

ІНДИВІДУАЛЬНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ГЛАВИ УРЯДУ

**МАКАРОВА Зоряна Сергіївна - аспірант кафедри конституційного права
юридичного факультету КНУ ім. Тараса Шевченка**

УДК 342.518

Стаття посвячена определению индивидуальных полномочий главы правительства.

Ключові слова: конституційно-правовий статус; глава уряду; індивідуальні повноваження.

Характерні особливості змісту конституційно-правового статусу глави уряду розкриваються в його компетенції як сукупності індивідуальних прав і обов'язків, предметів відання. Наша мета – показати характер та сферу індивідуальної компетенції глави уряду, яка надасть можливість обґрунтувати положення про самостійне місце глави уряду в системі вищих органів державної влади.

У залежності від тієї чи іншої форми державного правління, яка прийнята в державі, глава уряду може наділятися відмінними (специфічними) повноваженнями, але в той же час існують для багатьох держав загальні індивідуальні права та обов'язки глави виконавчої влади, які входять до сфери його діяльності. Глава уряду має можливість здійснювати індивідуальні повноваження відповідно до положень Конституції, саме цим він реалізовує власну правоздатність як самостійний суб'єкт конституційно-правових відносин.

На сучасному етапі державотворення спроба чітко розмежувати повноваження глави уряду від повноважень уряду в цілому заслуговує на особливу увагу, так як визначення індивідуальних повноважень глави уряду, які належать виключно до його ком-

петенції, підкреслюють його особливе місце і роль в системі здійснення вищої державної влади.

Отже, вважаємо, що необхідно виділяти індивідуальні повноваження, предмети відання властиві винятково главі уряду, які формують його індивідуальну владу.

До індивідуальних повноважень, які в сукупності становлять компетенцію глави уряду конституції зарубіжних країн відносять такі:

- 1). внесення пропозицій щодо структури органів виконавчої влади;
- 2). внесення пропозицій щодо призначення та звільнення з посади членів уряду;
- 3). керує роботою Уряду, визначає основні напрямки діяльності Уряду і організовує його роботу;
- 4). веде засідання Уряду і має право вирішального голосу;
- 5). заміщує главу держави;
- 6). здійснення повноважень у законодавчій сфері; видає індивідуальні акти в межах своїх повноважень;
- 7). підписує акти Уряду;
- 8). скріплення підписом актів глави держави;
- 9). здійснення повноважень у сфері зовнішньої політики;
- 10). заявляти про свою відставку і ставити питання про довіру Уряду;
- 11). інші індивідуальні повноваження.

У рамках нашого дослідження проаналізуємо найбільш суттєві і визначальні індивідуальні повноваження глави уряду.

Внесення пропозицій щодо структури органів виконавчої влади

Одним із перших і особливих повноважень, яким наділяється глава уряду конституціями, є право брати участь у процедурі системоутворення органів виконавчої влади. Йому надається можливість самостійно висловити своє бачення структури органів виконавчої влади, яка буде в подальшому найбільш доцільною для здійснення ефективного і дієвого урядового функціонування.

Це суто індивідуальне повноваження глави Уряду, яке він не узгоджує з Урядом в цілому, який на цей момент перебуває у відставці [1, с. 77].

Так, наприклад, у п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України проголошено, що Президент України «утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади» [2]. Згідно з ч. 6 ст. 85 Конституції Республіки Вірменія «структура Уряду встановлюється законом за пропозицією Уряду. Порядок організації діяльності Уряду та підвідомчих йому інших органів державного управління встановлюється указом Президента Республіки за поданням Прем'єр-міністра» [3].

Отже, проаналізувавши зазначені конституційні положення, приходимо до висновку, що здебільшого зазначена пропозиція глави уряду носить виключно рекомендаційний характер і може бути відхилена главою держави. Але варто підкреслити, що надання пропозицій президенту главою уряду щодо визначення структури органів виконавчої влади є чітко визначеним у конституціях і є обов'язковим елементом встановленої процедури. Таким чином, глава уряду є обов'язковим конституційно-правовим суб'єктом формування структури органів виконавчої влади, який здійснює безпосередній вплив на побудову їх структури.

Внесення пропозицій щодо призначення та звільнення з посади членів уряду

Повноваження глави уряду вносити пропозиції щодо призначення та звільнен-

ня з посади членів уряду є похідним від попереднього повноваження, і в сукупності є органічною єдністю.

Дане право є традиційною прерогативою глави уряду незалежно від форми правління [4, с. 86]. У Конституціях багатьох зарубіжних країн проголошується, що глава держави призначає та звільняє з посади членів уряду за пропозицією глави уряду.

Так, відповідно до ч. 2 статті 114 Конституції України «персональний склад Кабінету Міністрів України призначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України» [2]. У ч. 2 статті 112 Конституції Російської Федерації встановлюється, що «Глава Уряду РФ пропонує Президенту РФ кандидатури на посади замісників Глави Уряду РФ і федеральних міністрів» [5]. Аналогічною є ч. 2 статті 190 Конституції Португалії [6].

Дане повноваження Глави Уряду органічно впливає з його ролі керівника федеральної виконавчої влади, лідера Уряду як колегіального державного органу, що зумовлює його право безпосередньої участі в комплектуванні кабінету, у формуванні власної команди управління [4, с. 86].

Проаналізувавши конституційно-правові акти, підкреслимо, що в них прослідковується визначальний вплив глави уряду на процедуру формування уряду в цілому. Умовою забезпечення ефективної діяльності глави уряду є правильний добір кандидатів, які будуть швидко і якісно виконувати покладені на них обов'язки. Однак, варто зазначити, що право надавати пропозиції главою уряду щодо призначення та звільнення з посади членів уряду, як і надання ним пропозицій щодо структури органів виконавчої влади, носять рекомендаційний характер, і не передбачається обов'язковість їх закріплення.

Таким чином, роль глави уряду в процедурі формування Уряду є виключною, так як він наділяється повноваженнями особисто обирати і пропонувати довірених йому осіб, а також подавати пропозиції щодо їх звільнення.

Керує роботою Уряду, визначає основні напрямки діяльності Уряду і організовує його роботу.

Це повноваження Глави Уряду органічно випливає з його лідируючого положення у складі Уряду, є елементом його керівництва діяльністю цього державного органу [4, с. 98].

У ч. 1 ст. 95 Конституції Італії проголошено, що «Глава Ради міністрів керує загальною політикою Уряду і несе за неї відповідальність. Він підтримує єдність політичного й адміністративного напрямків, заохочуючи і координуючи діяльність міністерств» [7]. Подібне формулювання міститься в ч. 2 ст. 98 Конституції Іспанії: «Глава Уряду керує діяльністю Уряду, координує функції інших його членів, незалежно від повноважень і прямої відповідальності за здійснення своєї діяльності кожного з них» [8].

У більшості парламентських республік згідно з конституційними формулюваннями глава уряду керує урядом. Чи не єдиний виняток становлять основні закони Албанії та ФРН, де передбачено, що глава уряду визначає основні напрямки державної політики [9, с.321]. Так, відповідно до статті 65 Основного Закону ФРН «Федеральний канцлер встановлює основні положення політики і несе за них відповідальність» [10].

Отже, суть даного повноваження глави уряду в тому, що він зобов'язаний особисто скеровувати роботу органів виконавчої влади, здійснювати внутрішньо-організаційне управління ними, визначати основні напрямки діяльності уряду в цілому, так і напрямки одноособової політики, яка буде проводити ним після призначення на цю посаду.

Веде засідання Уряду і має право вирішального голосу.

Конституції деяких зарубіжних країн уповноважують главу уряду вести засідання уряду і надають йому право вирішального голосу при розгляді урядових питань.

У п. 5 ч. 1 ст. 42 Закону «Про Кабінет Міністрів України» вказано, що «Прем'єр-міністр України скликає засідання Кабінету Міністрів України та головує на них», а в ч.1 ст. 52 цього ж Закону встановлено, що Прем'єр-міністр України має право вирішального голосу «якщо проект рішення отримав підтримку рівно половини посадо-

вого складу Кабінету Міністрів України і за цей проект проголосував Прем'єр-міністр України, рішення вважається прийнятим» [11]. У п. 2 ч. 2 ст. 24 Федерального конституційного закону «Про Уряду Російської Федерації» встановлено, що Глава уряду «веде засідання Уряду РФ, володіючи правом вирішального голосу» [12]. Стаття 117 Конституції Республіки Азербайджан [13] та ст. 4. Аб. 2 Закону «Про Кабінет Міністрів Японії» [14] також наділяють Прем'єр-міністра повноваженням головувати на засіданнях Кабінету Міністрів.

Аналізуючи зазначені вище конституційні акти, відмітимо, що даним повноваженням наділяються тільки деякі глави урядів. Враховуючи таку світову конституційну тенденцію, вважаємо, що закріплення такого індивідуального повноваження за главою уряду впливає на підвищення його значимості і ролі у цих державах, а також є специфічним і виключним.

Заміщує главу держави.

Незалежно від форми державного правління конституції багатьох зарубіжних країн ввіряють виключно главі уряду в екстрених випадках виконувати обов'язки Президента. Під цим індивідуальним повноваженням розуміється перехід повноважень Президента до глави уряду, за винятком деяких, які чітко встановлюються в Конституції.

Проаналізувавши дане повноваження глави уряду в ряді конституцій зарубіжних країн, вважаємо за необхідне виділити три групи конституційних положень, які становлять різницю між собою в наповненні його змістом:

Першу групу становлять Конституції тих держав, які наділяють главу уряду обов'язком заміщати президента у всіх випадках, якщо президент не спроможний виконувати свої повноваження. Як приклад, у ч. 3 ст. 92 Конституції РФ «у всіх випадках, коли Президент Російської Федерації не спроможний виконувати свої обов'язки, їх тимчасово виконує Глава Уряду Російської Федерації» [5].

До другої групи конституційних положень відносимо ті, які чітко передбачають випадки заміщення президента главою уряду, зокрема, у разі дострокового припинен-

ня його повноважень у період до обрання і вступу на пост президента. У статті 112 Конституції України встановлено: «У разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до статей 108, 109, 110, 111 цієї Конституції виконання обов'язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Прем'єр-міністра України» [2]. Аналогічні положення містить ст. 105 Конституції Азербайджанської Республіки [13].

Третю групу становлять ті конституційні положення, які передбачають тільки в окремих випадках або за дорученням Президента заміщати його на посаді. Так, стаття 21 Конституції Франції, у якій дане повноваження визначено так: «прем'єр-міністр заміщає у разі необхідності Президента Республіки в якості голови на засіданнях рад і комітетів. У виняткових випадках, він може замінити Президента за його спеціальним дорученням в якості голови на засіданні Ради міністрів з визначенням порядку денного» [15].

Отже, ми умовно поділяємо положення конституцій на три групи. Критерієм даного поділу є наповнення змістом повноваження глави уряду заміщати Президента: - у всіх випадках, в разі неможливості виконання Президентом повноважень; - у період до обрання і вступу на пост Президента у разі дострокового припинення його повноважень; - в окремих випадках або за доручення Президента. Конституційні положення в зарубіжних країнах відрізняються наповненням змістом індивідуального повноваження глави уряду заміщувати президента на його посаді. Але це не має принципового значення для нас, так як майже в усіх розглянутих нами країнах особливість даного повноваження проявляється в тому, що глава уряду є єдиною уповноваженою особою, яка заміщає Президента на його посаді.

Здійснення повноважень у законодавчій сфері.

Уряд більшості країн в особі глави уряду має право законодавчої ініціативи, і цим правом уряд користується дуже широко. Уряді країн понад 90% законопроектів, які

приймаються парламентом, вносяться урядом [16, с. 120].

Зазвичай, в конституція зарубіжних країн суб'єктом законодавчої ініціативи визначається уряд. Так, у ч. 1 ст. 118 Конституції Польщі встановлено, що «законодавча ініціатива належить....Раді Міністрів» [17]. Відповідно до ч. 1 ст. 73 Конституції Румунії «законодавча ініціатива належить Уряду..» [18]. Аналогічні положення передбачені в Конституціях Португалії [6], Греції [19], Італії [7], Німеччини [10].

Фактично дані конституційні положення означають, що глава уряду, який здійснює безпосереднє керівництво урядом, має особливий, визначальний вплив на процеси законодавчого нормотворення і наділяється такими значними повноваженнями.

Зокрема, в Конституції Франції чітко визначено, що суб'єктом законодавчої ініціативи є глава уряду (ч. 1 ст. 39) [15].

Одним із поширених явищ у конституційній практиці розглянутих країн Європейського Союзу є явище делегованого законотворення. Його суть полягає в тому, що на певний строк і за певних умов органи виконавчої влади отримують можливість приймати нормативно-правові акти, які мають силу законів і врегульовують відносини, що за звичайних умов повинні бути врегульовані законодавчо [20, с. 412-413].

Суб'єктами делегування визначаються насамперед монарх та окремі члени уряду. Найбільш авторитетнішими нормативно-правовими актами делегованої правотворчості вважаються накази короля (королеви) в Таємній Раді. Формально суб'єктом делегованої правотворчості у таких випадках виступає глава держави, хоч, як зазначалося, відповідні нормативно-правові акти розробляє уряд, і вони по суті є формою його правотворчості. Значно більше різних за назвами актів, які на основі делегованих повноважень видають безпосередньо члени уряду [21, с. 252].

Положення, присвячені делегованому законодавству, зустрічаються в конституціях різних країн. Так, наприклад, у ст. 38 Конституції Франції проголошено: «Уряд може для виконання своєї програми звернутися до парламенту за дозволом шляхом

видання ордонансів протягом обмеженого терміну заходів, зазвичай входять в сферу законодавства» [15].

Проаналізована практика індивідуальних повноважень глави уряду у законодавчій сфері свідчить про зростання ролі урядової нормотворчості, в тому числі і у формі делегованого законодавства. Наділення такими важливими повноваженнями глав уряду ще раз підтверджує, що він має самостійний конституційно-правовий статус, так як може виступати суб'єктом законодавчої ініціативи і здійснює індивідуальні повноваження щодо делегованого законодавства, на що його уповноважує уряд.

Видає індивідуальні акти в межах своїх повноважень.

Прийняття правових актів є основною формою реалізації компетенції Кабінету Міністрів [22, с. 250], у нашому випадку - глави уряду.

Нормотворчі повноваження глав урядів не вичерпуються законотворчістю. Не менш поширеним різновидом є видання нормативно-правових актів, виданих на підставі і для виконання законів, які мають статус підзаконних актів [23].

У багатьох зарубіжних країнах рішення Уряду виносяться Прем'єр-міністром і формально є його індивідуальними актами.

Практика видання прем'єр-міністром індивідуальних актів досить поширена в зарубіжній урядовій практиці [4, с. 106].

Індивідуальні акти глави уряду, зазвичай, видаються у вигляді:

- постанови.

Наприклад, згідно зі ст. 87 Конституції Вірменії «Прем'єр-міністр приймає постанови з питань, пов'язаних з організацією діяльності Уряду» [3]. Так, відповідно до ст. 95 Конституції Корея [24].

- розпорядження.

У Польщі Глава Ради Міністрів видає розпорядження (ст. 148 Конституції) [17]. Аналогічні положення передбачені ч. 2 ст. 108 Конституції Республіки Білорусь [25] та в ст. 102 Конституції Республіки Молдова [26].

Характер і обсяг компетенції глави уряду залежить від особливостей конституційно-правового статусу та форми правління,

що існує в певній державі. У переважній більшості країн обсяг індивідуальної компетенції глави уряду визначається по-різному, але здебільшого основні закони і конституційні акти встановлюються значні повноваження глави уряду.

Отже, проведене нами дослідження, на основі порівняльно-правового аналізу основних законів і конституційно-правових актів зарубіжних країн дозволяють говорити про наявність у глави уряду самостійного конституційно-правового статусу в системі вищих органів державної влади. Змістом конституційно-правового статусу глави уряду є сукупність конституційно закріплених, індивідуальних прав та обов'язків, предметів відання, які формують компетенцію, що властива винятково главі уряду і є відокремленою від загальної компетенції Уряду в цілому.

Література

1. Кириченко, В.М. Порівняльне конституційне право: модульний курс [текст]: навчальний посібник / В.М. Кириченко, О.М. Куракін - К.: «Центр учбової літератури», 2012. – 256 с.
2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254 // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Конституція Республіки Вірменія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.am/library/constitution/rus/>
4. Приймак, Д. Ю. Конституційно-правовий статус Председателя Правительства Российской Федерации : дис ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Приймак Денис Юрьевич. – Краснодар, 2008. – 178 с.
5. Конституція Російської Федерації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.constitution.ru/>
6. Конституція Португалії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://worldconstitutions.ru/archives/141>
7. Конституція Республіки Італія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf
8. Конституція Іспанського Королівства [Електронний ресурс]. – Режим досту-

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена визначенню індивідуальних повноважень глави уряду.

SUMMARY

The article is devoted to the determination of individual powers of head of government.

пу : <http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM#40>

9. Шаповал, В. М. Конституційне право зарубіжних країн : підручник / В. М. Шаповал. – К. : АртЕк, Вища шк., 1997. – 264 с.

10. Конституція Федеративної Республіки Німеччина [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>

11. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 07.10.2010 р. № 2591-VI // Відом. Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Ст. 58.

12. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. с изменениями [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://femida.info/11/fzopr006.htm>

13. Конституція Республіки Азербайджан [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mykpzs.ru/konstituciya-azerbajdzhanared-2002-rus/>

14. Офіційний сайт Прем'єр-міністра Японії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kantei.go.jp/>

15. Конституція Франції [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://worldconstitutions.ru/archives/138>

16. Бесчастный, В. Конституційне (державне) право зарубіжних країн : навч. посіб. / В. М. Бесчастный, О. В. Філонов, В. М. Субботін, С. М. Пашков. – К. : Знання, 2007. – 467 с.

17. Конституція Республіки Польща [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>

18. Конституція Румунії [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://ekvator.ucoz.ru/00002/ROM/Page-1.html>

19. Конституція Греції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://constitutions.ru/archives/249>

20. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник в 4 т. Т. 1-2 / отв. ред. Б. А. Страшун. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Изд-во БЕК, 1996. – 778 с.

21. Конституционное право зарубежных стран / О. В. Афанасьева, Е. В. Колесников, Г. Н. Комкова, А. В. Малько; Под общ. ред. д. ю. н., проф. А. В. Малько. — М.: Норма, 2004. — 320 с. — (Серия учебно-методических комплексов).

22. Авер'янов, В.Б. Виконавча влада і адміністративне право /За заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. — 668 с.

23. Конституційні повноваження глави уряду та механізми їх реалізації в країнах Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/July2009/18.htm>

24. Конституція Республіки Корея [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://constitutions.ru/archives/67>

25. Конституція Республіки Беларусь [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.belarus.net/conendru.htm>

26. Конституція Республіки Молдова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.md/const.php?page=8300&lang=rus#8300>