

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

ФУНКЦІЇ ПРЕМ'ЄР-МІНІСТРА УКРАЇНИ

В. Кобрин

*Львівський національний університет імені Івана Франка
вул. Університетська, 1, 79000 Львів, Україна
e-mail: volodymyrkobryn@meta.ua*

Досліджено функції Прем'єр-міністра України як важливу складову його конституційно-правового статусу. В ній розглянено поняття та види функцій, європейський досвід та вітчизняну модель їх реалізації.

Ключові слова: уряд, прем'єр-міністр, функція.

Останнім часом все більшої ваги та значення у суспільстві та в державі набуває інститут Прем'єр-міністра України. Його роль та значення за останні роки суттєво зросли, а конституційно-правовий статус набув інших форм та значень. Особливо це відчутно стало після внесення змін до Конституції України [8] та набуття ними чинності.

Аналіз публікацій української та зарубіжної літературі свідчить про її недостатню вивченість. Більшість науковців як з конституційного, так і з адміністративного права акцентують свою увагу головно на органах виконавчої влади взагалі, та уряді зокрема, оминаючи питання функціонування та правового статусу глави уряду – Прем'єр-міністра. З українських вчених побічно ці питання висвітлено в працях В.М. Шаповала, І.І. Дахової, В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка тощо. На сучасному етапі цими питаннями окрім правників досить інтенсивно займаються політологи та фахівці з державного управління.

Важливою і малодослідженою проблемою у контексті правового статусу глави уряду України – Прем'єр-міністра України є його функціональне призначення. Щоби висвітлити поставлену проблему, потрібно детально дослідити і вивчити, які ж функції притаманні Прем'єр-міністру України і як глава уряду може їх реалізувати.

Для початку з'ясуємо що таке функція? Так наприклад, тлумачний словник української мови так визначає це поняття по-перше, функція – це явище, яке залежить від іншого явища, є формою його виявлення і змінюється відповідно до його змін; по-друге, функція – це робота кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось [1, с. 1552].

Філософський словник зазначає, що функція (від лат. *functio* – виконання, звершення) – спосіб діяння речі або елемента системи, спрямований на досягнення певного ефекту. Функція є однією з істотних характеристик певних об'єктів, а метод функціонального дослідження поряд із структурним, казуальним та ін. відіграє важливу роль у науковому пізнанні [13, с. 748].

Теоретики права дещо по-іншому, на відмінну від філологів та філософів, трактують функції. За ними функції – це основні напрями діяльності (впливу), які розкривають соціальну сутність і призначення того чи іншого явища [12, с. 40].

Інтегруючи зазначені вище дефініції, можемо запропонувати таке визначення функцій глави уряду. Функції Прем'єр-міністра України – це основні напрями, коло діяльності, а також зовнішній прояв властивостей глави уряду, які

розкривають його сутність і призначення та спрямовані на досягнення завдань, які перед ним ставляться Конституцією та законами України.

Визначивши поняття функцій Прем'єр-міністра України, спробуємо безпосередньо проаналізувати кожну з них. Відразу ж зазначимо, що правову основу для висвітлення даного питання складають Конституція України [8], Закон України "Про Кабінет Міністрів України" [2] та Регламент Кабінету Міністрів України [11].

Першою і основною функцією глави уряду є організаційна. Чому? Власне відповідь на це запитання знаходимо у Конституції України та Законі України "Про Кабінет Міністрів України". Згідно з положеннями Основного Закону (ч. 5 ст. 114) Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України. Відразу ж треба наголосити, що це єдине по суті повноваження Прем'єр-міністра України, закріплене в основному законі, решту повноважень описує Закон та Регламент Кабінету Міністрів України. Вже через такий факт, ми можемо говорити про пріоритетність та важливість цієї функції.

Конституція передбачає вирішальну роль Прем'єр-міністра України у визначенні основних напрямів і порядку організації діяльності уряду, які повинні відповідати Конституції, законам України, указам Президента України [4, с. 256].

Крім того, Закон та Регламент доповнюють положення Конституції і говорять про те, що Прем'єр-міністр спрямовує роботу не лише на виконання Програми діяльності уряду, але й на забезпечення проведення внутрішньої та зовнішньої політики держави (п. 1 ч. 1 ст. 44 Закону; п. 1 ч. 2 параграфа 8 Регламенту).

Організаційна функція включає в себе, окрім керівництва, також координацію і спрямування. Про керівництво зазначає Основний Закон держави. Про координацію, тобто спільність дій усіх ланок системи, в даному випадку усіх структурних елементів уряду говорить п. 2 ч. 1. ст. 44 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" де зазначається, що Прем'єр-міністр України координує діяльність членів Кабінету Міністрів України. Крім того, Регламент Кабінету Міністрів України говорить про координацію не лише членів Кабінету, але й інших центральних органів виконавчої влади, Ради Міністрів АРК та місцевих держадміністрацій.

Власне згідно з тлумачним словником координація (лат. *co* (*cum*) – спільно і *ordination* – упорядкованість) – погодження, зведення до відповідності, установлення взаємозв'язку тощо. Звідси випливає, що координація як складова частина організаційної функції полягає в тому, що Прем'єр-міністр України як глава уряду повинен погоджувати всі спірні питання з міністрами свого Кабінету, керівниками центральних та місцевих органів виконавчої влади, згаджувати всі "гострі кути" та виробляти спільну, єдину політику уряду.

Зазначена функція відображена також і деякими іншими повноваженнями Прем'єр-міністра України. Так, відповідно до Закону та Регламенту КМУ, глава уряду формує порядок денний та скликає засідання Кабінету Міністрів України, головує на них.

З'ясуємо, як дана функція глави уряду відображена в конституціях країн Європейського Союзу. Так, Конституція ФРН встановлює, що Федеральний Канцлер визначає основні напрями державної політики й несе відповідальність за їх дотримання. У межах даних основних напрямів кожний федеральний міністр самостійно та під свою відповідальність веде справи конкретної сфери. Також

визначається й адміністративна складова статусу глави уряду – Федеральний Канцлер спрямовує урядову діяльність відповідно до регламенту, прийнятого Федеральним Урядом і схваленого Федеральним Президентом [9]. В Італії Голова Ради Міністрів керує загальною політикою уряду й несе за неї відповідальність. Він “підтримує єдність політичного й адміністративного напрямків, заохочуючи й координуючи діяльність міністрів” [6]. У Конституції Греції зазначається, що глава уряду здійснює керівництво й координацію загальної політики уряду й несе за неї відповідальність [5].

Іншим не менш важливим напрямом діяльності Прем'єр-міністра України є його безпосередня участь у формуванні інших органів та інститутів влади. Йдеться про установчу (номінаційну, кадрову) функцію глави уряду. Хоча тут відразу потрібно зробити застереження і сказати, що дана функція у випадку з Прем'єр-міністром України реалізовується не повною мірою, себто частково. Установчу функцію Прем'єр-міністр України реалізує разом з парламентом України – Верховною Радою України, главою держави – Президентом України та урядом – Кабінетом Міністрів України.

Так, у випадку з Верховною Радою України, Прем'єр-міністр України вносить на розгляд парламенту подання про призначення членів Кабінету Міністрів України (крім Міністра закордонних справ України та Міністра оборони України), а також Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України.

У випадку з Кабінетом Міністрів України, Прем'єр-міністр України вносить на розгляд урядові: пропозиції щодо кандидатур для призначення на посаду і звільнення з посади голів місцевих державних адміністрацій та щодо внесення Президентом України подань про призначення на посаду або звільнення з посади голів місцевих державних адміністрацій; подання щодо кандидатур для призначення на посаду і звільнення з посади керівників центральних органів виконавчої влади, що не входять до складу Кабінету Міністрів України; подання відповідно до закону щодо кандидатур для призначення на посаду і звільнення з посади членів колегіальних центральних органів виконавчої влади, що не входять до складу Кабінету Міністрів України; подання про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади; пропозиції щодо утворення урядових комітетів та їх посадового складу.

Стосовно Глави держави – Президента України – внесення Президентом України подань про призначення на посаду або звільнення з посади голів місцевих державних адміністрацій.

Зазначена взаємодія з Верховною Радою України доводить, що участь Прем'єр-міністра України у формуванні складу уряду є опосередкованою, більше того, достатньо формальною. Однак за певних політичних розкладів, які дають главі уряду міцну проурядову більшість в парламенті, власне Прем'єр-міністр України визначатиме хто яке міністерство займатиме в його Кабінеті.

Той факт, що глава уряду у своїх діях спирається на правлячу партію або коаліцію, зовсім не означає послаблення його позицій у державному механізмі. Навпаки, враховуючи те, що він як звичайно є лідером такої партії, це дозволяє йому не тільки домінувати в уряді, а й контролювати депутатську більшість в парламенті. Як результат, глава уряду набуває реальних можливостей спрямовувати роботу самого представницького органу [14, с. 35].

Ще однією функцією, яка притаманна Прем'єр-міністрові України, є представницька. Згідно з Законом Прем'єр-міністр представляє Кабінет Міністрів у

відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами. Більше того, у деяких європейських країнах особливо з парламентською формою правління, Прем'єр-міністр хоч і не є де-юре главою держави, однак де-факто виконує таку роль. Потрібно зазначити, що Україна поступово наближається до цієї моделі влади.

Ще одним напрямом діяльності глави уряду є його діяльність на міжнародній та міждержавній арені. Йдеться про зовнішньополітичну функцію Прем'єр-міністра України, яка відображена у тому, що: він вступає у відносини з урядами іноземних держав; веде переговори і підписує міжнародні договори відповідно до закону та актів Президента України; вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо затвердження голів спільних міжурядових комісій з питань співробітництва, що утворюються на підставі міжнародних договорів, укладених від імені Кабінету Міністрів України.

Врешті, ми можемо говорити про правотворну функцію Прем'єр-міністра України. Хоча як у випадку з установчою функцією даний напрям діяльності є неповним. Йдеться не про правотворення, а лише про участь у такому правотворенні.

Так Прем'єр-міністр України підписує акти Кабінету Міністрів, де бере важливу участь у правотворенні вищого органу в системі органів виконавчої влади. Також скріплює підписом акти Президента України у випадках передбачених пунктами 5, 18, 21 і 23 ч. 1 ст. 106 Конституції України беручи участь у правотворенні, які здійснює глава держави.

Дане скріплення підписом Прем'єр-міністра України відбувається у випадках, коли глава держави видає указ:

- про призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України, прийняття вірчих та відкличних грамот дипломатичних представників іноземних держав;
- за результатами засідання Ради національної безпеки і оборони України;
- про утворення судів;
- про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану.

Зазначений механізм у теорії конституційного права називають інститутом контрасигнування. Контрасигнація (скріплення підписом акта глави держави Прем'єр-міністром та міністром, відповідальним за його виконання) є досить поширеним інститутом у світовій практиці. Згідно з нормами конституційного права, контрасигнація означає, що юридично за виконання певного акта глави держави відповідає представник виконавчої гілки влади, який скріпив цей акт власним підписом. На думку конституціоналістів, скріплення підписами не що інше, як фактична відповідь того ж Прем'єра і міністра Президентові: "Я приймаю до виконання!". Тобто Президент, умовно кажучи, видав указ, а урядовці своїми автографами засвідчили, що беруть на себе відповідальність за його виконання [3, с. 117–118].

Контрасигнація не може вважатися процедурою схвалення Кабінетом Міністрів України рішень Президента України. Вона засвідчує факт ознайомлення з указом та покладає зобов'язання на Прем'єр-міністра України та уряд виконувати даний нормативно-правовий акт [10].

У Конституціях більшості країн майже нічого не говорять про якесь особливе місце прем'єр-міністра в структурі уряду і серед державних інститутів в цілому. Нерідко все обмежується загальними положеннями про те, що прем'єр-міністр очолює уряд і керує ним. Проте саме прем'єр-міністр є своєрідним стрижнем уряду [15, с. 187–188].

Найдетальніше статус глави уряду, а відповідно і його функції визначено в Конституції Польщі. Це практично єдина держава Європейського Союзу, в Конституції якої є спеціальна стаття, присвячена виключно правам та обов'язкам глави уряду. Згідно з її положеннями Голова Ради Міністрів Польщі:

- представляє Раду Міністрів;
- керує роботою Ради Міністрів;
- видає розпорядження;
- забезпечує здійснення політики Ради Міністрів і визначає способи її здійснення;
- координує й контролює роботу членів Ради Міністрів;
- здійснює нагляд за територіальним самоврядуванням у межах і формах, визначених у Конституції Польщі й законах;
- є начальником по службі для працівників урядової адміністрації [7].

Підсумовуючи, можемо сказати, що роль, місце і функціональне призначення прем'єр-міністра України з кожним днем зростає. глава уряду, з огляду на конституційне законодавство, виконує низку функцій, а саме: організаційну; установчу (номінаційну, кадрову); представницьку; зовнішньополітичну, правотворчу.

В умовах парламентсько-президентської республіки посада Прем'єр-міністра України набуває ключового значення при практичному здійсненні державної політики, застосуванні законів України та актів Президента України. У зв'язку з цим державний діяч, який очолює Кабінет Міністрів України, повинен наділитися Конституцією України усією повнотою персональної відповідальності за результати свого урядування [10].

Усе це наочно свідчить про звуження засад колегіальності на урядовому рівні. Подібне явище, що має характер об'єктивної тенденції суспільно-політичного і державно-правового розвитку багатьох країн, адекватно відображене в науці. Як зазначалося, концепція “правління прем'єр-міністра” в політичній конституційній теорії значно потіснила концепцію “правління кабінету”, яка, своєю чергою, посіла місце класичної теорії парламентського правління [14, с. 35].

Наша стаття – це невелика спроба загострити увагу на актуальних питаннях правового статусу Глави Уряду України – Прем'єр-міністра України, а саме аналізі його функцій, які розкривають його сутність і призначення та спрямовані на досягнення завдань, які перед ним ставляться Конституцією та законами України.

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / Уклад. і голов. ред. *В.Т.Бусел*. – К.; Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2007. – 1736 с.: іл.
2. Закон України “Про Кабінет Міністрів України” від 16 травня 2008 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 25. – Ст. 241.
3. *Кобрин В.* Взаємовідносини Прем'єр-міністра України з Президентом України: конституційно-правовий аспект // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали XV регіональної науково-практичної конференції. 4–5 лютого 2009 р. – Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2009. – С. 117 – 118.
4. Коментар до Конституції України. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України. – 1996. – 380 с.
5. Конституція Греції // http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/grez_constitut.html
6. Конституція Італії // http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/ital_constitut.html
7. Конституція Польщі http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/pol_constitut.html

8. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Конституція ФРН // http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/deu_constitut.html
10. Лагутов Ю.Е. Конституційний статус і відповідальність глави уряду: європейський досвід і вітчизняна практика // <http://politua.info/>
11. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України” від 18 липня 2007 р. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 54, Ст. 21.
12. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: Навч. посібник. Вид. 6-е. – Х: Консум, 2002. – 160 с.
13. Філософський словник / За ред. В.І. Шинкарука. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К.: Голов. ред. УРЕ, 1986. – 800 с.
14. Шаповал В.М. Вищі органи сучасної держави. – К.: “Програма Л”, 1995. – 65 с.
15. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник / 4-е стереотипне видання. – К.: АртЕк, 2001. – 264 с.

FUNCTIONS OF PRIME MINISTER OF UKRAINE

V. Kobryn

*Ivan Franko National University of Lviv,
Universytetska Str. 1, UA – 79000 Lviv, Ukraine*

The article is devoted to the functions of Prime Minister analysis as important element of his/her constitutional legal status. Notion and types of his/her functions, European experience on this issue and native model of their realization are presented.

Key words: government, prime minister, function.

Стаття надійшла до редколегії 13.02.2009

Прийнята до друку 01.06.2009