

РЕЦЕНЗІЯ на монографію Совгіри О.В.

«КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ»

Шукліна Н.Г.,
кандидат юридичних наук, професор,
проректор Національної школи суддів України

Конституційно-правовий статус вищого органу виконавчої влади в Україні є питанням, мало дослідженим у вітчизняній правовій науці. Однак необхідність його ґрунтовного та комплексного вивчення назріла вже давно. І обумовлено це низкою причин, основні серед яких: зміна протягом незначного в історичному сенсі проміжку часу форми правління з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську та знов повернення до першої форми правління (у зв'язку із прийняттям Рішення Конституційного Суду України від 30. 09. 2010 р. № 20-рп/2010), зміна за 6 років (з 2006 по 2012 рр.) трьох статусних законів про Уряд України, модернізація Основного Закону, що триває на сучасному етапі.

Сучасні процеси державотворення в Україні характеризуються нестабільністю, іноді хаотичністю, відсутністю цілісного розуміння та комплексного підходу до їх здійснення. У кінцевому рахунку це негативно позначається на організації та діяльності публічної влади і, зрештою, на громадянах України, адже їх права, свободи та гарантії повинні визначати зміст і спрямованість діяльності держави, згідно із Основним Законом.

Отже, необхідність системного та комплексного дослідження і викладення на монографічному рівні сучасної концепції конституційно-правового статусу вищого органу виконавчої влади України – Кабінету Міністрів – та формування на її основі пропозицій щодо подолання існуючих прогалин та колізій правового регулювання не втрачає своєї актуальності.

У роботі комплексно, із застосуванням широкого спектра методів наукового пізнання, проаналізовано теоретико-методологічні засади дослідження конституційно-правового статусу Уряду України та його місця в конституційній системі, а саме: генезу, поняття та структуру конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України, проблеми детермінації та класифікації урядів, визначення місця вищого органу виконавчої влади України в системі органів державної влади, правові та політичні фактори, що впливають на діяльність урядів, проблематику правового регулювання та аксіологічних засад організації та діяльності Кабінету Міністрів України; сучасний стан та перспективи правового регулювання урядотворчого процесу як складової конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України; конституційно-правові аспекти компетенції Кабінету Міністрів України, його повноваження як основу визначення місця у конституційній системі, повноваження у відносинах з: органами виконавчої влади, Президентом України, Верховною Радою України та її органами, парламентською більшістю та парламентською опозицією, опозиційним («тіньовим») урядом; конституційно-правову відповідальність Кабінету Міністрів України та його членів.

Автор слушно наголошує, що сучасне конституційно-правове дослідження статусу Уряду в Україні повинно базуватися не на «статусному» підході, оскільки сам по собі набір елементів, що утворюють конституційно-правовий статус Уряду, в цілому не є дискусійним. Більше того, саме «статусний» підхід покладений в основу структури чинного Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Дослідження ж потребують механізм та проблеми реалізації норм, що закріплюють складові конституційно-правового

статусу Кабінету Міністрів України, а також взаємодія Уряду України із іншими елементами конституційної системи, які найбільш суттєво впливають на його діяльність та щодо яких вплив здійснює він сам. Таким чином, в основі зазначеного дослідження має бути комплексний та міжгалузевий підхід. Тільки здійснюваний на його основі аналіз сукупності зазначених обставин дозволить сформулювати реальне уявлення про конституційно-правовий статус Уряду України, його місце в конституційній системі, дозволить виявити прогалини та колізії правового регулювання відповідних питань та на основі сучасних концепцій конституційно-правової науки сформулювати пропозиції щодо їх подолання.

Заслугує на увагу і позиція щодо того, що сучасне дослідження конституційно-правового статусу вищого органу виконавчої влади на основі сучасного спектра методів наукового пізнання повинно мати своєю метою не лише констатацію та вивчення сутності явища, а формування уявлення про його оптимальну модель (про належне) з урахуванням системи факторів, що мають місце в конкретній державі.

У зв'язку із цим у роботі наголошується на доцільності використання при дослідженні конституційно-правових явищ метода правової інженерії, або інженерії у правознавстві, оскільки по суті дослідження «статусних» складових суб'єкта права в динаміці і являє собою моделювання інтелектуальної конструкції з метою вирішення проблеми його оптимальної організації та ефективної діяльності. Головною проблемою конституційної (правової) інженерії для держав, конституційний лад в яких за суттю є перехідним, є вибір оптимальної форми правління. У зв'язку із цим правові механізми взаємодії між парламентом, Президентом України та Урядом України мають бути закріплені на основі моделювання ситуацій: однакової (або принаймні не опозиційної) політичної належності парламентської більшості і глави держави та їх різної (опозиційної) належності, що є конфліктогенним чинником у взаємодії зазначених суб'єктів.

У рецензованій роботі запропонована авторська дефініція «конституційно-правовий статус Уряду України» як теоретико-прикладна конструкція, що включає комплекс врегульованих нормами права взаємопов'язаних елементів (правосуб'єктність, компетенцію, конституційно-правові принципи, гарантії, законні інтереси, конституційно-процесуальну форму та, зокрема, урядотворчий процес, юридичну (в.т. урядову конституційно-правову) відповідальність), які у поєднанні із правовими та політичними факторами визначають місце і роль вищого органу виконавчої влади у конституційній системі держави.

У дослідженні ґрунтовно розроблено теоретичні положення щодо змісту складових категорій «конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України». Зокрема, визначено, що:

а) правосуб'єктність Уряду України слід розглядати з двох точок зору: 1) правосуб'єктність Уряду як органу державної влади (загальна правосуб'єктність). Вона обумовлена прийняттям нормативно-правових актів, що регулюють діяльність зазначеного органу в Україні; 2) правосуб'єктність конкретного складу Уряду України, що

виникає з моменту набрання чинності актами про призначення його членів;

б) під компетенцією Уряду запропоновано розуміти базовий елемент його конституційно-правового статусу, що включає повноваження, предмети відання, завдання та функції, відповідно до яких зазначені повноваження реалізуються, у порядку, встановленому чинним законодавством, і визначає місце Уряду в системі органів державної влади, межі його юридичної відповідальності за результати своєї діяльності перед Українським народом та визначеними законодавством суб'єктами політичної системи;

в) гарантії як елемент конституційно-правового статусу Уряду України – це сукупність умов, засобів та способів, які фактично забезпечують реалізацію його компетенції та спрямовані на охорону та захист конституційно-правового статусу зазначеного суб'єкта;

г) конституційно-процесуальна форма діяльності Уряду є невід'ємною складовою його конституційно-правового статусу;

г) законний інтерес слід розглядати як елемент конституційно-правового статусу Уряду, що включає такі рівні законних інтересів Уряду: 1) інтереси Українського народу, задля реалізації яких Уряд функціонує; 2) інтереси Уряду як суб'єкта правовідносин; 3) інтереси окремих членів Уряду;

д) під принципами організації та діяльності Уряду в Україні запропоновано розуміти систему вихідних засад організації та діяльності даного суб'єкта, що прямо чи опосередковано закріплені у нормах права, які регулюють його статус, та підлягають безпосередньому і самостійному застосуванню в процесі регулювання конституційно-правових відносин, суб'єктом яких виступає вищий орган виконавчої влади.

У дослідженні також відзначено, що сучасна концепція конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів

України не сформована у вітчизняній науці конституційного права. Тобто відсутнє цілісне розуміння статичного аспекту зазначеної категорії, що негативно впливає на її динамічну, правореалізаційну частину, наслідком чого є неналежне законодавче регулювання механізму організації та діяльності вищого органу виконавчої влади.

Для детермінації процедури формування складу Уряду автором рецензованої роботи запропоновано використувати поняття «урядотворчий процес», що є різновидом конституційного процесу, організаційно-структурною складовою конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України, системою законодавчо врегульованих етапів формування вищого органу виконавчої влади.

Також у дослідженні запропоновано авторську дефініцію «урядова відповідальність (як різновид конституційно-правової відповідальності)», що, на думку його автора, є елементом системи стримувань і противаг, може наставати, в тому числі за політичними підставами (нормативна складова цієї відповідальності може характеризуватися наявністю законодавчо закріпленої процедури її застосування та усіченим складом правопорушення, обумовленим відсутністю нормативно визначеного об'єкта), у разі застосування, в порядку, визначеному законодавством, до Уряду або його членів законодавчо визначених санкцій з боку парламенту або Президента через припинення їх (Уряду або окремих членів) повноважень.

Висновки та пропозиції, наведені у монографічному дослідженні, обґрунтовуються не тільки на підставі аналізу охарактеризованого наукового доробку, а й на основі вивчення змісту нормативно-правової бази (вітчизняних та зарубіжних джерел права), практики її застосування, завдяки чому формулюється бачення оптимальних форм організації та правового регулювання конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України.