

УДК 328.16+342.922

С.В. ОСАУЛЕНКО, Одеська національна юридична академія

СПЕЦИФІКА ОРГАНІЗАЦІЇ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ В УМОВАХ ПОЛІТИЧНОЇ РЕФОРМИ

Ключові слова: Кабінет Міністрів України, повноваження, організація діяльності

Актуальною проблемою публічного права після прийняття Конституції України 1996 року стало розроблення законодавчої основи діяльності Кабінету Міністрів України. Стаття 19 Основного Закону держави зазначила, що органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Означене конституційне положення, як вказує О. Константин, має важливе значення для сфери органів виконавчої влади та Кабінету Міністрів України, які здійснюють внутрішню і зовнішню політику держави на основі виконання Конституції і законів України, актів Президента України. Закон Української РСР про Раду Міністрів вже давно втратив свою актуальність і не відповідав вимогам часу [1, с.68].

Нормативно-правова розробка статусу Кабінету Міністрів за перші п'ять років дії Конституції України не мала успіху. І. Коліушко підводить підсумок законодавчих спроб прийняття відповідного акту наступним чином: «шість разів Голова Верховної Ради підписував відповідний законопроект і направляв його на підпис Президентові, шість разів глава держави повертав його на повторний розгляд до законодавчого органу із пропозиціями. Згодом Президент відкликав пропозиції стосовно законопроектів [2, с.5-6].

Першим нормативно-правовим актом щодо реформування статусу Кабінету Міністрів після прийняття Конституції 1996 р. став Закон України «Про внесення змін до Консти-

туції України» від 08.12.2004 року, який набув чинності з 01.01.2006 року та започаткував здійснення в Україні політичної реформи. Зауважимо, що політична реформа не зводиться до внесення змін до Конституції, її змістом мають бути прийняті закони про Кабінет міністрів, про Президента, про референдум, проведення реформ адміністративної та судової системи і місцевого самоврядування, розведення в часові виборів до центральних і місцевих органів влади.

Розглянемо внесені зміни до Конституції України щодо статусу Кабінету Міністрів України, які були внесені за реалізацією політичної реформи та співвідносно Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 17.05.2008 року. Зауважимо, що 21.12.2006 року Верховною Радою України було прийнято перший з проголошення незалежності України Закон України «Про Кабінет Міністрів України», але неконституційність окремих статей зазначеного закону обумовила прийняття його у новій редакції. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 17.05.2008 року скасовував попередній закон.

Призначення на посаду вищої посадової особи уряду – Прем'єр-міністра має здійснюватись за п.9 першої частини ст.106 Конституції. Глава Уряду призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України, яке він вносить за пропозицією парламентської коаліції депутатських фракцій, сформованої в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції.

Таким чином, значна роль у призначенні Прем'єр-Міністра відводиться за Основним законом коаліції парламентської більшості, яка стала суб'єктом кадрових рішень. В юридичній літературі неодноразово відмічалось, що правовий статус цієї коаліції конституційно не вказаний, таке поняття в Конституції відсутнє, не зазначено процедури створення і функціонування коаліції, не врегульовано, з чієї ініціативи вона має бути створена. Створюється враження, що сама

коаліція може бути утворена лише для офіційного подання кандидатури прем'єра. Фахівцями висловлюється думка, що введення в Основний Закон такого об'єкта політичного процесу є недоцільним, навіть зважаючи на низький рівень політико-правової культури і традиції в Україні [3 с.53]. Нестійкість урядових коаліцій є найсерйознішою вадою парламентської форми взагалі і в Україні зокрема, що обумовлюється відсутністю законодавчого порядку їх формування, нестабільністю партійної системи. Варто, на наш погляд, прислухатись до міркувань А. Колодій, яка зазначає: «Чим більше партій, чим менш усталені лінії партійних розмежувань, чим більші міжпартійні протистояння, тим імовірнішим є швидкий розпад коаліцій» [4].

Цілком можливо є, на думку І. Кресіної, конфліктна ситуація, пов'язана з протистоянням парламенту (коаліції, що формує парламентську більшість) та Президента у зв'язку в визначенням кандидатури на посаду Прем'єр-міністра. Тут є можливими декілька ситуацій. Президент, не погоджуючись із запропонованою кандидатурою парламентської більшості, використовує своє право розпустити парламент з підстав не сформованості такої коаліції, спираючись на те, що Закон «Про внесення змін до Конституції України» не дає формальних ознак для визначення того, сформована коаліція чи ні. Ймовірно, що Парламент під загрозою розпуску погоджується на кандидатуру Прем'єр-міністра, запроповану Президентом. Такий глава уряду буде розриватись «між Президентом, який зберігає важелі впливу на Кабінет Міністрів, та Верховною Радою, котра може відправити неприйнятій для неї уряд у відставку шляхом висловлення йому недовіри» [5, с.10].

У Законі України «Про Кабінет Міністрів України» від 17.05.2008 року не міститься суперечливої норми попереднього аналогічного закону, яка викликала значну дискусію щодо права парламентської коаліції у разі невнесення Президентом у визначений строк подання про призначення на посаду

Прем'єр-міністра, здійснити своє подання. Навпаки, повноваження Президента у цьому призначенні отримали розширення, він вправі, відповідно до пункту 4 статті 8 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 17.05.2008 року, інформувати Верховну Раду про неможливість внесення подання щодо запропонованої кандидатури у разі її невідповідності законодавчим вимогам до члена Кабінету Міністрів України чи у разі порушення конституційних вимог щодо внесення пропозиції стосовно такої кандидатури. Так що внесена коаліцією пропозиція кандидатури Прем'єр-міністра для Президента не є імперативом, у разі порушення при її висуненні конституційних чи законодавчих норм, Президент вправі її не прийняти.

Звичайно, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 17.05.2008 року не розв'язав усіх суперечливих питань. Так, в юридичній літературі дискутувалось питання щодо того, чи може парламентська коаліція висунути іншу пропозицію, а Президент здійснити подання. Відповідь ми знаходимо у пункті 9 статті 8 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 17.05.2008 року, в якій вказується, що у разі відхилення Верховною Радою кандидатури на посаду Прем'єр-міністра, Президент вносить у зазначеному законом подання. Це означає, що мова не йде про першу та єдину пропозицію та подання.

До нерозв'язаних конституційних та законодавчих питань відноситься наступне: який вихід із ситуації має бути, якщо Президент і коаліція не можуть дійти до згоди, при дотриманні усіх нормативно-правових вимог, щодо взаємоузгодження кандидатури?

У разі прийняття парламентом позитивного рішення щодо подання Президентом кандидатури глави уряду, той призначається на свою посаду. Якщо згоди парламентської коаліції і президента щодо кандидатури не має, тоді, на наш погляд, варто використати той варіант, який неодноразово висловлювався в науковій літературі. Зміст його полягає у тому, що при такій ситуації кандидатури на

посаду прем'єра чи члена уряду мають висуватися поетапно від глави держави до парламенту [6]. Роль президента у призначенні Прем'єр-міністра є вагомою, якщо він має підтримку депутатської більшості в парламенті, і більш формальною, якщо такої підтримки він не має і змушений представити на схвалення ту кандидатуру, яку запропонує депутатська більшість.

Звернемось до досвіду інших країн. Президент Російської Федерації відповідно до п.«а» статті 83 Конституції Росії самостійно пропонує Державній Думі, і за її згодою призначає голову уряду [7]. Обрання нового складу Державної Думи не викликає обов'язкової заміни голови уряду, але обрання нового президента викликає необхідність одержання останнім згоди Думи на призначення голови уряду. Державна Дума вправі тричі відхилити кандидатуру Прем'єр-міністра. Президент у разі триразового відхилення поданої кандидатури може розпустити палату і призначити нові вибори, а голову уряду призначити самостійно. На думку А. Котенкова, це достатньо сильна зброя Президента для тиску на Думу в питанні призначення Прем'єр-міністра [8, с.12]. У країнах зі змішаною республіканською формою правління, а також з парламентськими формами правління фактично завжди право на висунення кандидатури на посаду Прем'єр-міністра отримує політична партія або коаліція партій, які за результатами виборів мають більшість місць у парламенті (нижній палаті). Така практика склалася у Македонії, Молдові, Португалії, Румунії, Словенії [9, с.181]. А в президентських республіках, як відомо, посади Прем'єр-міністра не має. Розглянемо конституційні положення щодо організації уряду.

Конституційно встановлено (ст.114), що до складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віцепрем'єр-міністр України, віцепрем'єр-міністри та міністри України. Загальна чисельність членів Кабінету Міністрів України Верховною Радою України не регламенту-

ється. У пункті 2 статті 6 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 17.05.2008 року зазначається - «посадовий склад (кількість та перелік посад) новоствореного Кабінету Міністрів визначається Верховною Радою за поданням Прем'єр-міністра одночасно з призначенням персонального складу Кабінету Міністрів». Фахівцями ще щодо прийняття Закону про Кабмін від 21.12.2006 року цілком справедливо вказувалось, що «внаслідок цього потенційно можуть виникати ситуації, коли під сумнів ставиться як повноважність самого засідання Кабінету Міністрів, так і легітимність прийнятих на ньому урядових рішень» [10]. На погляд А. Школика, така відмова від зазначення (обмеження) в Конституції України кількості міністрів є не до кінця виправданою - на його думку, в умовах, коли формування українського уряду перебуватиме цілком у руках «коаліції», можна однозначно спрогнозувати необґрунтоване розширення складу Кабінету Міністрів, що негативно впливатиме на працездатність уряду [11, с.17]. Такий же погляд має В. Кафарський, висловлюючи побоювання щодо прагнення парламентської коаліції розширити кількість міністерств і таким чином задовольнити свої потреби [12, с.7]. Зазначимо, що нормативно-правовою підставою для формування уряду не можуть бути пропозиції коаліції, як свідчить міжнародний досвід, визначення чисельності уряду має здійснюватись за законом (в Норвегії відповідно до закону до уряду входять прем'єр-міністр та не менше семи міністрів, в Ірландії допускається діяльність від семи до п'ятнадцяти членів уряду – міністрів) чи індивідуальним підзаконним актом посадової особи, яка має зазначенні повноваження [1, с.68]. Новоприйнятий Закон України «Про Кабінет Міністрів України» цього міжнародного позитивного досвіду не переймає.

Відмітимо, що конкретизація складу Кабінету Міністрів, яка передбачалась як пропозиціями Президента, так і законопроектами про Кабмін, які неодноразово подавались

до Верховної Ради, стосувалась лише посад віце-прем'єр-міністрів. В президентській пропозиції пропонувалось обмежити кількість віце-прем'єр-міністрів України 3 особами, міністрів без портфелів – 2 особами [13]. Кількісний склад і роль віце-прем'єр-міністрів в українському уряді майже не аргументується, але зустрічаємо пропозиції щодо необхідності очолювання ними міністерств. Але таку пропозицію новий Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 17.05.2008 року не тільки не врахував, а навпаки, пункт 5 статті 6 вказує, що за поданням Прем'єр-міністра Верховна Рада може призначати міністрами осіб (не більше двох таких міністрів), які не очолюють міністерства. В законопроекті І. Коліушко про Кабмін після зазначення про входження до складу КМ першого віце-прем'єр-міністра України та віце-прем'єр-міністрів називався Міністр закордонних справ України, Міністр юстиції України, Міністр фінансів України, Міністр оборони України, Міністр внутрішніх справ України та вказувалось на входження до уряду ще й інших міністрів [6].

Призначення на посаду членів Кабінету Міністрів України здійснюється за процедурою, зазначеною в п.4 ст.114 Основного Закону: Міністр оборони України і Міністр закордонних справ України призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів призначаються Верховною Радою за поданням Прем'єр-міністра. Зазначена стаття викликала значну дискусію, яка продовжується, її зміст зводиться до розгляду доцільності формування уряду на двох підставах, призначення членів уряду двома суб'єктами подання. І. Кресіна зазначає, що такий порядок призначення може викликати протистояння всередині уряду між Прем'єром, якого підтримує парламентська більшість, та міністрами, призначеними безпосередньо за поданням Президента [5, с.10]. Україна є єдиною державою, в якій діє такий порядок призначення членів уряду.

Конституційно не визначена доля уряду у

разі розпаду парламентської більшості, її наявність є гарантом повноважень Кабміну на всю каденцію відповідного депутатського корпусу. Цілком ймовірно, що після розпаду парламентської коаліції, яка обрала уряд, нова коаліція прийме резолюцію недовіри уряду. З іншого боку, якщо парламентська коаліція розпалась раніше, ніж через рік після схвалення парламентом Програми діяльності уряду, підстав для відставки уряду не має [14].

Позитивним наслідком зазначених конституційних положень є руйнація монопольного становища Президента у вирішенні кадрових питань в системі виконавчої влади. Відмітимо, що таких повноважень, які мав Президент України з кадрових призначень уряду, не існує в інших країнах з подібною формою правління [15]. Розглянемо світовий досвід утворення уряду. У країнах зі змішаною республіканською формою, а також з парламентськими формами правління застосовується спосіб утворення уряду, який в юридичній літературі називається парламентським. За ним представницький орган здійснює парламентські представницькі процедури. Наприклад, у Швейцарії «члени уряду (союзної ради) обираються на строк повноважень нижньої палати парламенту на спільному засіданні обох палат. Склад уряду поновлюється повністю після закінчення строку реєстрації нижньої палати. Усі вакансії, що відкриваються у складі уряду протягом відповідних чотирьох років, заміщуються парламентом лише на той строк, який залишився до кінця повноважень даного уряду. Характерно, що від одного і того ж кантону може бути обраний лише один член уряду» [9, с.186]. Загальноприйнятою довгий час вважалась процедура формування уряду, що склалась у Великобританії. За нею глава держави призначає прем'єр-міністра і за пропозицією останнього – інших членів уряду. Уряд, з одного боку, може діяти цілком самостійно, з іншого – неузгодженість його діяльності з нижньою палатою може обумовити парламентську обструкцію. В європейських країнах Прем'єр-міністри отримують все більше кадрових повноважень. Так, у Польщі внаслідок

проведення адміністративної реформи відбулося посилення ролі глави уряду, який за допомогою закордонних та конституційних поправок отримав можливість обирати міністрів, визначати природу та кількість міністерських портфелів, інше [16, с.41].

На наш погляд, негативним наслідком призначення членів уряду парламентською коаліцією, якщо вона сформована представниками однієї партії є його (уряду) однопартійність, наявність одних поглядів, позицій.

В президентських республіках застосовується позапарламентський спосіб формування уряду (повноваження глави держави і глави кабінету поєднуються в руках президента, посада прем'єр-міністра відсутня). Президент США хоча і передає урядові кандидатури до Сенату для одержання «поради і згоди» [17], але призначення фактично є його особистою прерогативою. Крім того, в юридичній літературі вказується, що добір міністрів є ключовим рішенням для американського президента, оскільки кабінет становить найвизначнішу складову частину президентської команди. До кандидатів на посаду міністра висувуються вимоги здатності до адміністрування, особистої відданості Президенту, вірності політичній партії, ідеологічна сумісність, прийнятність для Конгресу, географічне представництво [18]. Позапарламентський спосіб формування уряду застосовується і в країнах, які мають змішану форму правління, наприклад, у Франції. За Конституцією 1958 року Президент Республіки призначає прем'єр-міністра. За його пропозицією Президент призначає інших членів уряду [19, с.210].

Підводячи підсумок розгляду специфіки формування українського уряду в сучасних умовах, відзначимо, що нова (парламентсько-президентська) форма правління характеризується: обмеженням повноважень щодо організації Кабінету Міністрів Президента, який має враховувати позиції парламентської більшості; розширенням ролі Верховної Ради та парламентської коаліції у процедурі формування уряду. Закон України «Про Ка-

бінет Міністрів України» має містити законодавчо визначений кількісний склад уряду, що сприятиме його стабільній діяльності. З цією ж метою варто усунути порядок формування Кабінету Міністрів двома суб'єктами державної влади, що веде до подвійного підпорядкування уряду.

ЛІТЕРАТУРА

1. Константи́й О. Правове регулювання статусу та діяльності Кабінету Міністрів України на етапі проведення конституційної реформи в Україні / О. Константи́й // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 6. – С. 68-74.
2. Виступ І. Коліушко на «круглому столі» «Проблеми законодавчого врегулювання статусу Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади» // Парламент. – 2001. – № 6. – С. 5-9.
3. Коліушко І. Чи потрібні зміни до Конституції? / І. Коліушко, В. Тимошук // Юридичний журнал. – 2005. – № 3. – С. 53-57.
4. Колодій А. Сьогоднішній варіант напівпарламентської республіки мало підходить до України : Парламентський злам: проблеми взаємодії владних гілок / Колодій А. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dialogqs.org.ua>.
5. Кресіна І. Політична реформа в Україні: здобуття і недоліки / І. Кресіна // Право України. – 2007. – № 7. – С. 10-15.
6. Коліушко І. А Ви читали проект 4180? / Коліушко І. Тимошук В. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www/csi.org.ua/limbeq>.
7. Конституция Российской Федерации. - М., 2005. – 68 с.
8. Котенков А.А. Президент – Парламент: становление взаимоотношений в законодательном процессе / А.А. Котенков // Государство и право. – 1998. – № 9. – С. 11-15.
9. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн / В. М. Шаповал. - К. : АртЕк, Вища школа, 1997. – 264 с.
10. Зауваження до проекту Закону

України «Про Кабінет Міністрів України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

11. Школик А. Виконавча влада в контексті змін до Конституції України / А. Школик // *Вибори і демократія*. – 2005. – № 3. – С. 17-21.

12. Кафарський В. Кабінет Міністрів України: проблеми формування в нових політико-правових умовах / В. Кафарський // *Право України*. – 2006. – № 8. – С.6-9.

13. Лабораторія законодавчих ініціатив : проект Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parlament/orq.ua/content>.

14. Інституційний зміст і перспективи завершення конституційної реформи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor.03.htm>.

15. Лемак В. Хто в домі хазяїн? Про

«слабкого» Президента і «сильний» Уряд в українській моделі влади / Лемак В. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dt.ua1000/1030/55579/printpreview>.

16. Котляр Д. Окремі аспекти проведення адміністративної реформи та організація центральної виконавчої влади в країнах світу / Д. Котляр // *Часопис Парламент*. – 2001. – № 6. – С. 41-47.

17. Квотерлі К. Виконавче управління Президента : апарат Білого дому / Квотерлі К. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/analitik>.

18. Державна виконавча влада США: аналітичний матеріал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/analitik>.

19. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / А. А. Мишин. – М. : Белые Альвы, 1996. – 400 с.

Осауленко С. В. Специфіка організації Кабінету Міністрів в умовах політичної реформи / С. В. Осауленко // Форум права. – 2008. - № 3. – С. 399-404 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08osvupr.pdf>

Шляхом порівняльної характеристики конституційних норм і Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 17.05.2008 року розглянуто питання політичної реформи - формування Кабінету Міністрів України.

Осауленко С.В. Специфика организации Кабинета Министров в условиях политической реформы

Путем сравнительной характеристики конституционных норм и Закона Украины «О Кабинете Министров Украины» от 17.05.2008 года рассмотрен вопрос политической реформы - формирования Кабинета Министров Украины.

Osaulenko S.V. Specificity of the organization of the Cabinet in conditions of political reform

By the comparative characteristic of the constitutional norms and the Law of Ukraine «About the Cabinet of Ukraine» from 17.05.2008 years the question of political reform - formations of the Cabinet of Ukraine is considered.