

УДК 342.5 (477)

**В. С. Кобрин***асистент,**кафедра конституційного права**(Львівський національний університет ім. Івана Франка)*

## **ГЛАВА УРЯДУ В НОВІТНІЙ КОНСТИТУЦІЙНІЙ ПРАКТИЦІ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ: ЕВОЛЮЦІЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

Повноцінне дослідження конституційно-правового статусу глави Уряду України апріорі неможливе без дослідження еволюції його правового регулювання, особливо в новітній конституційний період – з часу проголошення незалежності України і до сьогоднішніх днів. Це знаковий етап, в часових рамках якого зародився і продовжує функціонувати пост глави українського уряду – Прем'єр-міністра України.

Комплексного дослідження питань еволюції правового регулювання глави уряду – Прем'єр-міністра України в науковій літературі на сьогодні не має. Побічно ці питання висвітлені в працях вчених з конституційного права в контексті досліджень про виконавчу гілку влади взагалі та про уряд – Кабінет Міністрів України зокрема. Так означені вище проблеми окреслені в роботах: В. Б. Авер'янова, І. І. Дахової, А. А. Єзерова, В. П. Єрмоліна, В. В. Марченка, Ю. М. Тодики, В. І. Чушенка, В. М. Шаповала та ін.

---

© Кобрин В. С., 2013

© Національний університет "Острозька академія", 2013

Тема є актуальною як ніколи, адже і на найвищому владному рівні і в колах наукового середовища продовжуються дискусії щодо організації державної влади та взаємовідносин між її основними інститутами, продовжуються спроби визначення оптимальної моделі форми правління для Української держави. Це зокрема підтверджується і роботою недавно створеної Конституційної Асамблеї при Президентові України, яка має за мету напрацювання пропозицій щодо змін до Конституції України на основі узагальнення практики реалізації Основного Закону України, з урахуванням досягнень та тенденцій розвитку сучасного конституціоналізму.

Особливо важливим на думку А. А. Коваленка є аналіз політичного та конституційного процесу з часу виникнення Української держави до прийняття Конституції України (1991-1995 рр.) досвід якого не можна ігнорувати, оскільки й досі відчувається дія чинників, нейтралізувати які були покликані реформи останнього періоду [1, с. 16].

Все розпочалося 18 квітня 1991 року, коли Верховна Рада УРСР з метою вдосконалення системи державного управління прийняла Закон УРСР "Про утворення Кабінету Міністрів Української РСР" [2] яким передбачила утворення Кабінету Міністрів на чолі з Прем'єр-міністром, а також доручила виконувати Раді Міністрів Української РСР функції Кабінету Міністрів до затвердження його персонального складу. Як бачимо з цього дня юридично було закріплено та введено в обіг посаду Прем'єр-міністра.

За менш ніж два місяці 5 липня 1991 року Верховна Рада УРСР приймає надважливі закони для майбутньої української держави: "Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР" [3] і "Про

Президента Української РСР" [4] які запроваджують інститут президентства України та визначають його статус як найвищої посадової особи Української держави та глави виконавчої влади.

Конституційно-правовий статус Прем'єр-міністра України на цьому етапі державотворення незначний. Так Президент як глава виконавчої влади представляє Верховній Раді кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра, а також пропозицію про звільнення його з посади, але її реалізація можлива лише за погодженням з Верховною Радою. За поданням Прем'єр-міністра призначає та звільняє інших членів Кабінету Міністрів. Оскільки продовжує формально діяти Закон УРСР "Про Раду Міністрів Української РСР" [5], то і статус його глави залишається попереднім, тільки вже з повним підпорядкуванням главі виконавчої влади – Президенту України.

Потрібно також зазначити, що в період з дня проголошення незалежності України до прийняття Конституції неодноразово були спроби ліквідувати посаду глави уряду – Прем'єр-міністра України. Так ще Концепція нової Конституції України, яку схвалила Верховна Рада Української РСР 19 червня 1991 року передбачала запровадження в Україні президентської форми правління на зразок такої, яка існує в США без посади Прем'єр-міністра. Главою держави і главою виконавчої влади мав стати Президент України, а його помічником і заступником Віце-Президент. На жаль чи на щастя цій Концепції так і не судилося лягти в основу нової Конституції України, однак риси президентської республіки поєднані з елементами радянської республіки, про що свого часу активно закликав Л. М. Кравчук, стали основою організацію публічної влади в Україні на той час [6, с. 20].

Навесні 1993 року стало цілком зрозуміло, що за таких умов подальший розвиток виконавчої влади мав відбуватися по одному з двох шляхів: або Уряд очолює виконавчу владу з Прем'єр-міністром на чолі, або главою залишається Президент. У червні 1993 року Президент України видав Указ, яким істотно обмежив повноваження Прем'єр-міністра: він запропонував скасувати посаду Прем'єр-міністра як таку і запровадити посаду віце-президента. Л. Кравчук вважав, що Президент як глава Уряду має одноосібно призначати міністрів без думки чи то подання таких кандидатур з боку Прем'єр-міністра України [7, с. 72]. Л. Д. Кучма, який тоді обіймав пост глави українського Уряду закликав парламент підтримати пропозиції Президента Кравчука, а сам подав у відставку. Верховна Рада України у відставку Прем'єр-міністра не відправила та пропозиції Президента не підтримала, чим ще більше ускладнила відносини між цими інститутами влади.

Посилення та своєрідний "ренесанс" інституту президентства пов'язаний з приходом до влади у 1994 році Л. Д. Кучми. 6 серпня 1994 року він видає Указ "Про заходи щодо здійснення структурних змін та забезпечення керівництва у сфері виконавчої влади" [8] згідно з яким Президент України самостійно визначає основні напрямки діяльності та пріоритетні питання, які повинні вирішуватися Кабінетом Міністрів України. Більше того, Президент взяв на себе право затверджувати порядок денний засідань Кабінету Міністрів України та положення про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Таким чином, глава держави цілком однозначно продемонстрував бажання будувати державний механізм на засадах президентської республіки. Однак за такої форми правління зайвим виявлявся пост Прем'єр-міністра України, роль

---

▪ Глава уряду в новітній конституційній практиці української держави: еволюція правового регулювання / В. С. Кобрин // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2013. – № 1(7) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n1/13kvsepr.pdf>.

якого зводилася до організації виконання Урядом Президентських рішень (так званий "адміністративний Прем'єр") [9, с. 198].

Однак питання організації влади та взаємовідносин між її гілками продовжували існувати. Розуміючи, що ресурс Конституції 1978 року повністю вичерпано, головні інститути влади йдуть на безпрецедентний крок – укладають між собою 8 червня 1995 року Конституційний Договір [10]. Україна за вказаним документом отримала "сильного" Президента та "слабкого" Прем'єр-міністра. Так згідно ст. 30 Договору Прем'єр-міністр України мав організовувати та координувати роботу Уряду, діючи в межах, визначених Президентом України. "Слабкість" Прем'єр-міністра порівняно з "могутністю" Президента досягалася ще й тим, що Уряд взагалі, а Прем'єр-міністр зокрема були виведені з-під парламентського впливу і контролю. Якщо за модернізованою Конституцією 1978 року Президенту була потрібна згода парламенту для того, щоб призначити Прем'єр-міністра чи відправити його у відставку, то за Конституційним Договором ці процедури здійснювалися без участі парламенту [9, с. 199].

Історичною віхою в процесі українського державотворення стало прийняття Верховною Радою України 26 червня 1996 року Конституції України – Основного закону держави. Конституція визначила, що державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову гілки. Президент України ставав главою держави і не входив згідно норм Конституції до жодної з гілок державної влади.

Залишала Конституція 1996 року і посаду Прем'єр-міністра України, статус якого регулювався виключно її нормами та Регламентом Кабінету Міністрів України, адже Закон України "Про Кабінет Міністрів України", який повинен був бути прийнятий на розвиток положень Основного закону не приймався аж до 2006 року.

Прем'єр-міністр згідно Конституції України почав керувати роботою Кабінету Міністрів України, спрямовувати її на виконання програми уряду. Крім того він наділявся рядом важливих повноважень, але законодавчо його статус не було визначено.

Кардинально змінилася роль і значення, а відповідно і конституційно-правовий статус Прем'єр-міністра України у зв'язку із конституційною реформою 2004 року [11]. Так, зміни до Основного закону, які набули чинності з 1 січня 2006 року, зробили України з президентсько-парламентської парламентсько-президентську республіку ключову роль в якій відіграла сама посада Прем'єр-міністра.

Відповідно до здійснених змін кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра України вносив Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України. Президент також вносив до Верховної Ради України кандидатури на посади міністра оборони та міністра закордонних справ. Кандидатури на посади інших членів Кабінету Міністрів України вносив до Верховної Ради України Прем'єр-міністр України. Все це свідчить проте, що увесь склад уряду своїми голосами формує парламент – Верховна Рада України, а якщо ще точніше – коаліція депутатських фракцій, лідером якої є майбутній Прем'єр-міністр України.

Це підтвердив у своєму рішенні і Конституційний Суд України, вказавши, що внесення пропозицій відповідно до Конституції Президенту щодо кандидатури Прем'єр-міністра та щодо складу Кабінету Міністрів належить виключно до повноважень коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України [12, с. 35].

Той й ж таки уряд як і його голова тепер ставали повністю підконтрольними та підзвітними Верховній Раді України, яка в будь-який час мала право припинити його повноваження. Крім того парламент

наділявся таким правом і стосовно всього Кабінету Міністрів і стосовно окремо взятого міністра. Прем'єр-міністр за таких умов ставав практично незалежним від Президента України, який всіляко намагався повернути собі такий вплив чим загострював ситуацію та створював конфлікти між інститутами влади.

21 грудня 2006 року був прийнятий перший Закон України "Про Кабінет Міністрів України" [13], що також як, зазначає А. Єзеров, став першим законом, який набув чинності, не будучи підписаним Президентом України [14, с. 55]. Даний закон порушував норми Конституції, зокрема в частині призначення Прем'єр-міністра України та міністрів оборони і закордонних справ. Так у разі не внесення подання Президента України до Верховної Ради України по зазначених кандидатурах таке подання вносила коаліція депутатських фракцій парламенту.

Стосовно звільнення з посад Верховною Радою України Прем'єр-міністра України, міністрів оборони і закордонних справ вважалося що воно повинно здійснюватися лише за наявності подання Президента України. Це зокрема було викладено у конституційному поданні народних депутатів України [15, с. 409]. З цього приводу Конституційний Суд України роз'яснив, що Верховна Рада України може реалізувати своє повноваження щодо звільнення з посади Прем'єр-міністра України, міністрів оборони і закордонних справ і без подання Президента України [16, с. 18].

Окрема стаття Закону присвячувалася компетенції Прем'єр-міністра України. Так глава уряду повністю здійснював керівництво Кабінетом Міністрів України, формуючи порядок денний, підписуючи акти та скликаючи засідання уряду. Він наділявся координуючою, контролюючою та спрямовуючою функцію по відношенню до інших членів Кабінету

Міністрів та керівників органів виконавчої влади як центрального так і місцевого рівнів.

Прем'єр-міністр України наділявся і важливими повноваженнями в частині установчої функції. Так за його поданнями Верховна Рада України призначала всіх міністрів (крім міністра оборони та міністра закордонних справ), голів Антимонопольного комітету України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Фонду державного майна України. Також він вносив подання до Кабінету Міністрів України на призначення і звільнення з посади голів місцевих державних адміністрацій, керівників центральних органів виконавчої влади, їх заступників, надавав пропозиції щодо утворення урядових комітетів, вносив на розгляд Кабінету Міністрів України подання про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

На зовнішньому рівні Прем'єр-міністр України представляв Кабінет Міністрів України у відносинах з іншими органами влади в Україні, з урядами іноземних держав, наділявся правом укладення міжнародних договорів та затверджував голів спільних міжурядових комісій з питань міжнародного та міждержавного співробітництва.

Потрібно сказати, що за весь час існування посади Прем'єр-міністра України, за час дії даного Закону, його статус набув найбільш вагомого значення і в своїх правах та можливостях він почав конкурувати нарівні з Президентом України. На жаль, для держави це вилилося в затяжну політичну кризу, дострокове припинення повноважень парламенту та позачергові парламентські вибори 2007 року.

Така ситуація призвела до того, що 16 травня 2008 року було прийнято другий Закон України "Про Кабінет Міністрів України" [17]. У даному законі знялися суперечності, що існували раніше на користь



Президента України. Так, у разі невнесення кандидатур на посади Прем'єр-міністра України, міністрів оборони та закордонних справ за главою держави залишалось право на внесення їх на розгляд парламенту. Більше того у разі несхвалення Верховною Радою України таких кандидатур у Президента залишалось право на повторне внесення подання тих самих або вже інших кандидатур на згадані вище посади.

Стосовно повноважень, якими наділявся Прем'єр-міністр України, то вони залишалися в основному тими ж самими, за виключенням контролюючої та спрямовуючої функцій щодо інших членів Кабінету Міністрів та органів виконавчої влади, подань стосовно кандидатур голів місцевих державних адміністрацій, які тепер вносилися на розгляд Президенту України, та голів міжурядових комісій, яких тепер затверджував Кабінет Міністрів, а не Прем'єр-міністр України.

Іншими словами, Закон урівноважив питання взаємовідносин Президента України та Прем'єр-міністра України, привів всі свої положення у відповідність до чинної на той час Конституції України та послабив одноособову роль глави Уряду на користь колегіального Кабінету Міністрів України.

Ситуація докорінно змінилася після президентських виборів 2010 року. Новообраний Президент України В. Янукович, спочатку за допомогою Конституційного Суду України, який дозволив формування коаліції депутатських фракцій не лише на фракційній, але і на одноособовій основі сформував пропрезидентську більшість [18], яка призначила Прем'єр-міністра України, який належав до тієї ж політичної сили що і глава держави. Пізніше 30 вересня 2010 року Конституційний Суд України своїм рішенням визнав Закон України "Про внесення змін до Конституції України" 2004 року неконституційними, тобто такими, що

---

▪ Глава уряду в новітній конституційній практиці української держави: еволюція правового регулювання / В. С. Кобрин // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2013. – № 1(7) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n1/13kvsepr.pdf>.

були прийняті з порушенням норм Основного закону та повернув в дію Конституцію України в первинній редакції 1996 року [19]. Таким чином статус Прем'єр-міністра України знову був змінений у сторону суттєвого послаблення його ролі на користь Президента України.

Отже з усього вищенаведеного можна зробити висновки, що правове регулювання інституту глави уряду в новітній конституційній практиці:

1. не вирізнялося системністю та послідовністю, адже пошук оптимальної моделі його функціонування триває і сьогодні;
2. підмінялося регулюванням за допомогою підзаконних нормативно-правових актів;
3. тривалий час здійснювалося без прийнятого Закону України "Про Кабінет Міністрів України" (перший Закон був прийнятий у 2006 р.);
4. характеризувалося нестабільністю законодавчого забезпечення (за останні 6 років – 3 Закони "Про Кабінет Міністрів України", декілька їх редакцій та періодичні зміни і доповнення);
5. піддавалося коректуванню та змінам за допомогою Рішень Конституційного Суду України.

Все це дає підстави говорити про відсутність чіткої Концепції розвитку уряду взагалі та його глави зокрема, адже навіть несуттєві зміни в Регламенті Кабінету Міністрів України можуть і впливатимуть на конституційно-правовий статус Прем'єр-міністра України.

У новітній період розвитку української держави власне було засновано пост Прем'єр-міністра України та відбулося становлення системи органів виконавчої влади, в якій керівництво вищим органом в цій системі відводилося главі Уряду.

Конституційно-правовий статус глави Уряду України достатньо врегульований, однак конституційна практика розвитку органів виконавчої

влади свідчить про те, що Україна ще не знайшла до кінця балансу повноважень між гілками влади та її основними інститутами, тому конституційно-правове регулювання статусу глави Уряду – Прем'єр-міністра України потребує системного аналізу та подальшого вдосконалення.

### *Список використаних джерел*

1. Коваленко А. А. Становлення і розвиток виконавчої влади в Україні: Автореф. дис. ... д-ра політ. наук : 23.00.02 / А. А. Коваленко. – К., 2003. – 27 с.
2. Про утворення Кабінету Міністрів Української РСР: Закон УРСР від 18 квітня 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 19. – Ст. 230.
3. Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР: Закон УРСР від 5 липня 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 33. – Ст. 445.
4. Про Президента Української РСР: Закон УРСР від 5 липня 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 33. – Ст. 446.
5. Про Раду Міністрів Української РСР: Закон УРСР від 19 грудня 1978 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1979. – № 1. – Ст. 7.
6. Шаповал В. М., Корнеєв А. В. Історія Основного Закону (конституційний процес в Україні у 1990-1996 роках) / В. М. Шаповал, А. В. Корнеєв; худож.-оформлювач О.М. Артеменко. – Харків : Фоліо, 2011. – 111 с.

7. Кордун О. О., Ващенко К. О., Павленко Р. М. Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні. / За заг. ред. О. О. Кордуна : Монографія. – К.: МАУП, 2000. – 248 с.

8. Про заходи щодо здійснення структурних змін та забезпечення керівництва у сфері виконавчої влади : Указ Президента України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/429/94>

9. Конституційно-правові засади становлення української державності / В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, О. Г. Данильян та ін.; За ред. акад. НАН України В. Я. Тація, акад. АПрН України Ю. М. Тодики. – Х. : Право, 2003. – 328 с.

10. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України "Про основні засади організації та функціонування державної влади та місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України" від 8 червня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.

11. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 8 грудня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.

12. Рішення Конституційного Суду України від 28 квітня 2009 р. № 8-рп/2009 у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положення частини восьмої статті 83 Конституції України у системному зв'язку з положеннями частин шостої, сьомої статті 83, пункту 9 частини першої статті 106, частин третьої, четвертої статті 114 Конституції України // Вісник Конституційного Суду України. – 2009. – № 3. – С. 32-37.

13. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 21 грудня 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 11. – Ст. 94.
14. Єзеров А. А. Конституційно-правові проблеми виконавчої влади: навчально-методичний посібник для слухачів магістратури державної служби / А. А. Єзеров. – О. : Фенікс, 2009. – 138 с.
15. Стрижак А. А. Конституція України в актах Конституційного Суду України (аналіт. огляд та комент.) / А. А. Стрижак. – К.: Ін Юре, 2010. – 631 с.
16. Рішення Конституційного Суду України від 11 грудня 2007 р. № 12-рп/2007 (справа про порядок припинення повноважень членів Кабінету Міністрів України) // Вісник Конституційного Суду України. – 2008. – № 1. – С. 12-20.
17. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 16 травня 2008 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 25. – Ст. 241.
18. Рішення Конституційного Суду України від 6 квітня 2010 р. № 11-рп/2010 у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних депутатів брати безпосередньо участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-10>.
19. Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010 (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) // Вісник Конституційного Суду України. – 2010. – № 5. – С. 36-49.

*Кобрин В. С.*

*Глава Уряду в новітній конституційній практиці Української держави: еволюція правового регулювання*

У статті досліджується розвиток правового регулювання інституту глави Уряду в новітній конституційній практиці Української держави. Приділено увагу статусу та проведено аналіз ролі, місця та значення Прем'єр-міністра України в системі органів публічної влади на різних етапах державотворення

**Ключові слова:** правове регулювання, Прем'єр-міністр України, Кабінет Міністрів України, повноваження

*Кобрин В. С.*

*Глава правительства в новейшей конституционной практике украинского государства: эволюция правового регулирования*

В статье исследуется развитие правового регулирования института главы Правительства в новейшей конституционной практике украинского государства. Уделено внимание статусу и проведен анализ роли, места и значения Премьер-министра Украины в системе органов публичной власти на разных этапах строительства государства

**Ключевые слова:** правовое регулирование, Премьер-министр Украины, Кабинет Министров Украины, полномочия

*Kobryn V. S.*

*Prime Minister in the modern Ukrainian state constitutional practice: the evolution of regulation*

The article examines the development of the legal regulation of the institution head of Government in the modern constitutional practice of the

Ukrainian state. Attention is paid to the analysis of the status and role, place and significance of the Prime Minister of Ukraine in the system of public authorities at various stages of nation-building

**Key words:** regulation, Prime Minister of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine powers