

РОЛЬ ПРЕМ'ЄР-МІНІСТРА УКРАЇНИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Статтю присвячено питанням ролі Прем'єр-міністра України у забезпеченні правової охорони Конституції України. Проаналізовано повноваження Прем'єр-міністра України з охорони Конституції України в межах установчої, організаційної та зовнішньополітичної функції. Запропоновано зміни до Конституції та законів України в частині надання права на конституційне подання Прем'єр-міністру України до Конституційного Суду України у разі порушення норм Конституції України з боку Президента України.

Ключові слова: *правова охорона, Прем'єр-міністр України, конституційний контроль, уряд, Конституція України.*

Статья посвящена вопросам роли Премьер-министра Украины в обеспечении правовой охраны Конституции Украины. Проанализированы полномочия Премьер-министра Украины по охране Конституции Украины в пределах учредительной, организационной и внешнеполитической функции. Предложены изменения в Конституцию и законы Украины в части предоставления права на конституционное обращение Премьер-министру Украины в Конституционный Суд Украины в случае нарушения норм Конституции Украины со стороны Президента Украины.

Ключевые слова: *правовая охрана, Премьер-министр Украины, конституционный контроль, правительство, Конституция Украины.*

The article is devoted to the issues of the role of the Prime Minister of Ukraine in ensuring the legal protection of the Constitution of Ukraine. It has been analyzed the powers of the Prime Minister of Ukraine in protecting of the Constitution of Ukraine within the framework of the constituent, organizational and foreign policy functions. It has been suggested changes to the Constitution and laws of Ukraine in terms of granting the right to a constitutional petition to the Prime Minister of Ukraine to the Constitutional Court of Ukraine in case of violation of the norms of the Constitution of Ukraine by the President of Ukraine.

Key words: *legal protection, Prime Minister of Ukraine, constitutional control, government, Constitution of Ukraine.*

Вступ. Проблема охорони і захисту Конституції України на всіх етапах розвитку держави є актуальною та потребує глибокого наукового аналізу та детального вивчення. Особливо гостро стоїть питання суб'єктів правової охорони Конституції України, їх статусу та повноважень. Серед таких органів та посадових осіб органів публічної влади не звертається належна увага на главу уряду – Прем'єр-міністра України як суб'єкта правової охорони Конституції України.

Конституційно-правовий статус суб'єктів правової охорони Конституції України та ролі і значення в такій системі уряду Кабінету Міністрів України та його голови висвітлювалися у працях таких вчених: З.І. Лунь, В.В. Марченка, С.В. Різника, В.Є. Скоморохи, О.В. Совгирі, П.Б. Стецюка, Д.П. Тарана, Т.О. Цимбалістого, В.М. Шаповала тощо. Окремо статус глави уряду загалом досліджувався З.С. Макаровою [1], а власне конституційно-правовий статус Прем'єр-міністра України – В.С. Кобрином [2]. Обидва науковці поверхнево зачіпали питання діяльності глави уряду як суб'єкта правової охорони Конституції України. Разом із тим комплексного дослідження ролі Прем'єр-міністра у забезпеченні правової охорони Конституції України не проводилося.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення правового аналізу повноважень Прем'єр-міністра України у забезпеченні правової охорони Конституції України та їх вдосконалення й оптимізація шляхом запропонованих конституційних та законодавчих змін.

Результати дослідження. Повноваження Прем'єр-міністра України як голови Кабінету Міністрів України врегульовуються Законом України «Про Кабінет Міністрів України» [3] та Регламентом Кабінету Міністрів України [4].

Я.О. Берназюк вважає, що конституційно-правовий статус Прем'єр-міністра України – це система конституційно-правової ідеології соціального призначення глави уряду в механізмі сучасної демократичної правової держави, що дістає своє логічне завершення в системі чинного законодавства, яка визначає конституційну правосуб'єктність Прем'єр-міністра України, а також у правових механізмах реалізації конституційних завдань, функцій, повноважень та обов'язків голови Уряду [5, с. 200].

З.С. Макарова зазначає, що при характеристиці конституційно-правового статусу глави уряду необхідно зважати, у першу чергу, на те, що під цим статусом варто розуміти правове положення суб'єкта права щодо інших суб'єктів, з якими глава уряду вступає у взаємовідносини, а також той факт, що цей статус є похідним від конституційно-правового статусу уряду загалом, адже вони співвідносяться між собою як частина і ціле. Але водночас необхідно говорити про наявність у глави уряду самостійного конституційно-правового статусу, оскільки глава уряду виступає повноважним суб'єктом у конституційно-правових відносинах і в конституційному праві зокрема [6, с. 15].

На думку В.С. Кобрини, конституційно-правовий статус Прем'єр-міністра України – це встановлене нормами конституційного права правове становище вищої посадової особи вищого органу в системі органів виконавчої влади – Кабінету Міністрів України, яке полягає у визначенні його політичного та соціального призначення, відображається у його діяльності та характеризується власною правосуб'єктністю, функціями, повноваженнями, принципами діяльності, взаємовідносинами з іншими органами та посадовими особами публічної влади та конституційно-правовою відповідальністю [7, с. 135].

Зважаючи на таке визначення, можемо констатувати, що в процесі реалізації Прем'єр-міністром України своїх функцій і повноважень у взаємовідносинах внутрішньо кабінетних та зовнішніх з іншими органами та посадовими особами публічної влади глава уряду як вища посадова особа вищого органу в системі органів державної влади забезпечує здійснення правової охорони Конституції України за допомогою попереднього конституційного контролю.

У першу чергу, мова йтиме про організаційну, установчу та зовнішньополітичну функції Прем'єр-міністра України та повноваження, які їх розкривають.

Так, Прем'єр-міністр України відіграє провідну роль у системі органів публічної влади та ключову роль у системі органів державної виконавчої влади, адже очолює Кабінет Міністрів України, який є вищим органом у системі вертикалі органів виконавчої влади та координує роботу всіх підпорядкованих уряду нижчестоящих органів.

Прем'єр-міністр України, згідно з положеннями Конституції України [8] та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [3], керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує діяльність Кабінету Міністрів України на забезпечення здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, та здійснення інших повноважень, покладених на Кабінет Міністрів України.

Конституційно-правовий статус та роль глави уряду у змішаній парламентсько-президентській республіці буде залежати від розстановки політичних сил у парламенті та позиції президента як глави держави. Яскравий приклад цьому взаємовідносини у стосунках Президента України В. Ющенка з Прем'єр-міністром України Ю. Тимошенко та відносини Президента України П. Порошенка з Прем'єр-міністром України В. Гройсманом. У першому випадку постійні конституційні конфлікти, в другому – злагоджена та більш-менш ефективна робота за відсутності суперечностей.

Разом із тим наше завдання як правників знайти конституційні та законодавчі механізми, які б допомагали ефективно здійснювати свої повноваження Прем'єр-міністру України та зробили би його активним суб'єктом правової охорони Конституції України.

Згідно з положеннями Закону України «Про Кабінет Міністрів України», Прем'єр-міністр України спрямовує, координує та контролює діяльність членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій дає з цією метою доручення, обов'язкові до виконання зазначеними органами та посадовими особами [3]. Такими своїми діями глава уряду забезпечує дотримання та виконання норм Конституції України міністрів, уряду Автономної Республіки Крим, голів районних та обласних державних адміністрацій. Крім того, глава уряду здійснює контроль, в тому числі і попередній конституційний, за актами, які приймають відповідні органи та видають посадові особи відповідних органів.

Прем'єр-міністр, здійснюючи надані законом повноваження, надає доручення міністрам, проводить наради, робочі зустрічі та консультації з керівниками центральних органів виконавчої влади, Головою Ради міністрів Автономної Республіки Крим та головами місцевих держадміністрацій, заслуховує інформацію керівників зазначених органів з окремих питань їх діяльності, надсилає їм офіційні листи [4].

У частині установчої функції глави уряду Прем'єр-міністр України вносить на розгляд Верховної Ради подання шляхом надсилання листа за своїм підписом та завізований проект постанови Верховної Ради щодо призначення членів Кабінету Міністрів (крім Міністра закордонних справ та Міністра оборони), а також Голови Антимонопольного комітету, Голови Державного комітету з питань телебачення та радіомовлення, Голови Фонду державного майна [4].

Таким чином, Прем'єр-міністр України забезпечує додержання конституційної процедури формування уряду та виконання вимог п. 12 ст. 85 Конституції України в частині реалізації повноваження Верховної Ради України з призначення міністрів Кабінету Міністрів України та голів Антимонопольного комітету, Державного комітету з питань телебачення та радіомовлення та Фонду державного майна.

Крім того, глава уряду вносить подання до Кабінету Міністрів України щодо призначення на посаду та звільнення з посади керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України (п. 9-2 ст. 116 Конституції України) [8].

Також у межах установчої функції Прем'єр-міністр України вносить на розгляд Президента України подання за рішенням Кабінету Міністрів шляхом надсилання листа за своїм підписом та завізований проект Указу або розпорядження Президента України про призначення на посаду та звільнення з посади голів місцевих держадміністрацій.

У такому разі забезпечується конституційний контроль із боку глави уряду за процедурою призначення та законодавчий і моральний контроль у частині кандидатур, які пропонуються [4].

Вважаємо, що в цій частині необхідними є зміни до Конституції та законів України, які б у разі висловлення недовіри главі місцевої державної адміністрації відповідною районною чи обласною радою 2/3 від їх складу передбачали б обов'язок Прем'єр-міністра України за рішенням Кабінету Міністрів України внести відповідні подання про звільнення на розгляд Президента України.

Наступна функція Прем'єр-міністра України, яку ми розглянемо у контексті означених питань, – організаційна. Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, веде велику організаційну роботу усього уряду, а головне – скликає чергові та позачергові засідання Кабінету Міністрів України та визначає їх порядок денний. Яка тут відводиться роль главі уряду у забезпеченні правової охорони Конституції України?

У 2008 р. Президент України видав указ про проведення позачергових виборів Верховної Ради України та зобов'язав рішенням РНБО уряд профінансувати виборчу кампанію. Натомість тодішній Прем'єр-міністр України не скликав відповідного засідання Кабінету Міністрів України та вирішив, що уряд не буде виконувати указ Президента України та рішення РНБО, хоча, згідно з Конституцією України, Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та керується в своїй діяльності, зокрема указами Президента України. Глава уряду у цій ситуації мав дотримуватися норм Конституції України та забезпечувати її правову охорону всіма наявними правовими засобами.

Вихід із такої ситуації лежить у законодавчих змінах, які б передбачали надання права на конституційне подання Прем'єр-міністру України до Конституційного Суду України у визначених випадках, зокрема у разі порушення, на його переконання, норм Конституції України з боку Президента України.

Ще одна сфера забезпечення правової охорони Конституції України залежить від Прем'єр-міністра України у процедурі контрасигнації актів Президента України. Контрасигнація (від лат. *copiā* – проти і лат. *signo* – підписую, засвідчую печаткою) – це підпис прем'єр-міністра чи/та відповідного міністра на акті, що виходить від глави держави (монарха або президента), яким глава уряду чи/та міністр бере на себе юридичну і політичну відповідальність за цей акт [9, с. 357–358].

За положеннями ст. 106 Конституції України, акти Президента України, видані в межах повноважень, передбаченими п.п. 5, 18, 21 вищезазначеної статті, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України та міністра, відповідального за акт та його виконання [8]. Зокрема, це: повноваження Президента України з призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в іноземних державах і за міжнародних організацій, приймання вірчих та відкличених грамот дипломатичних представників іноземних держав; повноваження з питань діяльності Ради національної безпеки та оборони України та прийнятих нею рішень; повноваження з питань приймання в Україні або в окремих її місцевостях рішення про введення надзвичайного стану, оголошення окремих місцевостей в Україні зонами надзвичайної екологічної ситуації [8].

Сам акт контрасигнації свідчить про те, що Прем'єр-міністр України та відповідальний міністр вважають цей акт таким, що не порушує норми Конституції України, та беруть на себе відповідальність за виконання цього акта.

Погоджуємося з думкою проф. М.В. Савчина, що конституційний перелік питань предмета відання, з яких акти Президента України потребують контрасигнації, є незначним. Також незрозумілою є природа контрасигнації актів Президента України, ухвалених на засіданні РНБО, на якому Прем'єр-міністр може проголосувати проти, всупереч більшості членів [10, с. 418].

Також заслуговує на увагу позиція В.С. Кобрин, що в питаннях процедури контрасигнації актів глави держави перелік положень пунктів ст. 106 Конституції України треба переглянути в сторону збільшення сфер контролю з боку Прем'єр-міністра України та міністрів. Так, варто було б повернути контрасигнацію актів у межах п. 3 ст. 106 Конституції України, особливо щодо ведення переговорів та укладання міжнародних договорів та п. 22 ст. 106 Конституції України, в частині призначення третини складу Конституційного Суду України [2, с. 13].

Крім того, на наше переконання, з метою забезпечення правової охорони Конституції України Прем'єр-міністра України варто наділити правом на конституційне подання до Конституційного Суду України з питань конституційності актів Президента України, неконтрасигнованих за положеннями ст. 106 Конституції України.

Остання важлива ділянка роботи Прем'єр-міністра України по забезпеченню правової охорони Конституції України лежить у сфері зовнішньої політики та укладенні від імені Уряду України міжнародних договорів України. Активний розвиток інтеграційних процесів в Європі, зростання їх важливості для подальшого розвитку континенту відбувається у рамках інтенсивного міжнародного діалогу, в якому прем'єр-міністри, які представляють власні держави, є рівними, незалежно від відмінностей в їх «домашньому» обсязі повноважень. Також простежується персоналізація влади, коли носії посади глави уряду внаслідок особистісних характеристик і своєї залученості в міжнародні справи здатні відігравати більшу суспільну роль, ніж передбачено формальними повноваженнями [11, с. 188].

Прем'єр-міністр України, укладаючи міжнародний договір від імені Кабінету Міністрів України, здійснюючи попередній конституційний контроль, має чітко вичитувати та аналізувати текст такого договору на його відповідність Конституції України. Крім того, Прем'єр-міністр України як глава уряду має здійснювати попередній конституційний контроль за укладенням міжнародних договорів України від імені Кабінету Міністрів України окремими міністрами, уповноваженими на таке укладення та підписання.

Висновки. Таким чином, наведені положення та пропозиції по внесенню змін до Конституції та законів України покликані забезпечити правову охорону Конституції України з боку Прем'єр-міністра України та посилити його роль та статус у системі органів публічної влади в Україні.

Список використаних джерел:

1. Макарова З.С. Конституційно-правовий статус глави уряду : порівняльно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. К., 2013. 18 с.
2. Кобрин В.С. Конституційно-правовий статус Прем'єр-міністра України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2015. 19 с.
3. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 13. Ст. 222 (зі змінами).
4. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. (зі змінами). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF>.
5. Берназюк Я.О. Конституційно-правовий статус Прем'єр-міністра України: проблеми теорії та практики // Держава і право : зб. наук. пр. К., 2007. Вип. 36 : Юридичні і політичні науки. С. 199–205.
6. Макарова З.С. Конституційно-правовий статус глави уряду : порівняльно-правовий аспект: Монографія. Чернігів, 2014. 232 с.
7. Кобрин В.С. Поняття та зміст конституційно-правового статусу Прем'єр-міністра України. Вісн. Нац. ун-ту «Львів. політехніка». 2016. № 837. С. 131–136.
8. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141 (зі змінами).
9. Словник іншомовних слів / за ред. члена-коресподента АН УРСР О.С. Мельничука. К., 1977. 776 с.
10. Конституційне право України. Академічний курс : Підручник : У 2 т. – Т. 2 / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. К., 2008. 800 с.
11. Романюк А. Інститут прем'єр-міністра в країнах Західної Європи. Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку: збірник наукових праць. Львів, 2006. Випуск 18. С. 184–189.