» Л. Силенко. Під такою системою вона розуміє сукупність законодавчо закріплених повноважень, засобів, форм, методів, процедур, призначених для забезпечення реалізації принципу розподілу влади, недопущення домінування будь-якої гілки влади і досягнення динамічної стабільності між ними [8, с. 12].

Метою створення системи стримувань і противаг є реалізація принципу розподілу влади; головне завдання і призначення цієї системи – забезпечення політичної стабільності та безперервність функціонування державної влади; узгодження дій всіх гілок влади, недопущення кризи діяльності державного механізму. Крім того Л. Силенко виділяє та виводить поняття балансу гілок влади, під яким розуміється скоординоване прагнення до врівноваження гілок влади з метою виключення домінування будь-якої з них, а також досягнення оптимальних результатів під час вирішення ними спільних завдань [8, с. 13].

Разом з тим принцип розподілу державної влади означає не тільки й не стільки і жорсткий розподіл функцій та компетенції між владними структурами, скільки механізми їх тісної взаємодії для вирішення проблем державотворення [10, с. 34].

Різні гілки державної влади, що організована на таких засадах, не незалежні повністю одна від одної, а перебувають у тісному зв'язку та взаємодіють між собою. Таким чином, розподіл влад не є абсолютним. Одночасно він означає єдність влади на основі загальних політико-правових принципів та цілей гуманного суспільства. Більше того, він потребує тісної взаємодії всіх владних структур. Це має суттєве значення для консолідації суспільства, захисту основ конституційного ладу, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, оскільки політично виважені, обґрунтовані рішення приймаються саме в процесі конструктивного співробітництва законодавчої та виконавчої гілок державної влади [11, с. 12–13].

Належне місце в принципі розподілу влади займає положення про необхідність взаємозалежності та взаємодії гілок влади. Так наприклад Л. Силенко з'ясовує юридичне значення цих термінів. Взаємозалежність – це взаємні обов'язки правового характеру, що стосуються гілок влади, кожна з яких наділена різними за своїм змістом повноваженнями. Взаємодія – це взаємна діяльність гілок влади під час вирішення ними спільних завдань, врегульованих правом, і які здійснюються всіма гілками влади [12, с. 89–97].

Щоби безпосередньо перейти до конституційно-правового аналізу такої взаємодії слід, на нашу думку, визначити напрямки такої взаємодії. Напрямами взаємодії Прем'єр-міністра України з іншими органами публічної влади можна поділити за наступними критеріями:

а) за суб'єктами взаємодії – 1) взаємодія з Президентом України; 2) взаємодія з Верховною Радою України; 3) взаємодія з членами Кабінету Міністрів України; 4) взаємодія з центральними органами виконавчої влади; 5) взаємодія з місцевими органами виконавчої влади; 6) взаємодія з органами місцевого самоврядування;

б) за територією взаємодії – 1) взаємодія на загальнодержавному рівні; 2) взаємодія на місцевому (локальному рівні);

в) за функціональною підпорядкованістю – 1) внутрішня взаємодія (з членами Кабінету Міні-

стрів України, іншими органами виконавчої влади); 2) зовнішня взаємодія (з Президентом України, Верховною Радою України та органами місцевого самоврядування);

г) за сферами взаємодії – 1) взаємодія у правотворчій сфері; 2) взаємодія у установчій (кадровій, номінаційній) сфері; 3) взаємодія у контрольній сфері; 4) взаємодія у зовнішньополітичній сфері; 5) взаємодія у оборонній сфері;

д) за нормативним закріпленням – 1) конституційна взаємодія (закріплюється на рівні норм Основного Закону); 2) законна взаємодія (закріплюється Законом України «Про Кабінет Міністрів України» та ін. законами); 3) підзаконна взаємодія (закріплюється на рівні підзаконних нормативно-правових актів, наприклад Регламент Кабінету Міністрів України;

е) за наслідками взаємодії – 1) реальна взаємодія (має наслідком можливість прийняття рішення); 2) номінальна взаємодія (зводиться лише до умовних способів взаємодії – переговорів, консультацій тощо та не має своїм наслідком можливість прийняття певних рішень).

Найперше взаємодія між Прем'єр-міністром України та Верховною Радою України відбувається на етапі формування уряду – Кабінету Міністрів України, який розпочинається з призначення на посаду Прем'єр-міністра України. Верховна Рада щодо останнього наділена установчою функцією.

Згідно положень Конституції України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Прем'єр-міністр України призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України. Таке подання Президент вносить на основі пропозицій коаліції депутатських фракцій парламенту.

Згідно ч. 5 ст. 8 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» до подання про призначення на посаду Прем'єр-міністра України додаються: 1) відомості про громадянство; 2) відомості про освіту; 3) відомості про трудову діяльність і автобіографія; 4) декларація про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік; 5) відомості про перебування у складі керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку; 6) відомості про судимість кандидата. Що надзвичайно важливо, усі відомості подаються державною мовою і власноручно повинні бути підписані кандидатом на посаду Прем'єр-міністра України.

До голосування за свою кандидатуру за пропозицією депутатських фракцій кандидат на посаду Прем'єр-міністра України проводити зустрічі з останніми та відповідає на їхні запитання. Такі зустрічі дають можливість депутатам від різних політичних сил у «неформальній обстановці» обговорити з потенційним Прем'єр-міністром України важливі питання суспільного та державного життя та почути на них аргументовані відповіді.

Власне саме голосування відбувається на пленарному засіданні Верховної Ради України у режимі поіменного голосування. За результатами такого голосування (позитивного) приймається постанова Верховної Ради України про призначення Прем'єр-міністра на посаду.

Такий новопризначений Прем'єр-міністр України ще до вступу на посаду вже наділяється правом формувати склад уряду та вносити відповідні подання на призначення окремих членів Кабінету Міністрів України (крім посад Міністра оборони та Міністра закордонних справ України, подання на призначення яких вноситься Президи-

дентом України). Таке подання може бути об'єднане в один список, якщо йде мова про призначення нового складу уряду, та окреме стосовно певних членів Кабінету Міністрів України, якщо йде мова про заміщення посади, наприклад того чи іншого міністра.

Також Прем'єр-міністр України наділяється правом вносити на розгляд Верховної Ради України подання на звільнення члена Кабінету Міністрів України (крім посад Міністра оборони та Міністра закордонних справ України, подання на звільнення яких вноситься Президентом України).

Цікавою є взаємодія між Прем'єр-міністром України та Верховною Радою України на етапі вступу останнього на посаду. Так при формуванні нового складу уряду присягу члена Кабінету Міністрів України зачитує Прем'єр-міністр України, а її текст підписує кожен член уряду. Цікаво, що спеціальної присяги, яку би мав складати ново-призначений Прем'єр-міністр України законодавство не передбачає. Про доцільність такої присяги ми подавали свої міркування вище.

Інша, не менш суперечлива норма закону «Про Кабінет Міністрів України» говорить, що особа, яка у день свого призначення на посаду члена Кабінету Міністрів України (крім Прем'єр-міністра України) не склала присяги, вважається такою, що відмовилася від посади [13]. Виходить так, що Прем'єр-міністр України може не складати присяги, його обов'язок на законодавчому рівні зводиться лише до зачитування відповідного тексту присяги. У будь-якому випадку в цій частині взаємодії вважаємо неминучими зміни та доповнення до закону.

Ще одним напрямком взаємодії Верховної Ради України з Прем'єр-міністром України є напрямок, пов'язаний з відставкою уряду – Кабінету Міністрів України. Так Закон України «Про Кабінет Міністрів України» визначає, що відставка уряду можлива за трьох підстав, дві з яких безпосередньо пов'язані з Прем'єр-міністром України. Перша з них – це відставка Кабінету Міністрів України внаслідок відставки Прем'єр-міністра України.

Так відповідно до положень ст. 115 Конституції України відставка Прем'єр-міністра України має наслідком відставки всього складу Кабінету Міністрів України. Це одне з ключових і визначальних положень Основного закону, яке вкотре доводять особливу роль, місце і значення глави уряду у системі органів публічної влади в Україні. Жоден інший орган публічної влади чи то у виконавчій її гілці, чи у інших гілках влади, чи в системі органів місцевого самоврядування при відставці свого керівника не йде у відставку усім складом.

Прем'єр-міністр України має право заявити Верховній Раді України про свою відставку, яка розглядає таке питання не пізніше ніж на десятий день після надходження відповідної заяви, якщо вона надійшла під час чергової сесії, і не пізніше першого пленарного тижня наступної чергової сесії, якщо така заява надійшла у міжсесійний період. Днем звільнення Прем'єр-міністра України вважатиметься день прийняття рішення про його відставку на пленарному засіданні Верховної Ради України, оформлене відповідною постановою [14].

Відставка уряду відбувається і у випадку смерті Прем'єр-міністра України. Повноваження останнього припиняються з дня смерті. Смерть Прем'єр-міністра України повинна бути засвідчена відповідним свідоцтвом органів реєстрації актів цивільного стану.

Взаємодія між Верховною Радою України та Прем'єр-міністром України відбувається також в рамках парламентського контролю за діяльністю уряду. Так, зокрема в строк протягом одного місяця з дня формування Кабінету Міністрів України Прем'єр-міністром України на розгляд парламенту подається Програма діяльності уряду. Більше того, законодавчо закріплюється обов'язок Прем'єр-міністра України особисто представляти Програму діяльності Кабінету Міністрів України на пленарному засіданні Верховної Ради та особисто відповідати на запитання народних депутатів України [15].

Народні депутати України та Уповноважений Верховної Ради України з прав людини мають право невідкладного прийому з боку Прем'єр-міністра України з питань своєї діяльності. Крім того, народні депутати України наділяються правом депутатських запитів та звернень.

Важливим напрямком взаємодії між главою уряду – Верховною Радою України та Прем'єр-міністром України є участь останнього у пленарних засіданнях роботи парламенту. Так, згідно положень Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» Прем'єр-міністр України на рівні з Президентом України за посадою має право бути присутнім на закритому засіданні Верховної Ради України, а також на звичайному пленарному засіданні без відповідного запрошення. Крім того, Прем'єр-міністру України, у разі його присутності на пленарному засіданні парламенту надається гарантоване право на виступ.

В законодавчому процесі взаємодія відбувається в частині визначення Прем'єр-міністром України члена Кабінету Міністрів України, який б представляв проект Закону, поданий Кабінетом Міністрів України. У разі неможливості визначенням членом Кабінету Міністрів України представляти проект закону у Верховній Раді України за згодою Прем'єр-міністра України його може представляти заступник міністра, керівник центрального органу виконавчої влади, який не входить до складу Кабінету Міністрів України, про що Верховна Рада України повідомляється письмово [16].

Висновки і пропозиції. В частині призначення на посаду доцільними є внесення змін до Конституції України і Законів України, які б передбачали наступну процедуру. Президент України, провівши консультації з коаліцією депутатських фракцій, вносить кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра України. У випадку не підтримки Верховною Радою України кандидатури Прем'єр-міністра України, глава держави зобов'язаний протягом п'яти денного 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 без участі Президента України.

Прем'єр-міністру України, для вдосконалення взаємовідносин з Верховною Радою України потрібно надати право ставити питання перед парламентом про довіру уряду, довіру кожного окремого його члена та питання про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Крім того, вважаємо також доцільним надати право Прем'єр-міністру України бути окремо від Кабінету Міністрів України суб'єктом права законодавчої ініціативи та мати можливість скликати позачергові сесії парламенту і вносити пропозиції щодо продовження строку чергових сесій.

Список літератури:

1. Постанова Верховної Ради України «Про самоусунення Президента України від виконання конституційних повноважень та призначення позачергових виборів Президента України» від 22 лютого 2014 // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 11. – Ст. 158.
2. Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 11. – Ст. 143.
3. Монтескьє Ш. О духе законів // Монтескьє Ш. Избранные произведения / Общ. ред. и вступ. ст. М. Н.Баскина. – М. : Госполитиздат, 1955. – 478 с.
4. Чушенко В. І., Заяць І. Я. Конституційне право України : Підруч. / В. І. Чушенко, І. Я. Заяць. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2007. – 488 с.
5. Рішення Конституційного Суду України від 27 квітня 2000 р. № 7-рп/2000 (справа про тимчасове виконання обов'язків посадових осіб). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-00>
6. Кравченко В. В. Конституційне право України : Навчальний посібник / В. В. Кравченко. – Вид. 3-тє, виправл. та доповн. – К. : Атіка, 2004. – 512 с.
7. Конституційне право України : Підруч. Для студ. вищ. навч. закл. / За ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. – Х. : Право, 2008. – 416 с.
8. Силенко Л. М. Конституційні основи системи стримувань і противаг як засіб організації та функціонування державної влади в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Л. М. Силенко. – Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 1998. – 19 с.
9. Веніславський Ф. Взаємодія гілок влади як принцип основ конституційного ладу України / Ф. Веніславський // Право України. – 1998. – № 1. – С. 34–38.
10. Веніславський Ф. В. Конституційні основи взаємовідносин законодавчої та виконавчої влади в Україні : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Ф. В. Веніславський. – Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2000. – 22 с.
11. Силенко Л. М. Система стримувань і противаг: теоретичні аспекти / Л. М. Силенко // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 1999. – № 4. – С. 89–97.
12. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222 (зі змінами).
13. Там же.
14. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14–15, № 16–17. – Ст. 133 (зі змінами).
15. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222 (зі змінами).

Кобрын В.С.

Львовский национальный университет имени Ивана Франко

ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРЕМЬЕР-МИНИСТРА УКРАИНЫ С ВЕРХОВНОЙ СОВЕТОМ УКРАИНЫ

Аннотация

Исследуются основные проблемы конституционно-правового регулирования взаимодействия Премьер-министра Украины с Верховной Радой Украины. Определяется основной элемент в системе разделения властей – «система сдержек и противовесов» и раскрывается содержание понятия «взаимодействие». Проводится классификационный характеристика основных направлений взаимодействия Премьер-министра Украины с Верховной Радой Украины. Освещаются основные направления совершенствования конституционно-правового регулирования взаимодействия Премьер-министра Украины с Верховной Радой Украины. Предлагаются изменения в действующее законодательство Украины по вопросам реформирования конституционно-правового статуса Премьер-министра Украины.

Ключевые слова: Премьер-министр Украины, Верховная Рада Украины, взаимодействие, разделение властей, сдержки и противовесы.

Kobryn V.S.

Ivan Franko National University of Lviv

PROBLEMS OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL INTERACTION PRIME MINISTER OF UKRAINE WITH VERKHOVNA RADA OF UKRAINE

Summary

Investigated the main problems of the constitutional and legal regulation of the interaction of the Prime Minister of Ukraine with Verkhovna Rada of Ukraine. Determined the main element in the system of separation of powers – "checks and balances" and reveals the contents of the concept of "interaction". Carried classification characteristics of the main areas of cooperation between the Prime Minister of Ukraine with the Verkhovna Rada of Ukraine. Highlights the main trends of the constitutional and legal regulation of the interaction between the Prime Minister of Ukraine with Verkhovna Rada of Ukraine. Proposed changes to the current legislation of Ukraine on reforming the constitutional and legal status of the Prime Minister of Ukraine.

Keywords: Prime Minister of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine, interaction, separation of powers, checks and balances.