

УДК 342.518

**ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ УРЯДУ В УКРАЇНІ:
ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ**

**TERMINATION OF THE AUTHORITY OF GOVERNMENT
IN UKRAINE: THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS**

Совгиря О.В.,
*доктор юридичних наук,
професор кафедри конституційного права
юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

У статті досліджуються окремі теоретичні та практичні проблеми припинення повноважень Кабінету Міністрів України, зокрема розглядається співвідношення понять «звільнення з посади», «відставка», їх підстави, процедури та юридичні наслідки.

Ключові слова: уряд України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України.

В статье исследуются отдельные теоретические и практические проблемы прекращения полномочий Кабинета Министров Украины, в частности рассматривается соотношение понятий «освобождения от должности», «отставка», их основания, процедуры и юридические последствия.

Ключевые слова: правительство Украины, Кабинет Министров Украины, Верховная Рада Украины.

This article examines some theoretical and practical problems termination of powers of the Cabinet of Ministers of Ukraine, considered the relationship between “dismissal”, “retirement”, their bases, procedures and legal consequences.

Key words: Government of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine.

Урядова стабільність обумовлюється численними факторами, серед яких найважливішими є, безперечно, система партій та зви-

чаї в царині формування урядів (юридичні механізми діють найчастіше лише як рятувальна сітка) [1, с. 98].

Охарактеризуємо механізми припинення повноважень вищого органу виконавчої влади в Україні, оскільки значною мірою саме такі механізми обумовлюють особливості форми правління в конкретній державі, а отже мають суттєве значення для організації діяльності вищих органів державної влади.

Чинний Основний закон України передбачає такі підстави припинення повноважень Уряду:

- 1) складення повноважень перед новообраною Верховною Радою;
- 2) відставка прем'єр-міністра України;
- 3) прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України (пункт 12 частини 1 статті 85, статті 87, 115).

Аналіз передбачуваних випадків дострокового припинення повноважень уряду дає підстави для висновку про те, що в Конституції не врахована така підстава, як смерть прем'єр-міністра. Виходячи з об'єктивної необхідності надати новому керівнику Уряду можливість для повноцінної участі у визначенні персонального складу Уряду, яким він керуватиме, слід вважати, що смерть прем'єр-міністра повинна мати наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів [2, с. 11].

Така позиція знайшла своє відображення у чинному Законі України

«Про Кабінет Міністрів України» від 27. 02. 2014 р. (зі змінами).

З іншого боку, таке розширення підстав припинення повноважень Уряду не узгоджується зі змістом Основного закону, що не передбачає такої підстави припинення діяльності Уряду, як смерть прем'єр-міністра. Стаття 115 Конституції України, яка містить положення про підстави припинення повноважень Уряду, не передбачає можливостей її розширеного тлумачення або законодавчого доповнення. З огляду на це вважаємо, що підстави припинення повноважень Уряду можуть встановлюватися виключно Основним законом.

Охарактеризуємо кожну з підстав припинення повноважень Уряду. При цьому слід відзначити, що зазначене збірне поняття «припинення повноважень» не вживається в Основному законі, а його вживання у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» здійснюється не в Розділі III, що стосується складення повноважень і відставки Уряду, а в інших положеннях зазначеного Закону. Так, відповідно до частини 5 статті 27, новосформований Кабінет Міністрів України має право відкликати до прийняття в першому читанні проекти законів, внесені на розгляд Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України, повноваження якого припинені, а відповідно до частини 7 статті 48

зазначеного Закону, припинення повноважень Кабінету Міністрів України не є підставою для звільнення з посад державних службовців, інших працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України, крім державних службовців, інших працівників апарату Прем'єр-міністра України, патронатних служб Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів та міністрів, які не очолюють міністерство.

З нашої точки зору, формулювання «припинення повноважень Кабінету Міністрів України» може вживатися як збірна назва до підстав закінчення повноваження Уряду, визначених чинним законодавством.

Що стосується відставки Кабінету Міністрів України внаслідок прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри, то цю підставу слід характеризувати як захід відповідальності, що застосовується до Уряду.

Відповідно до частини 1 статті 115 Конституції України Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України. Згідно зі статтею 12 чинного Закону України «Про Кабінет Міністрів України» заява про складення повноважень Кабінету Міністрів України подається прем'єр-міністром України чи особою, яка виконує його повноваження, та оголошується на першому пленарному засіданні новообраної Верховної Ради України.

Отже, за чинною Конституцією України строк повноважень Уряду має «дорівнювати» строку повноважень парламенту, який має відігравати вирішальну роль у його формуванні.

Що стосується припинення повноважень Кабінету Міністрів України внаслідок відставки прем'єр-міністра України, то слід відзначити, що стаття 15 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» встановлює, що прем'єр-міністр України має право заявити Верховній Раді України про свою відставку. Верховна Рада України розглядає питання про відставку прем'єр-міністра України не пізніше ніж на десятий день після надходження заяви про відставку, якщо вона надійшла під час чергової сесії Верховної Ради України, і не пізніше першого пленарного тижня наступної чергової сесії, якщо така заява надійшла у міжсесійний період. Прем'єр-міністр України звільняється з посади з дня прийняття рішення про його відставку на пленарному засіданні Верховної Ради України. Прийняття Верховною Радою України рішення про відставку прем'єр-міністра України має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України.

За Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 21.12.2006 р. та за Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», що

діяв до внесення до нього змін від 08.10.2010 р., передбачалася така підстава дострокового припинення повноважень Кабінету Міністрів України, як припинення повноважень прем'єр-міністра України у зв'язку з неможливістю виконання ним повноважень за станом здоров'я. Однак у чинному Законі України «Про Кабінет Міністрів України» це положення відсутнє.

Процедура припинення повноважень глави уряду за зазначеною підставою визначалася Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», згідно з пунктом 3 частини 3 статті 207 якого передбачалося, що Верховна Рада вирішує питання про дострокове припинення повноважень прем'єр-міністра України у зв'язку з неможливістю виконання ним своїх повноважень за станом здоров'я протягом 10 днів після надходження медичного висновку лікувального закладу. Дострокове припинення повноважень прем'єр-міністра України за цією підставою мало наставати з дня прийняття Верховною Радою відповідної постанови.

Зрозуміло, що таке поверхове врегулювання зазначеного питання могло б перетворити цю норму на декларацію, яка практично не може бути реалізована.

Підтримуючи точку зору В. Кафарського, вважаємо, що неможливість виконання повноважень за станом

здоров'я може мати тимчасовий або обмежений (неможливість виконання лише певної частини повноважень) характер і не завжди веде до неможливості повноцінної роботи Уряду [3, с. 5]. У зв'язку із цим така підстава дострокового припинення повноважень прем'єр-міністра та, відповідно, Уряду не повинна передбачатися чинним законодавством.

Досвід зарубіжних кран (наприклад, Японії) показує, що зміна прем'єр-міністра за умови збереження парламентської більшості тією ж партією не обов'язково приводить до суттєвих персональних змін. Порівняно часто персональні зміни у складі уряду здійснюються шляхом його реорганізації без заміни прем'єр-міністра. Зручність такої процедури полягає в тому, що вона не потребує санкції парламенту або нової інвеститури [4, с. 344].

Вважаємо, що у зв'язку з частими змінами в персональному складі вітчизняних урядів зазначена модель із певними змінами може бути запроваджена і в Україні. Так, було б доцільно надати новопризначеному прем'єр-міністру України право ставити перед парламентом, особливо в разі збереження основної розстановки політичних сил у складі парламентської більшості, питання про те, чи слід формувати в Україні новий склад Уряду, чи він погоджується очолити наявний його склад. Варто також надати прем'єр-

міністру право вирішувати питання про часткову зміну в складі Уряду, що формується, щоб він міг вирішувати питання про перебування на посаді тих членів Уряду, з якими він має намір співпрацювати надалі, і пропонувати нові кандидатури на посади тих урядовців, яких прем'єр-міністр має намір змінити.

Такою, що потребує осмислення з позиції запровадження у вітчизняну практику, є норма, що міститься в ізраїльському Основному законі про уряд 2001 р. Згідно з нею, якщо глава Уряду з певних причин не в змозі виконувати свої обов'язки та на 101-й день, після того як в. о. прем'єр-міністра приступив до виконання своїх обов'язків, так і не приступив до їх виконання, Уряд вважається таким, що пішов у відставку [5, с. 78].

Що стосується дострокового припинення повноважень окремих членів Уряду (крім прем'єр-міністра), то стаття 18 чинного Закону України «Про Кабінет Міністрів України» передбачає такі підстави звільнення з посади члена Кабінету Міністрів України (крім прем'єр-міністра України) Верховною Радою України:

1) шляхом прийняття відставки члена Кабінету Міністрів України за поданою ним заявою про відставку;

2) за поданням прем'єр-міністра України (стосовно міністра закордонних справ України та міністра

оборони України таке подання вноситься за згодою Президента України);

3) за поданням Президента України (стосовно міністра закордонних справ України та міністра оборони України);

4) за власною ініціативою.

За частиною 4 статті 8 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» також встановлюється, що в разі смерті члена Кабінету Міністрів України його повноваження вважаються припиненими з дня його смерті, засвідченої свідоцтвом про смерть.

Чинним законодавством не передбачена така підстава дострокового припинення повноважень члена Уряду, як неможливість виконання ним своїх повноважень за станом здоров'я. З нашої точки зору, попри те, що дострокове припинення повноважень члена Уряду не зумовлює таких наслідків, як припинення повноважень прем'єр-міністра, така підстава дострокового припинення повноважень не повинна передбачатися чинним законодавством у зв'язку з проблемністю процедурного врегулювання цього питання. Отже, у разі неможливості урядовцем виконувати свої повноваження за станом здоров'я він повинен піти у відставку або за власною ініціативою, або за поданням суб'єктів, які відповідно до чинного законодавства вправі таке питання ініціювати.

Окремої уваги потребує інститут відставки членів Уряду. Так, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» не дає визначення понять «відставка», «звільнення» та «дострокове припинення повноважень».

У пункті 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 11.12.2007 р. № 12-рп відзначається, що відставка не є єдиною підставою припинення повноважень для посадових осіб, які мають право на відставку, зокрема членів Кабінету Міністрів України.

Відповідно до частини 3 статті 15 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» прем'єр-міністр України звільняється з посади з дня прийняття рішення про його відставку на пленарному засіданні Верховної Ради України, а відповідно до частини 4 статті 17 усі члени Кабінету Міністрів України, які склали повноваження перед новообраною Верховною Радою України або перебувають у відставці, звільняються зі своїх посад із початку роботи новоформованим Кабінетом Міністрів України.

Отже, звільнення членів Уряду є наслідком складення повноважень і відставки урядовців.

Відповідно до частини 2 статті 7 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» член Уряду має подати особисту заяву про відставку в разі виникнення обставин,

що порушують вимоги щодо несумісності. У розділі III зазначеного Закону всі випадки дострокового припинення повноважень Уряду (крім складення ним повноважень у зв'язку з обранням Президента України) об'єднуються поняттям «відставка Кабінет Міністрів України», водночас у цьому підрозділі йдеться і про відставку прем'єр-міністра або окремих членів Уряду.

Отже, відставка щодо Уряду може мати колективний характер, коли достроково припиняються повноваження всіх членів Уряду, та індивідуальний характер, коли припиняються повноваження одного члена Уряду.

Вважаємо, що підставами для відставки членів Уряду можуть бути: принципова незгода з рішенням державного органу чи посадової особи, а також етичні перешкоди для перебування на державній службі; примушування державного службовця до виконання рішення державного органу чи посадової особи, яке суперечить чинному законодавству, що може заподіяти значної матеріальної або моральної шкоди державі, підприємствам, установам, організаціям або об'єднанням громадян, громадянину; стан здоров'я, що перешкоджає виконанню службових повноважень (за наявності медичного висновку). У разі відмови у відставці державний службовець повинен продовжувати виконання

службових обов'язків і має право на звільнення в порядку, передбаченому Кодексом законів про працю України. У разі відставки для члена Уряду можуть передбачатися певні пільги щодо матеріального забезпечення.

У літературі спостерігається розмаїття підходів до розуміння природи відставки уряду. Так, відзначається, що якщо відставка є результатом порушення конституційних обов'язків, умисним невиконанням урядом встановлених законом функцій – це конституційно-правова відповідальність, якщо ж відставка пов'язана із розв'язанням політичної кризи, перегрупуванням владних повноважень, її слід розглядати як політичну відповідальність; у ситуації з конституційно-правовою відповідальністю належною є така процедура, яка обов'язково передбачає на тому або іншому етапі її реалізації участь органу правосуддя, котрий здатний об'єктивно встановити, чи було зроблено суб'єктом конституційного права конституційне правопорушення, що надалі буде (або може стати) підставою для застосування конституційно-правових санкцій. Якщо ж участь органу правосуддя в процедурі притягнення до конституційно-правової відповідальності не передбачена, то навіть за наявності «деліктних» підстав, визначених у конституції, консти-

туційно-правової відповідальності немає, а існує тільки політична відповідальність. Це доводить практика багатьох країн, і зокрема Словаччини та США [6, с. 212–215].

Висловлена також пропозиція розглядати відставку урядовця як наслідок його політичної відповідальності, а звільнення – як санкцію конституційно-правової відповідальності [7, с. 90–91].

Характеризуючи інститут індивідуальної відставки члена Уряду, І.Б. Коліушко відзначає, що цей інститут є надзвичайно важливим, підкреслює політичну сутність посади члена уряду, дає змогу окреслити межі політичної відповідальності цієї особи лише тими діями, які вона вчиняє чи на які погоджується. У разі принципового розходження позиції члена Кабінету Міністрів з рішенням останнього право на відставку трансформується в обов'язок подати у відставку або ж покладе на такого члена уряду відповідальність за це рішення нарівні з іншими його членами [8, с. 10].

На думку В. Кафарського, процедура відставки членів Уряду має бути прописана з урахуванням того, що правове регулювання цього питання має певним чином забезпечувати стабільність уряду, у тому числі й політичну. Як правило, саме опозиційні депутати є ініціаторами позбавлення повноважень окремих міністрів, а тому слід мати на увазі,

що право кожного парламентарія ініціювати відставку члена уряду є передумовою для штучного створення кризових ситуацій [9, с. 6].

У зв'язку з інститутом відставки слід порушити також таке проблемне питання, як неврегульованість у законодавстві ситуації, коли у відставку подає більшість від складу Уряду або коли з інших підстав достроково припиняються повноваження цієї ж кількості урядовців.

Відповідно до статті 46 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» організаційною формою роботи Кабінету Міністрів України є його засідання. Засідання Кабінету Міністрів України вважається повноважним, якщо на ньому присутні більше ніж половина посадового складу Кабінету Міністрів України.

Отже, логічним є висновок про те, що Уряд є недієздатним за умови, що до його складу призначено менше половини від посадового складу.

У частині 5 статті 10 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» йдеться про те, що Кабінет Міністрів України набуває повноважень і розпочинає роботу після складення присяги не менше ніж двома третинами від його посадового складу. Однак прямо не йдеться про те, що така ж кількість посадовців має бути повноважною у складі Уряду в процесі його діяльності.

Утім, такий висновок, з нашої точки зору, впливає з положень частини 4 статті 17 чинного Закону України «Про Кабінет Міністрів України», відповідно до якої усі члени Кабінету Міністрів України, які склали повноваження перед новообраною Верховною Радою України або перебувають у відставці, звільняються зі своїх посад з початку роботи новосформованим Кабінетом Міністрів України.

Таким чином, положення цієї норми поширюються і на випадки індивідуального припинення повноважень членами Уряду та забезпечують реалізацію принципу безперервності його діяльності, передбаченого частиною 1 статті 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

Що стосується можливості оскарження актів Верховної Ради України про звільнення членів Уряду з посад, то слід відзначити, що це питання стало предметом роз'яснення Конституційного Суду України, який у своєму рішенні від 07.05.2002 р. № 8-рп/2002 визначив, що вирішення Конституційним Судом України питань щодо відповідності Конституції України (конституційності) актів Президента України та правових актів Верховної Ради України не виключає можливості оскарження до судів загальної юрисдикції актів Президента України або постанов Верховної Ради України індивіду-

ального характеру з питань призначення на посади чи звільнення з посад стосовно їх законності, за винятком положень тих актів, які є наслідком конституційно-політичної відповідальності (статті 115, 122 та інші Конституції України) посадових осіб.

При цьому через те, що юридичний характер має лише процедура притягнення до парламентської відповідальності (окрім, звичайно, самої конституційної санкції притягнення до відповідальності), саме цей аспект може бути оскаржений у Конституційному Суді України, юрисдикція якого поширюється на такі випадки [6, с. 212–215].

Порядок вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) правових актів Верховної Ради України визначається Законом України «Про Конституційний Суд України».

Справи щодо оскарження актів Верховної Ради України, відповідно до частини 4 статті 18 Кодексу адміністративного судочинства України, підсудні Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції. Відповідно до пункту 1

частини 5 статті 117 зазначеного Кодексу особливістю розгляду цієї категорії справ є те, що не допускається забезпечення позову шляхом зупинення актів Верховної Ради України та встановлення для нього заборони вчиняти певні дії.

Отже, сучасний стан законодавчого регулювання питання щодо складення повноважень і відставки Уряду дає підстави для таких висновків:

1) потребує законодавчого уточнення співвідношення понять «складення повноважень», «відставка» та «припинення діяльності» Уряду;

2) перелік підстав дострокового припинення повноважень Уряду має вичерпно визначатися Конституцією України та не може розширено тлумачитися в процесі законодавчого регулювання цього питання;

3) перелік підстав дострокового припинення повноважень окремих членів Уряду має співвідноситися з визначеною Основним законом формою правління в державі та не спотворювати її в бік посилення чи зменшення ролі будь-якого із суб'єктів державно-владних відносин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС: порівняльний аналіз / Жю Зіллер ; пер. з фр. В. Ховхуна. – К. : Основи, 1996. – С. 98.
2. Авер'янов В. Уряд у механізмі поділу влади: недосконалість вітчизняної конституційної моделі / В. Авер'янов // Право України. – 2005. – № 4. – С. 11.

3. Кафарський В. Кабінет Міністрів України: проблеми формування в нових політико-правових умовах / В. Кафарський // Право України. – 2006. – № 8. – С. 5.
4. Энтин Л.М. Правительство в зарубежных странах / Л.М. Энтин // Конституционное право зарубежных стран : [учебник для вузов] / под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. – М. : Норма, 2005. – С. 344.
5. Воробьев В.П. Израильский парламентаризм : конституционно-правовой анализ : [монография] / В.П. Воробьев, И.А. Чайко. – М. : МГИМО (У) МИД России, 2006. – С. 78.
6. Барабаш Ю.Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права: [монографія] / Ю.Г. Барабаш. – Х. : Право, 2008. – С. 212–215.
7. Тернавська В. Політико-правові засади відповідальності Уряду в Україні / В. Тернавська // Право України. – 2010. – № 7. – С. 90–91.
8. Коліушко І. Про запровадження у сферу виконавчої влади посад державних політичних діячів / І. Коліушко, В. Тимощук // Право України. – 2000. – № 2. – С. 10.
9. Кафарський В. Кабінет Міністрів України: проблеми формування в нових політико-правових умовах / В. Кафарський // Право України. – 2006. – № 8. – С. 6.