

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ УРЯДУ

Величко В. О.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державного будівництва
та місцевого самоврядування
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого, м. Харків

Анотація: У статті аналізуються проблеми у правовому регулюванні діяльності Кабінету Міністрів України та пропонуються варіанти їх вирішення.

Ключові слова: уряд, Кабінет Міністрів України, виконавча влада, Прем'єр-міністр України, Програма діяльності Уряду, коаліція депутатських фракцій.

Аннотация: В статье анализируются проблемы в правовом регулировании деятельности Кабинета Министров Украины и предлагаются варианты их решения.

Ключевые слова: правительство, Кабинет Министров Украины, исполнительная власть, Премьер-министр Украины, Программа деятельности Правительства, коалиция депутатских фракций.

Annotation: This paper analyzes the problems in the legal regulation of the Cabinet of Ministers of Ukraine and offered their solutions.

Key words: government, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the executive, the Prime Minister, Government Action Program, a coalition of factions.

Кабінет Міністрів України є вищим колегіальним органом у системі органів виконавчої влади України. Багато в чому саме від його діяльності залежить втілення у життя державної політики, злагоджена робота всього державного апарату, результативність запроваджуваних політичних реформ та ефективність функціонування демократичних механізмів. Цим обумовлюється особливе місце Кабінету Міністрів України у державному механізмі України та значна роль дотримання демократичних засад ухвалення рішень цим колегіальним органом. Тому на особливу увагу заслуговує дослідження законодавчого

врегулювання функціонування Кабінету Міністрів України, виявлення проблемних аспектів та запропонування шляхів їх вирішення.

Окремі проблемні питання конституційно-правового статусу Уряду в Україні досліджували Ю. Тодика, Ю. Барабаш, В. Авер'янов, В. Шаповал, М. Козюбра, В. Кампо, І. Пахомова. Автори підкреслюють необхідність подальшої інституціоналізації та нормативної деталізації статусу Кабінету Міністрів України у системі поділу влади, що свідчить про наявність потреби подальшого дослідження зазначеної проблеми.

Конституція України у статті 6 закріпила фундаментальний для розбудови правової держави

принцип поділу єдиної державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Вагомий демократичний потенціал цього принципу полягає у досягненні первинної рівноваги між окремими гілками влади – з тим, щоб жодна з них навіть у власній сфері не залишалася безконтрольною і не діяла у цій сфері довільно. Місце Кабінету Міністрів України у державному апараті чітко встановлено статтею 113 Конституції України, відповідно до якої він є вищим органом у системі органів виконавчої влади. У частині другій окресленої статті, а також у частині 3 статті 1 статутного Закону, Уряд відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України. Таким чином, можна констатувати, що в Україні функціонує змішана – парламентсько-президентська республіка з «подвійною відповідальністю» Уряду як перед Президентом, так і перед Парламентом. Проте така форма правління була не завжди. Ще на початку 90-х Кабінетові Міністрів тимчасово надали законодавчі повноваження. Тобто, з 18 листопада 1992 р. до 21 травня 1993 р. в Україні склалася своєрідна форма державного управління, коли функції законотворення мали два органи. Така практика лише напхнула Україну. В 1993-1994 роках у країні сталася найбільша економічна і політична криза, яка призвела до зміни Президента і Верховної Ради України. Подальший конституційний процес, що тривав у середині 90-х років торкнувся питань діяльності Уряду у площині визначення рівня доступу інститутів влади (Президента і Верховної Ради) до формування Кабінету Міністрів [5, с. 3]. Політична боротьба щодо форми правління призвела до того, що 1995-го року в Конституційному договорі були закладені підвалини для переходу до президентської республіки відповідно до якого: «Уряд України – Кабінет Міністрів України є центральним колегіальним органом державної влади, підпорядкований Президенту України і відповідальний перед ним». Та згодом, прийнята в 1996 р. Конституція України майже на 10 років закріпила президентсько-парламентську форму правління. Згідно з редакцією Основного Закону 1996 р. «Прем'єр-міністр України призначається Президентом України за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України».

Отже, Конституція закріпила «подвійну залежність» Уряду: він став відповідальним перед Президентом України та підконтрольний та підзвітний Верховній Раді. Подвійна підпорядкованість Уряду, як свідчить і вітчизняний і закордонний досвід, не завжди ефективна. На практиці виконавчі органи здебільшого орієнтуються на одного суб'єкта. Зрозуміло, що виникла потреба врегулювати ці відносини. Значна частина взаємозв'язків (у тому числі і щодо призначення – звільнення Прем'єр-міністра) регулювалася безпосередньо нормами Конституції. Водночас частина норм Основного Закону (щодо подання Прем'єр-міністром пропозицій на призначення чи звільнення членів Уряду) мала суто формальний характер. Тобто, Президент, будучи формально не інтегрованим у систему виконавчої влади, активно

втручався як глава держави в діяльність та формування органів виконавчої влади.

Закон України «Про внесення змін до Конституції України» (від 8 грудня 2004 року) змінив ситуацію і значною мірою підпорядкував Уряд Верховній Раді України. Наслідком політичної реформи стали кардинальні зміни статті 115 Основного Закону, яка пов'язувала питання припинення повноважень Кабінету Міністрів не з обранням Президента України, а з діяльністю Верховної Ради України. Отже, основні важелі впливу на Уряд тоді перейшли до органу законодавчої влади України. Конституційна модель, що була встановлена внаслідок реформи, повинна була значною мірою втілювати принцип виключення безпосереднього втручання президента в урядову діяльність та сприяти самостійності Уряду. Відповідальність Уряду перед главою держави обмежувалась правом Президента внести Верховній Раді пропозицію щодо розгляду питання про недовіру Кабінету Міністрів України. Але і тоді фактично Кабінет Міністрів України все ще залишався значною мірою підконтрольним і підзвітним Президенту, оскільки останній, зокрема, мав право зупиняти дію актів Уряду з одночасним зверненням до Конституційного Суду України [8, с. 168]. Подальша трансформація була пов'язана з рішенням, прийнятим Конституційним Судом України (30 вересня 2010 року), в результаті чого конституційна реформа 2004 року була скасована, та Україна знову перетворилася на президентсько-парламентську республіку, з подальшим переходом до Президента України основних важелів впливу на Уряд. На сьогодні ж, з набранням чинності Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» (від 21.02.2014 р.) була відновлена парламентсько-президентська форма правління, за якою президент втрачає частину своїх повноважень та контроль над виконавчою владою, з переходом останній до Парламенту України [2].

Але проходячи такі трансформації форми правління, незважаючи на своє високе політичне становище, правовий статус Кабінету Міністрів, всупереч імперативним вимогам п. 12 ст. 92 Основного Закону України, досить значний проміжок часу (понад 10 років) залишався без належного нормативного врегулювання на рівні закону. Тільки за перші п'ять років дії Основного Закону, спроби на законодавчому рівні визначити статус Кабінету Міністрів України закінчувалися нічим: п'ять разів Голова Верховної Ради України підписував відповідний законопроект і відправляв його на підпис Президенту України, і п'ять разів Глава держави повертав його на повторний розгляд до законодавчого органу зі своїми пропозиціями. Згодом Президент України відкликав пропозиції стосовно свого проекту і, внаслідок того, що чинним законодавством не передбачено процедури набуття цим актом чинності, його подальша доля була незрозумілою. У Верховній Раді України четвертого скликання Закон України «Про Кабінет Міністрів України» не розроблявся, а повернувся до нього лише після прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України» 2004 року.

І тільки 21 грудня 2006 року був прийнятий перший Закон, що регламентував організацію і

діяльність Уряду України. Наступний (другий) Закон України «Про Кабінет Міністрів України» було прийнято 16 травня 2008 року. У ньому було збережено структуру попереднього закону, проте виправлено основні недоліки та суперечності у правовому регулюванні українського Уряду. Третя редакція Закону України «Про Кабінет Міністрів України» була прийнята 7 жовтня 2010 року. Підставою для прийняття цього Закону була зміна положень Конституції України, якими визначалися повноваження та порядок діяльності Кабінету Міністрів України, внаслідок прийняття Рішення Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року, яким зазначений Закон визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття. Відповідно до зазначеного Рішення Конституційний Суд України поклав на органи державної влади обов'язок невідкладного виконання цього Рішення стосовно приведення нормативно-правових актів у відповідність до Конституції України від 28 червня 1996 року у редакції, що існувала до внесення в неї змін Законом від 8 грудня 2004 року. І остання, та у цей час чинна редакція Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014, була розроблена і прийнята у зв'язку зі зміною базових конституційних норм щодо формування та діяльності Кабінету Міністрів України. Завданням при прийнятті відповідного Закону, було забезпечення його відповідності основоположним нормам Конституції України. Проте нині і він містить певні недоліки.

Так у статті 2 визначаються «основні завдання» Кабінету Міністрів України, однак, судячи зі змісту статті, йдеться насправді не про завдання, а про функції. Під завданням зазвичай розуміється: 1) запланований для виконання обсяг роботи, що рано чи пізно може бути повністю виконаний; 2) мета або замисел, які (хоча б теоретично) можуть бути досягнуті. Між тим є цілком очевидним, що такі «завдання», як «забезпечення державного суверенітету», «здійснення внутрішньої та зовнішньої політики», «розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України» за своєю правовою природою навіть гіпотетично не можуть бути остаточно виконані або досягнуті. Вони повинні постійно здійснюватись Урядом [4, с. 233].

У статті 9 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та п. 10 ст. 106 Конституції України відсутня вказівка на термін, у продовж якого Президент вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України. Не передбачає Основний Закон й ситуації, коли Глава держави свідомо не внесе подання до Парламенту про призначення відповідних міністрів з тим, щоб Уряд не був сформований у конституційно передбачений термін [6, с. 15]. Така ситуація може бути використана для штучного створення підстав для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України.

Подальший аналіз Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та Основного Закону висвітлює й інші недоліки. Один з таких міститься в процедурі призначення глави Уряду. Згідно з Конституцією України, кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій. Тобто Президент виконує роль посередника в процедурі призначення Прем'єр-міністра (коаліція – Президент – Верховна Рада). Тому виникає питання: які повноваження, крім технічного подання кандидатури Прем'єр-міністра до парламенту, має Президент України. Відповідно до ст. 106 Президент України вносить, за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції. Уточнення щодо строку дає підстави вважати, що Президент України приймає рішення щодо кандидатури, а не виконує формальні функції щодо її внесення на розгляд парламенту. Це впливає з того, що для парламентсько-президентської форми правління Президент як глава держави теж повинен мати важелі впливу на призначення Прем'єр-міністра. Тим не менше в Конституції не регламентується, що Президент може відмовити коаліції у висунутій нею кандидатурі, крім технічної перевірки невідповідності запропонованої кандидатури вимогам, які висуваються до члена Кабінету Міністрів України. Тому необхідно, щоб президентські повноваження в сфері затвердження глави Уряду були уточнені на рівні закону.

У ч. 3 ст. 17 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» закріплено, що у разі обрання члена Кабінету Міністрів України народним депутатом України він набуває повноважень народного депутата без подання документа про його звільнення з посади і продовжує здійснювати повноваження члена Кабінету Міністрів України до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів. Не можна погодитися з такою нормою, оскільки пропонується «узаконити» суміщення депутатського мандату (на досить тривалий період) з іншими видами діяльності, що суперечить ст. 78 Конституції України [7, с. 235].

Залишається також відкритим питання: перед ким Кабінет Міністрів України зобов'язаний скласти повноваження? Відповідно до Конституції та Закону України Уряд йде у відставку після обрання нового складу парламенту (ч. 1 ст. 115). Але немає гарантій того, що Уряд буде незмінним протягом всієї каденції. Якщо зважати на складність політичних процесів та як це позначається на діяльності парламенту, то немає впевненості в тому, що протягом п'яти років повноважень Верховної Ради України коаліція існуватиме в тому вигляді, в якому вона утворилася на початку її роботи. Згадана особливість конституційно-правової регламентації інституту парламентської відповідальності Уряду засвідчує, що серед підстав припинення діяльності Кабінету Міністрів України відсутня така, як припинення існування коаліції партійних сил, що сформували уряд. Виникнення такої ситуації може спричинити конфлікт між новою коаліційною більшістю й Урядом сформованим попередньою

коаліцією. Учасником цього конфлікту може стати і Президент України. У будь-якому випадку, навіть цивілізоване співіснування і співпраця між новоутвореною коаліцією партійних фракцій і Урядом, що залишився «у спадщину» від попередньої коаліції цілком згубно впливатиме на ефективність діяльності обох інститутів [9, с. 31]. Також, крім усього іншого, така розстановка партійних сил в уряді та парламенті порушуватиме всю логіку організації механізму відносин між парламентською більшістю та урядом в умовах змішаної парламентарно-президентської форми правління.

Така сама ситуація може стосуватися і порядку розробки Програми діяльності Кабінету Міністрів України, яка відповідно до ч. 1 ст. 11 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» має базуватися на узгоджених політичних позиціях та програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України. Адже зазначений документ має особливе значення, оскільки Уряд планує свою роботу на основі та на виконання саме цього стратегічного документу, для чого розробляє і затверджує щорічний план дій щодо виконання відповідної Програми.

Не виключено, що після прийняття резолюції недовіри на посаду нових членів уряду можуть претендувати особи з колишнього складу уряду, тобто яким винесено «резолюцію недовіри». З точки зору символічної політики, продовження повноважень осіб, які мають «багаж недовіри», негативно сприйматиметься партнерами як у внутрішній, так і в зовнішній політиці. Тобто залишається невизначеним рівень їх легітимності. Виходячи з цього, необхідно прийняти відповідні зміни до Закону, які б конкретизували процедуру формування уряду. Це особливо важливо для форми правління зі значними повноваженнями парламенту. Оскільки: «при парламентському режимі уряд має спиратись на коаліцію об'єднаних партій, але такий союз завжди не міцний, а в «кулуарах» постійно зав'язуються інтриги з метою порушити існуючу комбінацію і змінити її новою» [10, с. 482].

Актуальним є питання впливу опозиції на Уряд. Наявність політичної опозиції, забезпечення можливостей для її повноцінної участі у політичному житті є однією з базових умов існування політичної системи європейського зразка. Відповідно до Конституції України, якщо до складу опозиції входить не менш як одна третина депутатів, вона може ініціювати питання про відповідальність Кабінету Міністрів України. Але відправити Уряд у відставку (прийняти резолюцію недовіри) може лише більшість депутатів від конституційного складу. Тому право ініціювати звіт Уряду дає можливість парламентській опозиції донести через парламент свою позицію та продемонструвати своє ставлення до Уряду і не більше.

Уточнення потребують співвідношення норм статей 116 та 113 Основного Закону України. У п. 1 ст. 116 Конституції України зазначено: «Кабінет Міністрів України забезпечує виконання Конституції і Законів України, актів Президента України». Зміст цього формулювання викликає два запитання: по-перше, як співвідносяться поняття «забезпечує виконання», вжите у цій статті, та «керується», вжите у ч. 3 ст. 113 Основного Закону. Згідно із Великим

тлумачним словником сучасної української мови слово «забезпечувати» означає, зокрема, створювати надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось; захищати, охороняти кого-щонебудь від небезпеки, а «керуватися» означає діяти, чинити згідно з чим-небудь, на підставі чогось, залежно від чогось [11, с. 14]. Таким чином, Уряд створює умови для здійснення Конституції, законів України та актів Президента України (забезпечує виконання), однак при цьому діє (керується) згідно із тією ж Конституцією та Законами України, а також указами Президента України. Очевидно, що Уряд керуючись актом, його сам і виконує та повинен забезпечити це виконання з боку суб'єктів, що знаходяться в його управлінні. Отже, перелік актів, виконання яких Уряд має забезпечити та якими має керуватися співпадає. На суперечливості визначення переліку актів, якими керується та які виконує Уряд наголошується і у науковій літературі [12, с. 198].

З питаннями формування та діяльності Кабінету Міністрів України логічно пов'язана і процедура звільнення з посад членів уряду.

Регламентуючи її, Закон уточнює конституційне положення щодо права Верховної Ради України на самостійне звільнення членів Кабінету Міністрів України, доповнюючи процедуру реалізації цього права обов'язковою умовою – «за поданням Прем'єр-міністра». Подібне поширювальне тлумачення умов прийняття Верховною Радою рішення про звільнення членів уряду не можна визнати обґрунтованим, оскільки тим самим суттєво звужується зміст згаданого дискреційного права Верховної Ради України, наданого їй Конституцією України. Дійсно, за Законом парламент позбавляється права на самостійне, тобто не пов'язане з поданням Прем'єр-міністра, прийняття рішення про звільнення урядовців.

Як уже наголошувалося, подібний спосіб тлумачення у цьому випадку заперечується самою Конституцією (ч. 2 ст. 85), яка вичерпно визначає перелік і зміст повноважень парламенту.

Разом з тим Конституція України не виключає можливостей диспозитивних дій Прем'єр-міністра з ініціювання перед Верховною Радою України пропозиції про звільнення урядовців. Звісно, нормативне оформлення таких можливостей мало б бути іншим: не як обов'язкова вимога до реалізації права парламенту, а як право Прем'єр-міністра вносити подання до Верховної Ради України щодо звільнення з посад членів Кабінету Міністрів України. Це право Прем'єр-міністра не уточнювало б, а доповнювало наявне нині право Верховної Ради України на власний розсуд звільняти членів уряду (включно, до речі, з посадою Прем'єр-міністра – якщо буквально трактувати формулювання п. 12 ч. 1 ст. 85 КУ), що гранично точно, на наш погляд, відповідає змісту Конституції України [13, с. 6].

Говорячи про право Верховної Ради України самостійно звільняти членів уряду, слід розуміти, що ініціювати відповідні пропозиції можуть на рівних умовах усі члени парламенту та їх утворення. Адже якихось формальних обмежень для внесення подібних пропозицій Конституція (на відміну, скажімо, від норми про кількісне обмеження – не менш як однією третиною від конституційного

складу, щодо ініціювання питання про відповідальність КМУ – ч. 1 ст. 87) не передбачас.

Не враховано також вимоги п. 12 ч. 1 ст. 85 Конституції України стосовно повноваження Верховної Ради України щодо звільнення члена Кабінету Міністрів України у статті 18 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», де передбачена можливість достроково припинити повноваження члена Кабінету Міністрів України за ініціативи Верховної Ради України лише за обставинами визначеними у згаданій вище статті. Таким чином парламент не матиме права звільнити члена Кабінету Міністрів України, щодо якого, наприклад, набере законної сили обвинувальний вирок. Це, в свою чергу, суперечитиме ч. 1 ст. 7 цього ж закону, згідно з яким не можуть бути призначені на посади членів Кабінету Міністрів України особи, які мають судимість, не погашену і не зняту у встановленому законом порядку.

З урахуванням зазначеного, цілком очевидно, що існує нагальна потреба і в подальшому вести роботу по вдосконаленню правового регулювання діяльності Кабінету Міністрів України. Оскільки саме на цей орган покладена підвищена відповідальність за реалізацію державної політики та злагоджену роботу всього державного апарату.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про Кабінет Міністрів України [Текст]: Закон України від 27.02.2014 // *Голос України*. – 2014. – № 39 /спецвипуск/.
2. Про відновлення дії окремих положень Конституції України [Текст]: Закон України від 21.02.2014 // *Голос України*. – 2014. – № 39 /спецвипуск/.
3. Конституція України від 28.06.96 [Текст] // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 30.
4. Фархадов Ф. Протиріччя Закону України «Про Кабінет Міністрів» та конституції України [Текст] / Ф. Фархадов // *Юриспруденція XXI століття: теорія і практика*. – Д.: Дніпропетр. держ. унів-т внутр. справ, 2008. – С. 232-235.
5. Кафарський В. Кабінет Міністрів України проблеми формування в нових політико-правових умовах [Текст] / В. Кафарський // *Право України* – 2006. – 8. – С. 3-8.
6. Мартишок Р. Процедура формування Кабінету Міністрів України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» оцінка конституційності [Текст] / Р. Мартишок // *Юридична Україна*. – 2008. – 2 – С.14-16.
7. Фархадов Ф. Протиріччя Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та конституції України [Текст] / Ф. Фархадов // *Юриспруденція XXI століття: теорія і практика*. – Д.: Дніпропетр. держ. унів-т внутр. справ, 2008. – С. 232-235
8. Самборська І.М. Еволюція конституційно правового статусу Кабінетів Міністрів України [Текст] / І.М. Самборська // *Демократія у країнах Східної Європи конституційно-правовий вимір / Національний університет «Юридична академія України ім. Я. Мудрого»*. – Х. Права людини. 2011. – С. 167-168.
9. Мартишок Р. Кабінет Міністрів України в системі стримувань і противаг на сучасному етапі [Текст] / Р. Мартишок // *Юридична Україна* – 2008. 7 – С. 28-32.
10. Дюверже М. Политические партии / Пер. с франц. – М.: Академический проект, 2000. – 558с.
11. Совгиря О. Проблеми правового регулювання діяльності Кабінету Міністрів України [Текст] / О. Совгиря // *Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка. Юридичні науки / Київський національний університет ім. Т. Шивченка*. – К.: ВПЦ «Київський ун-т», 2010. – Вип. №82. – С. 13-16.
12. Александрова Н.В., Коліушка І.Б. Розвиток публічного права в Україні / Н.В. Александрова, І.Б. Коліушка. – К.: Конус-Ю, 2009. – С. 198.
13. Авер'янов В. Закон про Кабінет Міністрів України: результати доктринального тлумачення [Текст] / В. Авер'янов // *Право України*. – 2007. – 6. – С. 3-8.