

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.6

Деркач А. Л.,
кандидат юридичних наук,
народний депутат України

ФОРМУВАННЯ СКЛАДУ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА РЕАЛІЇ СЬОГОДЕННЯ

FORMATION OF THE CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE: LEGAL REGULATION AND REALITIES OF THE PRESENTATION

Автором аналізуються недоліки процедури формування Уряду України, передбаченої чинним законодавством. Особлива увага звертається на колізії її правової регламентації, на відсутність якісної правової бази організації та функціонування коаліції депутатських фракцій, яка наділена конституційним повноваженням брати участь у формуванні Кабінету Міністрів України.

Ключові слова: Кабінет Міністрів України, уряд, коаліція депутатських фракцій, Прем'єр-міністр, конституційне повноваження.

Автором анализируются недостатки процедуры формирования Правительства Украины, предусмотренной действующим законодательством. Особое внимание обращается на коллизии ее правовой регламентации, отсутствие качественной правовой базы организации и функционирования коалиции депутатских фракций, которая наделена конституционными полномочиями принимать участие в формировании Кабинета Министров Украины.

Ключевые слова: Кабинет Министров Украины, правительство, коалиция депутатских фракций, Премьер-министр, конституционные полномочия.

The author analyzes the shortcomings of the procedure for the formation of the Government of Ukraine, stipulated by the current legislation. Particular attention is drawn to the collision of its legal regulation, the lack of a qualitative legal basis for the organization and functioning of the coalition of deputy factions, which has constitutional authority to participate in the formation of the Cabinet of Ministers of Ukraine.

Key words: Cabinet of Ministers of Ukraine, Government, coalition of deputy factions, Prime Minister, constitutional authority.

Вищим органом у системі органів виконавчої влади, як визначено в Конституції України, є Кабінет Міністрів України, який відповідно до статті 113 Основного Закону відповідальний перед Президентом України та Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених цією Конституцією [3].

За роки незалежної України процедура формування цього органу державної влади неодноразово зазнавала частих законодавчих змін, що було пов'язано з конституційними змінами форми правління.

Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. № 742-VII було відновлено дію окремих положень Конституції України зі змінами та доповненнями. Тож із 2014 р. в нашій державі функціонує парламентсько-президентська конституційна модель. А це означає, що ключовим суб'єктом формування уряду в Україні виступає Верховна Рада України.

Порядок формування Уряду визначається, перш за все, Конституцією України, а також Законом «Про Кабінет Міністрів України». З огляду на те, що за чинним законодавством України, зважаючи на існуючу модель форми правління, основним суб'єктом формування Уряду є Верховна Рада України, то до нормативно-правової бази процедури формування

Уряду країни належить і Закон України «Про Регламент Верховної Ради України».

У межах статті аналізуватиметься правова основа формування складу Кабінету Міністрів України з дослідженням проблемних і дискусійних законодавчих положень, зважаючи на формування Уряду у квітні 2016 р.

Правовий статус, повноваження, порядок формування Кабінету Міністрів України є предметом досліджень не лише юридичної науки. Варто відзначити значні наукові розробки цієї проблематики в таких суміжних галузях: політологія, державне управління, особливо щодо аналізу проблемних питань у світлі позитивного досвіду зарубіжних країн. Однак, як показує практика, в Україні залишаються законодавчо неврегульовані аспекти формування складу Уряду, які потребують не лише ґрунтовного наукового дослідження та пошуків шляхів удосконалення процедури формування Кабінету Міністрів України, а й зважених змін, доповнень до чинного законодавства.

Відповідно до статті 114 Конституції України до складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри.

Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України.

Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Міністр оборони України, міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України [3].

Закон України «Про Кабінет Міністрів України» у статтях 8, 9 визначає порядок призначення на посаду Прем'єр-міністра України та членів Кабінету Міністрів України, які за своїм змістом дублюють вище згадані конституційні положення, вносячи певні уточнення щодо строку внесення Президентом України подання про призначення Верховною Радою України на посаду Прем'єр-міністра – не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після надходження пропозиції коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від її конституційного складу [6], що відповідає пункту 9 стаття 106 Конституції України. А також уточнюється, що пропозиція коаліції подається Президенту України за підписом народного депутата України – уповноваженого на подання пропозиції відповідно до угоди про формування коаліції.

Аналіз зазначених конституційних положень, а також статті 8, 9 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» дає можливість виокремити два основні етапи у формуванні складу Уряду: перший – призначення на посаду Прем'єр-міністра, другий – призначення інших членів Кабінету Міністрів.

Призначення на посаду і Прем'єр-міністра, й інших членів уряду належить до конституційних повноважень українського парламенту. Однак на стадії формування складу Кабміну треба виокремити дві процедури: 1) призначення членів Уряду за поданням Президента – міністр оборони України та міністр закордонних справ України; 2) призначення інших членів Кабміну – за поданням Прем'єр-міністра України. Кандидатура міністра закордонних справ України від Президента України пояснюється тим, що саме Президент відповідно до Конституції України здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави; до його конституційних повноважень належать: ведення переговорів та укладення міжнародних договорів України; представляти державу в міжнародних відносинах, приймати рішення про визнання іноземних держав, призначати та звільняти глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймати вірчі та відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав (стаття 106 Конституції України) [3].

Подання Президентом кандидатури міністра оборони України пов'язано з тим, що відповідно до пункту 17 статті 106 Конституції, Президент Укра-

їни є Верховним Головнокомандувачем Збройних сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сфері національної безпеки та оборони держави.

Аналіз нормативно-правової бази формування складу Кабінету Міністрів України не буде повним без згадки про статтю 83 Конституції України, де передбачено в частині 8, що «коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України» [3].

Отже, важливим суб'єктом формування складу Уряду є коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді, яка відповідно до статті 83 вносить пропозицію не лише стосовно кандидатури Прем'єр-міністра, але й інших членів Кабміну, окрім міністра закордонних справ і міністра оборони, що належить до повноважень Президента, як ми зазначали раніше. Однак це конституційне положення щодо внесення коаліцією депутатських фракцій пропозицій Прем'єр-міністру стосовно інших членів уряду жодним чином не відображається ні в розділі VI Конституції України, ні в Законі «Про Кабінет Міністрів України». Хоча пункт 2 статті 9 вищезгаданого Закону передбачає, що, «формуючи новий склад Кабінету Міністрів України, новопризначений Прем'єр-міністр України вносить до Верховної Ради України подання про призначення членів Кабінету Міністрів України відповідно до вимог Конституції України та цього Закону. У цьому поданні пропонується повний посадовий склад Кабінету Міністрів України».

На жаль, чинне законодавство України не містить належного правового регулювання статусу коаліції фракцій Верховної Ради, не визначає, як вона створюється, що слугує правовим підґрунтям для її функціонування, не визначає, як вона бере участь у формуванні Кабінету Міністрів України, і головне – не передбачає жодної юридичної відповідальності за неналежне виконання (або бездіяльність) її основного конституційного повноваження – надання пропозиції стосовно складу Уряду.

Така ситуація зумовлена рядом причин, основна полягає в тому, що Конституція України зазнавала частих змін з огляду на політичні інтереси осіб, що приходять до влади. Відповідно, інститут коаліції або так званої парламентської більшості не має належного законодавчого врегулювання та сталої практики функціонування.

Загалом, у парламентських і напівпрезидентських формах правління Уряд формується за допомогою Парламенту. У цей процес покладено так званий принцип коаліційності, який виникає в разі, коли жодна з партій не має більшості для створення Уряду, і в результаті цього політичні партії починають шукати спільні інтереси для співпраці [8, с. 2].

Оскільки основна мета створення коаліції – формування Уряду України [7], то, відповідно, від

факту сформування та існування коаліції депутатських фракцій безпосередньо залежить формування Кабінету Міністрів України (частина 8 статті 83, пункт 9 частини 1 статті 106, частина 3 статті 114 Конституції України).

Науковці, які досліджують позитивний міжнародний досвід формування коаліційних урядів, вважають, що «призначення Парламентом Уряду повинно здійснюватись шляхом одночасного висловлення йому довіри та схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України» [1, с. 122]. Адже головним завданням Уряду є вироблення та проведення державної політики, а «важливим конституційним елементом організації діяльності Уряду є Програма діяльності Кабінету Міністрів України. Саме цей концептуальний документ повинен спрямовувати всю діяльність Уряду та визначати загалом перспективи розвитку держави. Фактично Програма діяльності Кабінету Міністрів України – це не лише вияв підтримки з боку Парламенту, але й визначення шляху, яким рухатиметься вся держава в період повноважень цього Уряду» [4, с. 138].

Однак, як констатують дослідники цієї проблематики, «програма діяльності уряду є формальністю та представляється тільки після формування уряду. Ще однією проблемою як у процесі формування урядової коаліції, так і в процесі її діяльності є відсутність чіткої комунікації між Радою коаліції в парламенті та Урядом, який вона затверджує. Наслідком цього є не підтримання багатьох урядових законів у Парламенті» [8, с. 6].

Проаналізувавши конституційні положення стосовно формування складу Уряду, не складно зробити висновок, що ключовими суб'єктами виступають такі:

- Верховна Рада України, яка призначає і Прем'єр-міністра, і інших членів уряду.
- Президент України, який вносить подання до Верховної Ради стосовно кандидатури Прем'єр-міністра, а також двох міністрів: оборони та закордонних справ.
- Прем'єр-міністр, що вносить подання стосовно кандидатур членів Уряду.
- коаліція депутатських фракцій, яка вносить пропозиції Президенту стосовно кандидата в очільника Уряду та Прем'єру стосовно членів Уряду.

Відповідно до частини 2 статті 19 Конституції України «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Повертаючись до аналізу процедури призначення складу Кабінету Міністрів України та зважаючи на частину 2 статті 19 Конституції України, жоден з етапів призначення членів Уряду не можливий без участі коаліції депутатських фракцій. Однак постає логічне запитання щодо того, як коаліція здійснює своє конституційне повноваження із формування Уряду і чи несе відповідальність у разі не виконання покладених на неї завдань або як вирішується це питання в разі припинення діяльності коаліції або в разі її не створення.

Стаття 83 Конституції України передбачає, що засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України. Правове регулювання цих питань в Основному Законі є мінімальним, а що стосується Регламенту, то він взагалі не містить жодної регламентації організації та функціонування коаліції депутатських фракцій, що створює на практиці чимало проблем.

Наприклад, у 2016 році 47 народних депутатів України звернулися до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), постанову Верховної Ради України «Про Кабінет Міністрів України» від 14 квітня 2016 р. № 1093-VIII, якою прийнято відставку Прем'єр-міністра України Яценюка Арсенія Петровича та призначено Гройсмана Володимира Борисовича на посаду Прем'єр-міністра України. Автори клопотання стверджували, що на момент прийняття постанови у Верховній Раді України не існувало коаліції депутатських фракцій, яка мала б право вносити пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України; кандидатура для призначення на посаду Прем'єр-міністра України внесена до Верховної Ради України неналежним суб'єктом (народними депутатами України, а не Президентом України). Тобто в основі цієї проблеми було порушення конституційно визначеної процедури призначення Прем'єр-міністра.

Конституційний Суд України відмовив у відкритті конституційного провадження у цій справі на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України», зважаючи на таке: суб'єкт права на конституційне подання, стверджуючи про невідповідність оспорюваного акта (його окремих положень) Основному Закону України, повинен навести правові аргументи щодо такої невідповідності. Народні депутати України, зазначаючи про недотримання вимог Конституції України в разі призначення на посаду Прем'єр-міністра України Гройсмана В.Б., не надали жодних офіційних відомостей чи документів, які свідчили б про припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, про відсутність пропозиції Президенту України від коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, про те, що кандидатура для призначення на посаду Прем'єр-міністра України внесена до Верховної Ради України неналежним суб'єктом [9].

Питання фактичного існування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді підіймалося також у межах іншого судового провадження в адміністративному судочинстві. Так, Окружний адміністративний суд міста Києва розглядав справу за позовом до Апарату Верховної Ради України з проханням зобов'язати відповідача надати позивачу списки народних депутатів України, які станом на 17 січня 2017 р. були учасниками коаліції депутатських фракцій «Європейська Україна» та підписали Угоду про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна».

Своїм Рішенням від 18 травня 2017 р. [5] стосовно надання інформації про поіменний список депутатів коаліції суд відмовив позивачу в задоволенні позовних вимог з огляду на те, що інформація про персональні списки народних депутатів України, які підписали Угоду про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» та/або нині є учасниками названої Коаліції депутатських фракцій, не відповідає таким критеріям, як «відображеність і задокументованість», та відсутність у справі документальних доказів, що свідчать про наявність станом на 8 лютого 2017 р. такої інформації в готовому вигляді у володінні (розпорядженні) Голови ВРУ або в підконтрольному йому Апарату ВРУ.

Ряд практичних проблемних питань, пов'язаних із формуванням Уряду України та участі в цьому процесі коаліції депутатських фракцій, залишається відкритим сьогодні. Чинне законодавство потребує термінового вдосконалення, приведення у відповідність до Конституції України. Доки залишатиметься законодавчо не визначеним порядок формування коаліції депутатських фракцій, не будуть чітко визначені правові засади її функціонування, а також підстави припинення її повноважень, не виключаємо можливості зловживань із боку впливових політичних сил під час формування вищого органу виконавчої влади.

Зважаючи на чинне законодавство, коаліція депутатських фракцій (парламентська більшість) наділена конституційним повноваженням пропонувати Президенту кандидатуру Прем'єр-міністра, а Прем'єру – кандидатури в члени Уряду, які вони потім вносять Верховній Раді України на призначення. За таких умов маємо ситуацію, коли парламент сам собі вносить кандидатури та Голови Уряду й інших його членів, але не прямо, а опосередковано – через

Президента та Прем'єра відповідно. На цей недолік законодавства вже звертав увагу у своїй Аналітичній доповіді Національний інститут стратегічних досліджень, де зазначено, що повноваження Президента щодо формування Уряду формально зводяться до пересилання пропозицій коаліції депутатських фракцій щодо кандидатури Прем'єр-міністра України до Верховної Ради України [2, с. 15]. І, як застерігається в згаданому документі, коли Президент і коаліція депутатських фракцій мають різні політичні програми, з якими вони перемогли на виборах, така процедура формування Уряду може призвести до затяжної політичної кризи, а тому потребує подальшого конституційного вдосконалення.

Інше проблема, яка може виникати на практиці, – якщо коаліція не вносить пропозиції або припинила своє існування, а нова коаліція не була сформована. Відповідно, на що звертається увага в Аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень, то це відсутність вимог до функціонування коаліції на постійній основі. Конституційна вимога щодо узгодження політичних позицій у коаліції депутатських фракцій потребує застосування лише під час формування самої коаліції та внесення кандидатури Прем'єр-міністра України та членів Уряду. На цьому роль коаліції фактично завершується [2, с. 16].

З огляду на це процедура формування Кабінету Міністрів України потребує законодавчих змін із чітким визначенням термінів внесення коаліцією пропозицій стосовно кандидатур у члени Кабміну, встановлення чітких строків щодо формування Уряду, наділення Президента, Прем'єр-міністра додатковими важелями впливу та контролю за процесом формування Кабінету Міністрів України в разі бездіяльності коаліції депутатських фракцій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Колюх В.В. Участь парламенту у формуванні уряду як спосіб реалізації установчої функції (Міжнародна практика та українські реалії). НТУУ «КПІ»: Політологія. Соціологія. Право. 2014. Вип. 2 (22). С. 117–123.
2. Конституційні аспекти розподілу повноважень у системі вищих органів державної влади України. К.: НІСД, 2015. 27 с.
3. Конституція України: Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. Ст. 141. URL: <http://rada.gov.ua/>
4. Окопник О.М. Актуальні питання організаційної діяльності Кабінету Міністрів України. Держава та регіони. Серія: Право. 2014. № 2 (44). С. 137–142.
5. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва 18 травня 2017 р. № 826/1812/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/66743656>
6. Про Кабінет Міністрів України: Закон від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2014. № 13. Ст. 222. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/794-18>
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 105 народних депутатів України [...] від 17 вересня 2008 р. № 16-рп/2008. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v016p710-08>
8. Сухенко В.В. Особливості формування коаліційних урядів у постсоціалістичних країнах Центральної Європи: досвід для України. Актуальні проблеми державного управління. № 1 (49). 2016. С. 1–7.
9. Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за [...]: Ухвала від 4 жовтня 2016 р. № 64-у/2016. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/ru/v064u710-16>