



ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ГЛАВЫ ПРАВИТЕЛЬСТВА В УКРАИНЕ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ЕГО УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ

З. МАКАРОВА,

аспирант кафедры конституционного права юридического факультета КНУ им. Тараса Шевченко

SUMMARY

Article is dedicated to determination of features of the constitutional and legal status of head of government in Ukraine. The author focuses on the problematic moments settlement constitutional and legal status of the head of government in Ukraine and provides suggestions for addressing them.

Keywords: head of government, form of government, appointment procedure.

* * *

Статья посвящена определению особенностей конституционно-правового статуса главы правительства в Украине. Автор акцентирует внимание на проблемных моментах урегулирования конституционно-правового статуса главы правительства в Украине и предоставляет предложения по их устранению.

Ключевые слова: глава правительства, форма государственного правления, процедура назначения.

Постановка проблемы. Современная Украина находится на этапе создания государственности, чем обуславливает необходимость постоянных политических и социально-экономических изменений, отображаемых на форме государственного правления. Одним из главных факторов, влияющих на определение места и роли главы правительства в сфере государственного правления, в частности наполнение его статуса, ученые называют форму государственного правления.

Неоднозначность процессов демократизации, которые происходят в последнее время, открывают перед конституционалистами новые исследовательские направления. Одним из таких направлений, которое на сегодняшний день приобретает существенное значение и является бесспорно актуальным – нормативное урегулирование конституционно-правового статуса главы правительства.

безопасности и организация обороны, культуры, образования, науки и т.д.. Исполнительная власть имеет универсальный характер и во времени, и в пространстве, т.е. осуществляется непрерывно везде, где функционируют коллективы»[4, с. 27].

Возглавлять такую сложную и многообразную систему является очень важной и ответственной миссией.

Остановим свое внимание на наиболее проблемных моментах конституционно-правового статуса главы правительства Украины.

Характеристику и особенности высшего должностного лица – главы правительства, следует начать с первого и главного этапа: процедуры назначения Премьер-министра Украины.

Порядок формирования правительства зависит от формы правления, существующей в государстве.

Необходимо отметить, что порядок назначения на должность главы правительства прошел в свое время эволюцию развития в процессе создания государства Украины, но мы не можем с уверенностью на сегодняшний день назвать этот порядок постоянным и окончательно закрепленным. Так как Украина находится на конкретном этапе создания государства, конституционный процесс также не стоит на месте, в результате чего это отража-

Состояние исследования. Приходится констатировать, что на сегодняшний день концепция конституционно-правового статуса главы правительства еще не сформирована из-за отсутствия современных научных исследований среди ученых-конституционалистов. Конструктивное решение теоретической проблемы конституционно-правового статуса главы правительства предусматривает определение этого понятия, выявление сущности и содержания этой юридической категории, а также его структуры. Решение поставленных задач позволит сформировать концепции конституционно-правового статуса главы правительства, которые могут стать теоретико-методологическим основанием для дальнейшего конституционного правотворчества и правоприме-

нительной деятельности с целью нормативно и организационно-правового совершенствования конституционно-правового статуса.

Именно поэтому, целью статьи является выявление проблемных моментов, имеющих место в нормативном регулировании конституционно-правового статуса главы правительства и предоставление предложений для их последующего устранения, имеющих особое значение для эффективного функционирования.

Изложение основного материала. «Исполнительная власть осуществляется повседневно, непрерывно и оперативно. Масштабы деятельности исполнительной власти очень большие, ее структурами охватываются почти все сферы общественной жизни: экономика, социальная сфера, обеспечение



ется на правовом регулировании данного вопроса. На основе определения наиболее проблемных моментов, мы сможем предложить предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Согласно действующей Конституции Украины 1996 года, устанавливается такая процедура назначения главы правительства: Премьер-министр Украины назначается Президентом Украины с согласия более половины от конституционного состава Верховной Рады Украины (ч. 2 ст. 114) [3].

Конституционный механизм назначения главы правительства - Премьер-министра Украины - конкретизируется в Законе Украины «О Кабинете Министров Украины» от 07.10.2010 г., с изменениями [6] и в Законе Украины «О Регламенте Верховной Рады Украины» от 10.02.2010 г., с изменениями [7], в котором содержится специальная глава (33) «назначение и избрание на должности, освобождение от должностей, прекращения полномочий, даче согласия на назначение или освобождение от должностей должностных лиц, выражение недоверия Генеральному Прокурору Украины в случаях, предусмотренных Конституцией». Таким образом, предоставление согласия на назначение главы правительства – Премьер-министра Украины – составляет самостоятельную парламентскую процедуру.

Следует напомнить, что Закон Украины «О Кабинете Министров Украины» [6] стал одним из ожидаемых нормативно-правовых актов, который регулирует отношения относительно правового статуса и деятельности Правительства.

Закон был принят в форме новой редакции, хотя на самом деле по сравнению с Законом «О Кабинете Министров Украины» от 16 мая 2008 года изменений претерпели лишь отдельные статьи, прежде всего те, которые регулируют формирование Кабинета Министров, его полномочия и отношения с Президентом. Очевидно, из-за поспешности в подготовке законопро-

екта его авторы воспользовались простой тактикой. Но собственно сохранение структуры и большинство текста предыдущей редакции Закона стало едва ли не единственным позитивным моментом этого законодательного решения [2].

Совгиря О.В. [8] проанализировала положения Закона Украины «О Кабинете Министров Украины» от 07.10.2010 г., с изменениями [6], которые определяют процедуру формирования Правительства, в частности нас интересуют положения относительно процедуры назначения Премьер-министра Украины.

Одним из наиболее проблемных положений, считает Совгиря В., с чем мы беспрекословно согласны, является часть 8 статьи 8 Закона, согласно которой, в случае если не дается согласие Верховной Радой Украины на назначение Премьер-министра Украины, Президент Украины вносит на рассмотрение Верховной Рады Украины представление о даче согласия на назначение на указанную должность. Так, «открытыми» остаются следующие вопросы: должен ли Президент Украины вносить новую кандидатуру на пост главы правительства в случае ее отклонения парламентом или он вправе вносить одну и ту же кандидатуру повторно; если глава государства может «настаивать» на внесенной им кандидатуре, то сколько раз может происходить такое внесение и каков механизм выхода из ситуации, возникающей в этом случае; какой орган будет выполнять функции правительства, если в результате противостояния Парламента и Президента Украины не будет назначен Премьер-министр Украины и сформирован новый состав правительства [8, с. 40].

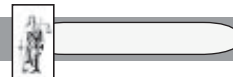
На основе вышеизложенного, приходим к выводу, что, используя зарубежную практику процедуры назначения главы правительства, необходимо внести изменения в Закон Украины «О Кабинете Министров Украины» от 07. 10. 2010 г., который регулирует процедуру образования Правительства по смешанной (президентско-парламентской)

форме правления. Совершенствование и внедрение текста указанного Закона позволит решить проблемные вопросы, которые сложились на основе практики его применения.

Учитывая опыт Российской Федерации в процедуре назначения главы правительства, предлагаем внести изменения в ч. 8 статьи 8 Закона Украины «О Кабинете Министров Украины» и изложить ее в следующей редакции: «В случае непредоставления согласия Верховной Радой Украины на назначение Премьер-министра Украины Президент Украины в течение недели со дня отклонения вносит на рассмотрение Верховной Рады Украины письменное представление о предоставлении согласия на назначение на указанную должность кандидатуру, обсуждение и согласование которой осуществляется в аналогичном порядке. В случае двукратного отклонения Верховной Радой Украины предложенных кандидатур на должность Премьер-министра Украины Президент Украины на протяжении недели со дня отклонения второй кандидатуры вправе представить третью кандидатуру. Обсуждения и согласования третьей кандидатуры на должность Премьер-министра Украины происходит в сроки и в порядке, предусмотренном для обсуждения и согласования предыдущих кандидатур».

Кроме этого, считаем, что также целесообразно предусмотреть и закрепить в Законе норму о том, какую кандидатуру имеет право вносить Президент Украины на должность Премьер-министра Украины: «Президент Украины при внесении в Верховную Раду представления о предоставлении согласия на назначение на должность Премьер-министра Украины вправе представлять одного и того же кандидата трижды или же представлять каждый раз нового кандидата». Это логично, с целью устранения проблемных моментов в достижении согласия между Президентом и Верховной Радой Украины, которые могут возникнуть при формировании правительства в будущем.

Практика предварительного согла-



сования кандидатуры премьера с парламентскими кругами широко представлена в зарубежных странах. Так, в Португалии Премьер-министр назначается Президентом после консультаций с политическими партиями, представленными в Ассамблее Республики, и с учетом результатов выборов (ст. 187 Конституции) [5, с. 49].

Согласование кандидатуры на должность Премьер-министра Украины с Верховной Радой Украины еще до начала официального голосования позволит избежать конфликтной ситуации, которая может сложиться в процессе решения данного вопроса.

По нашему мнению, необходимо нормативно закрепить обязанность Президента Украины проводить консультации с депутатскими фракциями относительно кандидатуры Премьер-министра Украины после ее отклонения Верховной Радой Украины. Норма такого содержания должна быть закреплена в Законе Украины «О Кабинете Министров Украины», а также включена в главу 33 Закона Украины «О Регламенте Верховной Рады Украины».

Стоит заметить, что в результате недостижения согласованности позиций между Президентом и Верховной Радой Украины, результатом которого является отклонения Верховной Радой Украины кандидатуры на должность Премьер-министра Украины, правительство как конституционный орган не может быть сформированным. Как следствие, такое затягивание в достижении согласия может привести к конституционному кризису, так как правительственная деятельность без назначения главы правительства осуществляться не может.

Конституцией Украины Президент Украины наделяется правом назначать Премьер-министра Украины, а Верховная Рада Украины в этом вопросе играет роль согласовательного органа. Таким образом, не давая согласия на назначение Премьер-министра Украины Верховная Рада Украины мешает осуществлять право Президента, которому непосредственно оно принадлежит.

Поэтому необходимо предусмотреть такую норму, которая урегулировала бы данный пробел: «После трехкратного отклонения представленных Президентом Украины кандидатур на должность Премьер-министра Украины – независимо от того, представлялась каждый раз новая кандидатура, или один и тот же кандидат дважды или трижды, – Верховная Рада Украины подлежит роспуску».

Таким образом, путем внесения изменений в нормативно-правовые акты, мы сможем определить условия и порядок назначения главы правительства и не допустить блокирования деятельности Кабинета Министров Украины.

Еще одним проблемным моментом, который, по нашему мнению, требует совершенствования, являются квалификационные требования к кандидатам на должность Премьер-министра Украины. Данный вопрос урегулирован в Законе Украины «О Кабинете Министров Украины» [6] и в Законе Украины «О Регламенте Верховной Рады Украины» [7].

В частности, согласно вышеуказанным законам, к представлению о назначении на должность Премьер-министра Украины прилагаются сведения: гражданство; образование; специальность; трудовая деятельность; автобиография; право на имущество, доходы, расходы и обязательства финансового характера за прошлый год по форме и в порядке, установленных Законом Украины «О принципах предотвращения и противодействия коррупции», сведения о пребывании в составе руководящего органа или наблюдательного совета предприятия, или организации, имеющей целью получение прибыли, а также сведения о судимости кандидата.

Реальностью сегодняшнего дня является то, что «... о профессионализме как признаке государственной службы, для претендентов на политические должности является обязательным наличие опыта работы в определенной отрасли или определенного образования, не предусматривается прохождение конкурса на проверку профессио-

нальных качеств. Главным фактором при назначении или избрании на должность государственного политического деятеля является поддержка влиятельными политическими группами, которая, в свою очередь, обычно, является результатом его политической ориентации и деловых качеств». То есть, политические должности наравне с вспомогательными и должностями патронатной службы, характеризуются как «позапрофессиональная государственная служба». В результате, статус таких лиц полностью зависит от «политических факторов» и, как следствие, имеем «возмутительную некомпетентность государственных органов и лиц, стоящих на вершине управленческой пирамиды». Конечно, такой пробел в законодательстве вызван отсутствием специальных законов, устанавливающих правовой статус лиц, занимающих должности «государственных политических деятелей» и обидно, что такая ситуация сохраняется достаточно долгое время [1, с. 88].

Считаем, что следует акцентировать внимание на необходимости повышения требований к кандидатам на такую важную государственную, а тем более политическую должность, как глава правительства, целью которого является разработка государственной политики, и поэтому требования должны быть высшими к такому лицу, а не содержать аналогичные требования как к другим членам правительства.

Отсутствие возрастных ограничений для кандидата на должность главы правительства Украины также является недостатком действующего законодательства. В статье 112 Конституции Украины [3] установлено: «В случае досрочного прекращения полномочий Президента Украины в соответствии со статьями 108, 109, 110, 111 настоящей Конституции исполнение обязанностей Президента Украины на период до избрания и вступления на пост нового Президента Украины возлагается на Премьер-министра Украины. Премьер-министр Украины в период исполнения им обязанностей Президента Украины



не может осуществлять полномочия, предусмотренные пунктами 2, 6, 8, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 22, 25, 27 статьи 106 Конституции Украины».

По этому поводу, справедливо отмечает Приймак Д. Ю, следует учитывать то, что глава правительства в экстренных случаях полномочен исполнять обязанности Президента, то есть является потенциальным исполняющим обязанности главы государства, Конституция вверяет это право лицу, которое достигло по зрелого возраста. Несоблюдение этого правила может привести к ситуации, когда президентские полномочия, в том числе связанные с определением внутренней и внешней политики, обеспечением национальной безопасности, окажутся у лица, которое не имеет достаточного жизненного опыта для их эффективного применения [5, с. 36].

В законодательстве ряда стран мира закреплены возрастные ограничения: не моложе 25-30 лет (например, в Бразилии, Норвегии и др.) и максимальный, например, 65 лет [9, с. 149].

Наличие минимального возраста премьер-министра – явление довольно распространенное в зарубежном законодательстве, вполне оправдывается значимостью самой премьерской должности. Так, например, в Азербайджане занятие этой должности возможно только в 30 лет (ст. 99 Конституции) [5, с. 36].

С учетом вышеупомянутой зарубежной практики и поддерживая мнение Приймака Д. Ю, о возможности замещать Премьер-министром Украины Президента Украины, предлагаем установить минимальный возрастной ценз для кандидата на должность Премьер-министра Украины не младше тридцати пяти лет.

Выводы. Учитывая вышеизложенное, предлагаем обратить внимание на затронутые в статье проблемные моменты, которые существуют в регулировании конституционно-правового статуса главы правительства и учесть предоставленные предложения. Так как для Украины важна проблема законода-

тельного урегулирования эффективной деятельности главы правительства. С целью ее решения, необходимо внести изменения в законодательство, а именно в Закон Украины «О Кабинете Министров Украины», которые дали бы возможность устранить вышеупомянутые проблемы.

Список использованной литературы:

1. Армаш, Н. О. Керівник органу виконавчої влади: адміністративно-правовий статус. / Н.О. Армаш. – Запоріжжя: ГУ «ЗІДМУ», 2006. – 248 с.
2. Коліушко, І. Закон про Кабінет Міністрів: аналіз тенденцій в організації влади та у законотворенні [Електронний ресурс] / І. Коліушко. – Режим доступу: http://www.yuricom.com/ua/analytical_information/?id=6335
3. Конституция Украины: Закон Украины от 28.06.1996 р. № 254 // Ведом. Верховной Рады Украины. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
4. Нижник Н., Мосов С., Про співвідношення державного управління і виконавчої влади / Н. Нижник, С. Мосов // Вісник Української Академії державного управління. – 2001. – № 1. – Ст. 23- 29.
5. Приймак, Д. Ю. Конституційно-правовий статус Председателя Правительства Российской Федерации : дис ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Приймак Денис Юрьевич. - Краснодар, 2008. - 178 с.
6. О Кабинете Министров Украины : Закон Украины от 07.10.2010 № 2591-VI // Ведом. Верховной Рады Украины. – 2011. – № 9. – Ст. 58.
7. О Регламенте Верховной Рады Украины: Закон Украины от 10 февраля 2010 року N 1861-VI // Ведом. Верховной Рады Украины. – 2010. – N 14-15, N 16-17. – Ст.133.
8. Совгиря, О.В. Правове регулювання формування уряду: досвід зарубіжних країн та проблемами вітчизняного законодавства

/О.В. Совгиря // Вісник Київського національного університету / Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка. – К., 2011. – Вип. 89. - С. 38-41. - (Серія «Юридичні науки»).

9. Фрицький, Ю. О. Деякі проблеми визначення правового статусу Кабінету Міністрів України / Ю.О. Фрицький // Держава і право: 36. наук. праць. Вип. 34. Юридичні і політичні науки / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. - К.: НАН України, 2006. - С. 148-153.