

15. Волошин Ю. Формування методологічного арсеналу дослідження процесів міждержавної інтеграції: до проблематики конституційно-правової інтерпретації. / Ю. Волошин // Михайло Баймуратов: право як буття вченого: Збірник наукових праць до 55-річчя професора М.О. Баймуратова – К.: Логос, 2009 – 840 с.

*Рецензент: д.ю.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України  
Баймуратов М.О.*

**УДК 342.518**

**Совгиря О.В.,**  
к.ю.н., доцент, доцент кафедри  
конституційного права юридичного факультету  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

### **КОНСТИТУЦІЙНО-ПРОЦЕСУАЛЬНІ АСПЕКТИ ПРИЗНАЧЕННЯ НА ПОСАДУ ПРЕМ'ЄР-МІНІСТРА УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ**

*У статті досліджується питання теорії та практики конституційного процесу призначення на посаду Прем'єр-міністра України. Аналізується вітчизняний та зарубіжний досвід його правового регулювання, окреслюються законодавчі прогалини із зазначеної проблеми та пропонуються способи їх подолання.*

*В статье исследуется вопрос теории и практики конституционного процесса назначения на должность Премьер-министра Украины. Анализируется отечественный и зарубежный опыт его правового регулирования, очерчиваются законодательные пробелы по указанной проблеме и предлагаются пути их разрешения.*

*The article explores the theory and practice of the constitutional process of appointment of the Prime Minister of Ukraine. Examines national and international experience of its legal regulation, outlines legislative gaps on this problem and the ways to solve them.*

*Постановка проблеми.* Однією із найбільш яскравих тенденцій розвитку конституційного законодавства в Україні на сучасному етапі є його процесуалізація. Однак незважаючи на інтенсивність такого розвитку якість зазначеного законодавства потребує удосконалення на основі ґрунтовних теоретичних розробок та існуючої практики його застосування. У зв'язку із цим, *метою* цієї публікації є виявлення проблем правового регулювання процесуальних аспектів формування вищого органу виконавчої влади та формулювання способів їх подолання.

*Ступінь наукової розробки теми.* У вітчизняній конституційній науці відсутні цілісні дослідження, присвячені окресленій проблематиці. Однак окремі її аспекти досліджуються в працях, присвячених розвитку конституційного процесу (наприклад, це роботи таких дослідників, як:

Белов Д.М., Бисага Ю.М., Євсєєв О.П., Приходько Х.В., Федоренко В.Л. тощо) та у публікаціях, що стосуються конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України (праці: Авер'янова В., Дахової І.І., Жук Н.А., Мартинюка Р.С. тощо).

*Виклад основного матеріалу.* Процедура формування уряду може налічувати декілька етапів. Дослідники виділяють такі з них: підготовчий, стадію пробних мандатів, стадію призначення та інвеституру [1, с. 96-98]. Процес формування коаліційного уряду у країнах з багатопартійною системою (наприклад, Австрія, Бельгія, Данія, Ірландія, Італія, Нідерланди, Німеччина, Румунія, Фінляндія, Швеція) передбачає наступні кроки від етапу оголошення результатів виборів до етапу затвердження нового уряду: прийняття рішення про утворення коаліції; затвердження політичної програми коаліції; розподіл посад в уряді між партнерами по коаліції; вибір кандидатур на посади міністрів, заступників міністрів та інших вищих урядовців за квотами партій [2, с. 7].

Порядок формування Кабінету Міністрів України умовно поділяють на два етапи: а) призначення Прем'єр-міністра України; б) призначення інших членів Кабінету Міністрів України [3, с. 134].

У політологічній літературі відзначається, що формування уряду традиційно передбачає послідовне проходження трьох стадій. Перша – охоплює вибори, коли визначаються партії, які будуть представлені в парламенті, а також рівень їхньої підтримки. Друга стадія – це процес міжпартійних переговорів, який визначає композицію майбутнього уряду, або одного з його варіантів. Третя – характеризує процедуру голосування в парламенті, або іншої дії, яка має характер вотуму довіри конкретному складу уряду та його програмі дій внаслідок чого уряд отримує мандат для легітимної діяльності [4, с. 250].

З нашої точки зору, порядок формування нового складу Уряду є законодавчо впорядкованим процесом («урядотворчий процес»), який включає такі етапи та підетапи:

*I призначення Прем'єр-міністра України, що включає:*

1) внесення Президентом України кандидатури Прем'єр-міністра України на розгляд парламенту;

2) розгляд Верховною Радою України подання Президента України про надання згоди на призначення на посаду Прем'єр-міністра України;

3) прийняття парламентом постанови про надання згоди на призначення Прем'єр-міністра України. У разі ненадання згоди Верховною Радою України на призначення Прем'єр-міністра України Президент України вносить на розгляд Верховної Ради України подання про надання згоди на призначення на зазначену посаду в порядку, описаному вище;

4) видання Указу Президента України про призначення цієї особи Прем'єр-міністром України.

*II Призначення членів Уряду.* Цей етап передбачає:

1) внесення новопризначеним Прем'єр-міністром України подання Президенту України (єдиним списком чи окремо) про призначення членів Кабінету Міністрів України;

2) видання Указу Президента України про призначення цієї особи членом Кабінету Міністрів України або доручення Прем'єр-міністрові України внести нове подання щодо персонального складу Кабінету Міністрів України або щодо кандидатур на окремі посади членів Кабінету Міністрів України. Нове подання вноситься Прем'єр-міністром України у визначений Президентом України строк. Призначення на вакантну посаду члена Кабінету Міністрів України (крім Прем'єр-міністра України) здійснюється у порядку, описаному вище.

Розпочинаючи аналіз порядку формування Уряду в Україні, слід відмітити, що тенденцією у більшості сучасних демократичних країн є те, що незалежно від сукупності та послідовності дій президента та парламенту, спрямованих на формування уряду, визначальним чинником є не нормативно-правові механізми, а розстановка сил у парламенті. Практика йде таким чином, що, як правило, посаду прем'єр-міністра обіймає особа, яка є лідером парламентської більшості, або компромісна кандидатура від коаліції політичних партій. У державах із парламентською формою правління проводяться попередні консультації, тому ще до початку процедур, передбачених конституцією, вже відомо, хто займе посади прем'єр-міністра та членів уряду [5, с. 6].

Практика висунення кандидатури на посаду Прем'єр-міністра політичною партією або коаліцією, що має більшість у парламенті (нижній палаті) отримала назву «позитивний парламентаризм». Однак у ряді країн північно-західної Європи (конституційні парламентські монархії Данія, Норвегія, Нідерланди) використовується механізм «негативного парламентаризму». Він передбачає, що Прем'єр-міністр та уряд не зобов'язані отримувати вотум довіри від Парламенту і відразу після призначення починають працювати. Разом із тим у Парламенту залишається право висловити їм вотум недовіри. Така практика сприяє утворенню уряду меншості. Цікавим у цьому контексті є досвід Португалії (змішана форма правління), яка є своєрідним поєднанням «позитивного» та «негативного» парламентаризму. Передбачається, що Президент призначає уряд, який протягом 10 днів повинен презентувати Парламенту свою програму. Для того, щоб вона вважалась затвердженою необхідно, щоб проти неї не проголосувала абсолютна більшість парламентаріїв [6, с. 28, 33].

Слід також звернути увагу на те, що довіра з боку парламенту (його палати) може висловлюватися або всьому складу уряду, або лише його голові. Призначення тільки одного глави уряду є відображенням інституту раціоналізованого парламентаризму. Таке призначення сприяє посиленню виконавчої влади. Члени уряду призначаються і зміщуються главою держави за пропозицією керівника уряду. Міністри таким чином своєю посадою зобов'язані тільки керівникові уряду. Ця обставина сприяє

консолідації виконавчої влади. Однак на сьогодні у більшості західних держав все ж вимагається отримання довіри всім складом уряду [7, с. 749].

Як специфічну форму призначення глави уряду можна назвати ту, що існувала за ізраїльським основним законом про уряд 1992 р. (вже нечинний). За цим законом, прем'єр-міністр обирався на прямих загальних виборах за мажоритарною виборчою системою. Цей факт призвів до відходу від парламентарної системи правління в бік посилення виконавчої влади, властивій президентській та змішаній формі правління. Для позначення нового ладу в Ізраїлі вживався навіть новий термін – «президентарний», а уряд став користуватися практичним пріоритетом в структурі органів влади. Однак очікуваного ефекту запобігання політичній кризі зазначена модель не дала [8, с. 140-141].

Пропозиція про можливість обрання прем'єр-міністра безпосередньо народом була висловлена також японськими фахівцями. Вона обґрунтовувалися тим, що таким чином народ сам обирає конкретну програму, яка відповідає його волі, бажанням, і надає тому, хто запропонував дану програму, і його кабінету право здійснення останньої. Основним же протиріччям представленої моделі є те, що конкретно в Японії вона має функціонувати в умовах парламентсько-кабінетної системи, головною ознакою якої є політична відповідальність кабінету перед парламентом. А остання можлива лише за умови схвалення парламентською більшістю кандидатури прем'єр-міністра. У такій ситуації парламенту залишаються лише функції контролю за виконанням програми прем'єр-міністра незалежно від того, чи підтримує дану програму більшість фракцій у парламенті чи ні. З іншого боку, підпадає під сумнів право нижньої палати виносити рішення про недовіру кабінету, якому на загальних виборах довіру висловив народ. Тобто руйнується система парламентського кабінету [9, с. 149].

Відповідно до частини 2 статті 114 Основного Закону, частини 1 статті 8 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 07. 10. 2010 р., зі змінами, Прем'єр-міністр України призначається на посаду Президентом України за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України.

Проаналізуємо положення зазначеного Закону, що визначають процедуру формування Уряду.

У першу чергу, слід відмітити, що чинний Основний Закон, а також Закон України «Про Кабінет Міністрів України» не передбачають необхідності формування парламентської більшості (коаліції) у розумінні стійкого, постійно діючого суб'єкта. Однак аналіз норм Конституції України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» свідчить про необхідність формування ситуативної більшості, що підтримуватиме кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра України, а також Програму діяльності новосформованого Уряду.

І такий висновок підтверджується тим, що до набуття чинності Конституцією України, зі змінами 2004 р., де містилася вимога

формування парламентської коаліції як постійно діючого суб'єкта, мали місце спроби формування такої більшості (у 2000 та 2002 рр.).

Після прийняття Рішення Конституційного Суду України від 30. 09. 2010 р. № 20-рп/2010, відповідно до якого визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222–IV, втратило чинність, зокрема, положення Основного Закону України про необхідність формування парламентської більшості. Однак, цікаво, що вже 04. 10. 2010 р. керівники тих же фракцій, що утворювали парламентську коаліцію, підписали Угоду про сформування парламентської більшості «Стабільність і реформи», яка була вже суто політичним документом.

Парламентська коаліція є суб'єктом із складною політичною природою, з огляду на що її діяльність підпорядковується не лише юридичним, а і політичним законам. А отже, ефективність її діяльності залежить значною мірою від того, наскільки політично грамотно побудовані стосунки між її членами [2, с. 11-13].

В якості одного із способів розв'язання проблем формування Уряду України коаліцією пропонується законодавчо врегулювати обов'язковість й процедуру створення спеціального органу політичної координації діяльності уряду і коаліційної більшості, головним завданням якого є вирішення можливих політичних суперечностей між представниками правлячих політичних партій та погодження позицій уряду і коаліційної більшості, тобто остаточне формування змісту політичного рішення перед його винесенням на розгляд. Однак, з нашої точки зору, таке погодження має відбуватися довільно, в залежності від питання, що є предметом погодження, та бути внутрішнім, політичним питанням, яке не слід законодавчо врегулювати.

У деяких країнах (Бельгія, Голландія, Данія) перед початком переговорів між партіями щодо формування Уряду призначається не прем'єр-міністр, а спеціальна державна фігура – форматор. Це відповідальна особа, що за дорученням глави держави визначає потенційних членів уряду та осіб, які могли б його очолити. Від імені глави держави форматор веде переговори із політичними діячами з приводу складу майбутнього уряду та займається організаційною роботою. Якщо форматор може домовитися із лідерами фракцій, заручитися їх підтримкою, він складає список фракцій, що його підтримують. У разі успіху такої місії форматор, як правило, стає главою уряду – прем'єр-міністром. Однак буває і інакше. Так, наприклад, у Бельгії у 1982 р. у силу складної політичної ситуації змінилося чотири форматора, перш ніж М. Мартенс нарешті зміг надати королю список реального уряду і став прем'єр-міністром. Інша тимчасова державна посада – інформатор. Це особа, що проводить консультації, зустрічається із різними політичними силами та підбирає майбутнього форматора. Інформатором, зазвичай, стає прем'єр-міністр, що збирається піти у відставку, або політичний діяч, який не претендує на посаду глави уряду, а займається цієї роботою на благо

держави [11, с. 439]. Очевидно, що статус форматорів та інформаторів не має правового характеру і є політичним.

Відповідно до статті 8 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», Верховна Рада України розглядає подання Президента України про надання згоди на призначення на посаду Прем'єр-міністра України не пізніше ніж у п'ятиденний строк з дня внесення такого подання до Верховної Ради України. Встановлення такого строку, безумовно, є позитивним. Однак імовірною є ситуація, коли парламент в силу певних причин порушує зазначені строки. Очевидно, що у такому випадку Законом мають передбачатися відповідні механізми розв'язання цієї ситуації.

Закон України «Про Кабінет Міністрів України» передбачає, що кандидат на посаду Прем'єр-міністра України за пропозицією депутатських фракцій до розгляду питання на пленарному засіданні Верховної Ради України зустрічається з депутатськими фракціями та відповідає на їхні запитання. А за Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» (частина 3 статті 205) кандидат на посаду Прем'єр-міністра України також зустрічається із депутатськими групами та відповідає на їхні запитання. Крім того, цією ж нормою встановлюється, що кандидатура Прем'єр-міністра України попередньо розглядається на засіданні комітету, до предмета відання якого належить таке питання, який надає Верховній Раді своє рішення не пізніше ніж у чотириденний строк з дня внесення відповідного подання Президентом України.

Вважаємо, що дана норма не повинна бути правовою, а може мати лише політичний характер, бути традицією. Отже, вона не повинна закріплюватися законодавчо. А тому доцільним є її виключення із Закону.

За Законом встановлюється, що під час розгляду питання про надання згоди на призначення на посаду Прем'єр-міністра України у пленарному засіданні Верховної Ради України бере участь Президент України.

Зміст даної норми викликає запитання. Оскільки незрозуміло, чи є участь у такому засіданні правом або обов'язком глави держави. Крім того, норма не дає відповіді на запитання відносно того, чи можливе проведення такого пленарного засідання, за умови якщо Президент України на засіданні відсутній.

*Висновки.* Одним із найбільш проблемних слід вважати положення частини 8 статті 8 чинного Закону України «Про Кабінет Міністрів України», відповідно до якого у разі ненадання згоди Верховною Радою України на призначення Прем'єр-міністра України Президент України вносить на розгляд Верховної Ради України подання про надання згоди на призначення на зазначену посаду.

У зв'язку із цією нормою, «відкритими» лишаються наступні питання: чи повинен Президент України вносити нову кандидатуру на посаду глави Уряду України у разі її відхилення парламентом чи він вправі вносити одну і ту ж кандидатуру повторно;

якщо глава держави може «наполягати» на внесеній ним кандидатурі, то скільки разів може відбуватися таке внесення і який механізм виходу із ситуації, що виникає в цьому випадку. Зокрема, незатвердження кандидатури Прем'єр-міністра України може мати місце у випадку політичної роздрібненості парламенту та неможливості сформувати ним навіть ситуативну більшість. За таких умов, у разі, якщо запропонована кандидатура Прем'єр-міністра України відхиляється парламентом кілька разів поспіль (наприклад, три і більше), парламент повинен достроково припинити свої повноваження за рішенням глави держави. При цьому, з метою збалансування впливу глави держави на цей процес можливе залучення Конституційного Суду для надання висновку щодо дотримання Президентом України процедури внесення на розгляд Верховної Ради кандидатури Прем'єр-міністра України. І, якщо така процедура дотримується, глава держави повинен мати право достроково припинити повноваження парламенту;

який орган виконуватиме функції Уряду України, якщо внаслідок протистояння парламенту та Президента України не буде призначено Прем'єр-міністра України та сформовано новий склад Уряду (адже відповідно до частини 5 статті 115 Конституції України, Кабінет Міністрів України, відставку якого прийнято Президентом України, за його дорученням продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України, але не довше ніж шістдесят днів.

Очевидно, що наявність окреслених проблем свідчить про існування прогалин, заповнення яких вимагає найшвидшого реагування з боку законодавця.

#### ***Використані джерела:***

1. Дахова І. І. Конституційно-правовий статус уряду в зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аспект: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Дахова Ірина Іванівна. – Х., 2006.
2. Бірс Деніел Дж. Створення коаліційних урядів: моделі ведення переговорів та співпраці у багатопартійних парламентських демократіях / Дж. Деніел Бірс // Створення коаліційних урядів. Права опозиції. Форми парламентського контролю. – К., 2006.
3. Любченко П. М. Організація роботи Кабінету Міністрів України / П. М. Любченко // Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : [Підручник для студентів вищих навчальних закладів] / [за ред. С. Г. Серьогіної]. – Харків: Право, 2005.
4. Романюк А. С. Порівняльний аналіз політичних інститутів країн Західної Європи / А. С. Романюк. –Л.: Вид. центр ЛНУ імені Івана Франка, 2007.
5. Євгенєва А. Взаємодія парламенту і уряду в парламентських республіках / Євгенєва А., Ковриженко Д. // Парламент. –2004. –№ 8.
6. Стосунки між законодавчою та виконавчою гілками влади у парламентських республіках. Дослідження здійснене Лабораторією законодавчих ініціатив на замовлення Програми сприяння Парламенту України // Створення коаліційних урядів. Права опозиції. Форми парламентського контролю. –К., 2006.

7. Маклаков В. В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: [учеб. для студентов юрид. вузов и фак.] / В. В. Маклаков. –М.: Волтерс Клувер, 2006.
8. Воробьев В. П. Израильский парламентаризм : конституционно-правовой анализ : [монография] / В. П. Воробьев, И. А. Чайко. –М.: МГИМО (У) МИД России, 2006.
9. Павлішина Л. Японія: роль виконавчої влади у законодавчому процесі / Л. Павлішина // Право України. –2002. –№ 12.
10. Лагутов Ю. Е. Проблеми формування та функціонування коаліційної моделі Уряду при парламентсько-президентській формі державної влади / Ю. Е. Лагутов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sd.net.ua/2008/11/10/interakciya.html>
11. Чудаков М. Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : [Учеб. пособие] / М. Ф. Чудаков. –Мн.: Новое знание, 2001.

*Рецензент: к.ю.н., доцент Приходько Х.В.*

**УДК 342;340.134**

**Чорнолуцький Р.В.,**  
к.ю.н., докторант кафедри  
конституційного, адміністративного та  
міжнародного права Маріупольського державного  
університету

## **НОРМОПРОЕКТУВАЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК ПРОСТІР ПРОЯВУ КОДІВ І СИМВОЛІВ ПОЛІТИКО-ПРАВОВОГО ЗМІСТУ**

*У статті досліджуються роль та значення нормопроектувальної діяльності як простору прояву кодів та символів політико-правового змісту.*

*В статье исследуются роль и значение нормопроективной деятельности как пространства проявления кодов и символов политико-правового содержания.*

*This article investigates the role and importance of space activities as making activities manifestation codes and symbols of political and legal content.*

*Постановка проблеми.* Всяке творіння людини має свій сенс. Ще в IV столітті до н.е. великий грецький мислитель Платон у своєму філософському трактаті «Тімей» писав, що «... все виникаюче повинно мати якусь причину для свого виникнення, бо виникнути без причини абсолютно неможливо». Крім того, «те що досягається за допомогою роздумів і міркування – очевидно, і є вічно тотожне буття, а те, що підвладне думці ... виникає і гине, але ніколи не існує насправді» [1]. Вказане повністю відноситься до нормопроектувальної діяльності, яка є творчим осмисленням людського «буття» та визначенням і формулюванням шляхом інтелектуального пошуку відповідних вимог, правил, настанов щодо регулювання суспільних відносин, що мають суттєве значення для стабільного існування та функціонування державно організованого соціуму. На наш погляд, нормопроектувальна діяльність –