

Мартинюк Р. Процедура формування Кабінету Міністрів України за змістом Закону України “Про Кабінет Міністрів України”: оцінка конституційності // Юридична Україна. – 2008. – № 2. – С. 14-16.

Процедура формування Кабінету Міністрів України за змістом Закону України “Про Кабінет Міністрів України”: оцінка конституційності

На поточний момент актуальною проблемою державно-правового життя України залишається відсутність у тексті Основного Закону України належної регламентації порядку і послідовності дій Глави держави й Парламенту щодо формування Кабінету Міністрів України і, зокрема, призначення Прем'єр-міністра України.

Закон України “Про Кабінет Міністрів України”, що має виразну політичну змотивованість, пропонує корективи конституційно передбаченого порядку формування Уряду, неконституційний характер яких, на переконання автора, не викликає сумнівів. Так, ст. 8 Закону “Призначення на посаду Прем'єр-міністра України” гласить: 1. Прем'єр-міністр України призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України. 2. Подання про призначення Верховною Радою України на посаду Прем'єр-міністра України Президент України вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, у строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після надходження такої пропозиції. 3. У разі невнесення Президентом України до Верховної Ради України подання про призначення на посаду Прем'єр-міністра України у строк, визначений Конституцією України, подання про призначення на зазначену посаду вносить до Верховної Ради України коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України. Рішення коаліції про внесення до Верховної Ради України подання про призначення Прем'єр-міністра України приймається на загальних зборах коаліції та підписується керівниками депутатських фракцій, що входять до складу коаліції. Подання про призначення Прем'єр-міністра України підписується керівниками депутатських фракцій, що входять до складу

коаліції, та оголошується на пленарному засіданні Верховної Ради України особою, уповноваженою рішенням коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України” [1].

У конституційно-правовій теорії усталеним є принцип, який гласить: “дозволено лише те, що прямо передбачено законом”. Згаданий принцип передбачає, що органи законодавчої, виконавчої і судової влади вчиняють лише ті дії, які безпосередньо санкціоновані законом [2]. У контексті сказаного слід відмітити, що Конституція України як Основний Закон держави не уповноважує Верховну Раду України, точніше коаліцію більшості, що в цій ситуації уособлює Парламент, пропонувати самій собі кандидатуру Прем’єр-міністра України для затвердження. П. 3 ст. 8 Закону України “[Про Кабінет Міністрів України](#)” провокує ситуацію, за якої Президент України втрачає свою виключну компетенційну прерогативу, передбачену Основним Законом України (п. 9 ст. 106), вносити Верховній Раді України кандидатуру Прем’єр-міністра України.

Крім того, наділення коаліції правом робити подання до Верховної Ради України щодо кандидатури Прем’єр-міністра України слід розглядати як підставу, що уможливорює передання Президентом України власних повноважень іншим суб’єктам [3], що прямо заборонено Конституцією України: “Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам” (ч. 2 ст. 106) [4].

Положення п. 3 ст. 8 Закону України “[Про Кабінет Міністрів України](#)” також суперечить іншому конституційному положенню – п. 12 ч. 1 ст. 85, який вказує, що Верховна Рада України здійснює “призначення за поданням Президента України Прем’єр-міністра України...” [5].

Автор вважає, що п. 3 ст. 8 Закону України “[Про Кабінет Міністрів України](#)” грубо суперечить Конституції України, оскільки остання право подання кандидатури Прем’єр-міністра України до призначення Верховною Радою України однозначно визначає прерогативою Президента України (п. 9 ст. 106 Конституції України) і не встановлює будь-яких виключень із цього правила. Відсутність винятків із правила (у Конституції України), встановленого

Основним Законом України, підтверджує виключний характер цього правила [6]. В одному із своїх рішень Конституційний Суд України наголосив, що "... винятки з конституційних норм встановлюються самою Конституцією, а не іншими нормативними актами" [7].

Крайня суперечність Конституції України п. 3 ст. 8 Закону України "[Про Кабінет Міністрів України](#)" викликає в дослідника запитання: чи не була і для розробників Закону "[Про Кабінет Міністрів України](#)" очевидною суперечність п. 3 ст. 8 цього Закону п. 9 ст. 106 Конституції України? Чи не було це просто цинічне зневажання принципу верховенства права і підміна його принципом політичної доцільності?

Є очевидним, що конституційно передбачена процедура формування [Кабінету Міністрів](#) України провокує конфлікт між Главою держави та Верховною Радою України на ґрунті призначення кандидатури на посаду Прем'єра. Однак вади конституційних формулювань не є підставою для зловживань ними з мотивів політичної зацікавленості. Дефекти конституційних механізмів мають нівелюватися засобом політичних компромісів і домовленостей у межах конституційного ладу, а не за допомогою законодавчих приписів, які очевидно вступають у суперечність із нормами Основного Закону України, що цей лад закріплюють [8].

Основний Закон України також не пропонує формально-визначених критеріїв, вдаючись до яких, можна було в констатувати факт, що Уряд є сформованим. Наприклад, відкритим залишається питання про те, чи можна вважати Кабінет Міністрів України сформованим, якщо в конституційно встановлений термін залишаються непризначеними Міністр оборони України та Міністр закордонних справ України, кандидатури яких пропонуються Президентом України. Таким чином, відсутність (невизначеність) у Конституції України чіткого механізму формування Кабінету Міністрів України доповнюється ще однією проблемою, способом розв'язання якої може стати дострокове припинення повноважень Верховної Ради України за ініціативою Президента України. У п. 10 ст. 106 Конституції України відсутня вказівка на

строк, упродовж якого Президент України вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України. Не передбачає Конституція України й ситуації, коли Глава держави свідомо не внесе подань до Парламенту про призначення відповідних міністрів, з тим, щоб Уряд не був сформований у конституційно передбачений строк. Така ситуація, як і ситуація із внесенням кандидатури Прем'єра, може бути використана для штучного створення підстав для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України.

Закон України “[Про Кабінет Міністрів України](#)” пропонує запобіжники виникнення описаної ситуації, неконституційний характер яких є цілком очевидним. Тому відповідних коментарів заслуговує формулювання ст. 9 Закону України “[Про Кабінет Міністрів України](#)” “Призначення на посаду членів [Кабінету Міністрів України](#)”, яке вказує: “1. Члени [Кабінету Міністрів України](#), крім [Міністра](#) оборони України і [Міністра](#) закордонних справ України, призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням Прем'єр-[міністра](#) України. [Міністр](#) оборони України і [Міністр](#) закордонних справ України призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України, яке вноситься не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання [пропозиції](#) коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України щодо кандидатури на посаду Прем'єр-[міністра](#) України. 2. [Пропозиції](#) щодо кандидатур для призначення на посади членів [Кабінету Міністрів України](#) вносить коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України. Подання [про](#) призначення на посаду [Міністра](#) оборони України і [Міністра](#) закордонних справ України вносить Президент України. Подання [про](#) призначення на посаду інших членів [Кабінету Міністрів України](#) вносить Прем'єр-[міністр](#) України. 3. У разі невнесення Президентом України до Верховної Ради України кандидатур на посади [Міністра](#) оборони України чи [Міністра](#) закордонних справ України у строк, визначений частиною першою цієї статті, подання [про](#) призначення на відповідні посади вносить до Верховної Ради України коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України. Рішення коаліції [про](#) внесення до Верховної

Ради України подання [про](#) призначення [Міністра](#) оборони України та [Міністра](#) закордонних справ України приймається на загальних зборах коаліції та підписується керівниками депутатських фракцій, що входять до складу коаліції. Подання [про](#) призначення [Міністра](#) оборони України та [Міністра](#) закордонних справ України підписуються керівниками депутатських фракцій, що входять до складу коаліції, та оголошуються на пленарному засіданні особою, уповноваженою рішенням коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України”. По суті п. 3 ст. 9 Закону України “[Про Кабінет Міністрів](#) України” перетворює на формальність положення п. 7 ст. 9 цього ж Закону, який зазначає: “Кандидатура на посаду члена [Кабінету Міністрів](#) України вважається відхиленою, якщо Верховна Рада України не прийняла рішення [про](#) її призначення на посаду члена [Кабінету Міністрів](#) України. У разі відхилення Верховною Радою України кандидатури на посаду члена [Кабінету Міністрів](#) України у семиденний строк вноситься подання кандидатури на зазначену посаду”. Є просто зайвим наголошувати на тому, що в ситуації, коли Глава держави й коаліція більшості у Верховній Раді України виступатимуть політичними опонентами, орган законодавчої влади з мотивів політичної зацікавленості може відмовляти у призначенні на посади кандидатур [Міністра](#) оборони України та [Міністра](#) закордонних справ України, запропонованих Президентом України упродовж п’ятнадцяти днів після одержання ним [пропозиції](#) коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України щодо кандидатури на посаду Прем’єр-[міністра](#) України.

Важливо відмітити і той факт, що за змістом Конституції України простежується чітка відмінність у порядку призначення Прем’єр-[міністра](#) України та кандидатур [Міністра](#) оборони України і [Міністра](#) закордонних справ України. Якщо Прем’єр-[міністр](#) України призначається “за пропозицією коаліції депутатських фракцій” (п. 9 ч. 1 ст. 106, ч. 3 ст. 114), то стосовно призначення відповідних міністрів ця формула не діє (п. 10 ч. 1 ст. 106, ч. 4 ст. 114).

Взагалі, законодавча спроба зв’язати Главу держави у визначенні кандидатур [Міністра](#) оборони України і [Міністра](#) закордонних справ України

позицією коаліції більшості виглядає неконституційною з огляду не лише на букву але й дух Конституції України [9]: Президент України здійснює, відповідно до Конституції України (пункти 3 та 17 ст. 106), функції керівництва у сфері зовнішньополітичної діяльності та сферах національної безпеки й оборони держави. Очевидно, що цей факт передбачає право Глави держави визначати кандидатури відповідних міністрів на власний розсуд.

Є очевидним і те, що механізм реалізації п. 9 ст. 106 Конституції України має бути уточненим Конституційним Судом України, адже п. 3 ст. 8 та п. 3 ст. 9 Закону України “[Про Кабінет Міністрів України](#)” носять виразну політичну зумовленість: Закон України “[Про Кабінет Міністрів України](#)” приймався коаліцією політичних сил, опозиційних до Глави держави і загалом за своїм змістом відображає їх прагнення (цих політичних сил) перетворити Главу держави на декоративний інститут.

1. Закон України “[Про Кабінет Міністрів України](#)” // Офіційний вісник України. – 2007. – № 6. – С. 7.

2. Селіванов В. Методологічні проблеми запровадження конституційних принципів “верховенства права” і “верховенства закону” // Право України. – 1997. – № 6. – С. 16.

3. Авер’янов В. Закон про Кабінет Міністрів України: результати доктринального тлумачення // Право України. – 2007. – № 6. – С. 4.

4. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.

5. Там само.

6. Див. наприклад: Окрема думка судді Конституційного Суду України Ткачука П. М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 53 і 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положення частини третьої статті 103 Конституції України (справа щодо строків перебування на посту Президента України) // Вісник Конституційного Суду України. – 2003. – № 6. – С. 56, 57.

7. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України “Про інформацію” та статті 12 Закону України “Про прокуратуру” (справа К. Г. Устименка) від 30.10.1997 // Офіційний вісник України. – 1997. – Число 46. – С. 126.

8. Авер’янов В. Закон про Кабінет Міністрів України: результати доктринального тлумачення // Право України. – 2007. – № 6. – С. 4.

9. Там само. – С. 5.