

**Мартинюк Р. Інститут парламентської відповідальності уряду в Україні за змістом Конституції України в редакції від 8 грудня 2004 р. // Вісник Академії правових наук України. – 2007. – № 4 (51). – С. 84-91.**

*Мартинюк Р. – кандидат політичних наук, в. о. доцента кафедри державно-правових дисциплін правничого факультету Національного університету “Острозька академія”*

**Інститут парламентської відповідальності уряду в Україні за змістом Конституції України в редакції від 8 грудня 2004 р.**

Конституція України в редакції від 8 грудня 2004 р. змінила первинне формулювання ст. 113 й безпосередньо встановила відповідальність Кабінету Міністрів України перед Верховною Радою України. Ч. 2 ст. 113 в редакційній формі звучить: “Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених цією Конституцією”. Нова змістовна конструкція ст. 113 більш відповідає (аніж попередня) вимогам організації влади в парламентарно-президентській формі правління.

Перехід до режиму парламентаризму має передбачати не лише запровадження парламентського способу формування Кабінету Міністрів України, але й інститут парламентської відповідальності Уряду. В умовах режиму парламентаризму питання про відповідальність уряду перед представницьким органом за здійснювану ним політику є ключовим. Лише відповідальна виконавча влада може забезпечити легітимність режиму парламентаризму. Тому питання відповідальності виконавчої влади завжди пов’язане з визначенням суб’єкта, який формує уряд і перед яким уряд несе відповідальність за результати своєї діяльності. Питання політичної відповідальності уряду має важливе значення для з’ясування характеру взаємостосунків і взаємовідносин між органами законодавчої і виконавчої

влади<sup>1</sup>, адже в умовах парламентарно-президентської форми правління парламентська більшість, що призначатиме Уряд, має нести всю відповідальність за формування Уряду, його політику. Така відповідальність перед представницьким органом має застосовуватись не лише щодо Уряду в цілому чи Прем'єра, але й щодо будь-якого окремого міністра, адже право парламенту зміщувати будь-якого чиновника з посади в урядовій сфері є важливим елементом у системі стримувань і противаг у всіх формах правління<sup>2</sup>.

Між тим, поправки до Конституції України в регламентації інституту парламентської відповідальності Уряду України демонструють значну нелогічність. Вони вирішують лише проблему відповідальності Кабінету Міністрів України перед Главою держави. Так, Конституція України в редакції від 28 червня 1996 р. забороняла Верховній Раді відправляти Уряд у відставку раніше, аніж через рік після схвалення Програми його діяльності (ст. 87 первинної редакції Конституції України зазначала: “Питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України”). Однак Конституція України не встановлювала таких обмежень для Президента України, що призводило до зловживань із боку останнього наданим йому правом припиняти повноваження Уряду України. Як наслідок, Кабінет Міністрів України припиняв тоді свої повноваження з ініціативи Глави держави ще до завершення згаданого терміну. Поправки до Конституції України вирішують описану проблему в той спосіб, що позбавляють Президента України права відправляти Кабінет Міністрів України у відставку. Дослідник не оцінює позитивно втрату у Глави держави права відправляти Уряд у відставку, однак насамперед заслуговує критики інститут парламентської відповідальності Уряду за змістом поправок. У класичній парламентарній республіці уряд існує доти, доки діє парламентська більшість, що його створила. Тобто наявність більшості

---

<sup>1</sup> Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм. – К.: Основи, 1993. – С. 130.

<sup>2</sup> Луис Фишер. Военные полномочия: потребность в коллективных решениях // Разделенная демократия. Сотрудничество и конфликт между Президентом и Конгрессом. – М.: Прогресс, Универс, 1994. – С. 311.

є причиною й основою для існування уряду. Якщо зі складу парламентської більшості виходить певна фракція і коаліція не знаходить їй заміни, так що через втрату значної кількості мандатів більшість зникає, уряд автоматично йде у відставку і призначаються нові вибори. У республіканських формах правління загальноприйнятим є правило, що у випадку розпаду коаліції, коли зникає більшість, на яку спирається уряд, йому (уряду) виноситься питання про недовіру<sup>1</sup>. Схоже відбувається з урядом у випадку, коли уряд сам ставить у представницькому органі питання про довіру і не знаходить її (отримує вотум недовіри). Постановка питання про довіру – це засіб перевірки наявності у парламенті коаліції більшості. Якщо більшості, що підтримує уряд, не знайдено, він (уряд) теж має припинити повноваження. Поправки до Конституції України згаданого механізму не передбачають. У новій системі поділу влади Уряд безпосередньо залежатиме від Верховної Ради України лише в одному випадку – у процедурі свого призначення<sup>2</sup>. У подальшому в дію вступають принципово не змінені норми початкової редакції Конституції України, які передбачають, що питання про довіру Кабінету може порушуватися не частіше ніж один раз на сесію. При цьому зберігає чинність цілком незрозуміла в новому форматі системи стримувань і противаг норма, яка забороняє порушувати у Верховній раді України питання про відставку Уряду “...протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України...”.

У республіках із режимом парламентаризму програма діяльності уряду – програма партії (блоку партій), що перемогла на виборах і утворила у представницькому органу більшість. Логічною є постановка питання: якщо парламентська більшість розпалася, для чого має продовжувати існувати уряд, утворений вже неіснуючою більшістю, уряд, що діє на підставі програми, схваленої цією неіснуючою більшістю? Можна поставити й інше питання: яка принципова необхідність існування в Парламенті більшості, якщо ця більшість у описаній ситуації не може утворити свій Уряд? Хто в такому випадку повинен

---

<sup>1</sup> Шаповал В. “Конституційний дизайн” України: сучасний стан та перспективи розвитку // [http://usps.parliament.org.ua/uploads/docs/Shapoval\\_checked.doc](http://usps.parliament.org.ua/uploads/docs/Shapoval_checked.doc)

<sup>2</sup> Золотарьов В. Основні в законі // Контракти. – 2005. – № 12. – С. 18.

відповідати перед виборцями за стан справ у державі? Таким чином, серед підстав припинення діяльності Кабінету Міністрів України відсутня така, як припинення існування коаліції партійних сил, що сформували Уряд. Виникнення такої ситуації може спричинити конфлікт між новою коаліцією більшості й Урядом, сформованим попередньою коаліцією. Учасником цього конфлікту може стати і Президент України. У будь-якому випадку, навіть цивілізоване співіснування і співпраця між новоутвореною коаліцією партійних фракцій і Урядом, що залишився у “спадщину” від попередньої коаліції, цілком згубно впливатиме на ефективність діяльності обох інститутів. Також, крім усього іншого, така розстановка партійних сил в Уряді та Парламенті порушуватиме всю логіку організації механізму відносин між парламентською більшістю та урядом в умовах режиму парламентаризму.

Проблема створення ефективних механізмів парламентської відповідальності Уряду набуває особливої актуальності у вітчизняній державно-правовій практиці в умовах розвитку парламентарно-президентської форми правління. Адже в руках представницького органу України парламентська відповідальність Кабінету Міністрів України має стати засобом реалізації в політичному житті вимог і суспільних інтересів, які домінують у країні і дістають відображення в політичній програмі, що об’єднує парламентську більшість<sup>1</sup>.

Можливості постановки про довіру за ініціативою Уряду Конституція України не передбачає (як і не передбачала її первинна редакція).

Позитивно слід оцінити доповнення солідарної відповідальності Кабінету Міністрів України індивідуальною відповідальністю його міністрів<sup>2</sup>. Згідно нової редакції Конституції України, Верховна Рада України може відправити у відставку як Уряд у цілому (ст. 87 Конституції України), так і окремих міністрів

---

<sup>1</sup> Кресіна І., Коваленко А., Балан С. Інститут імпичменту: Порівняльний політико-правовий аналіз. – К.: Юридична думка, 2004. – С. 34.

<sup>2</sup> Відсутність індивідуальної відповідальності окремих міністрів Уряду за змістом Конституції України від 28 червня 1996 р. пояснили складно. Адже ще Конституційний Договір 1995 р., ключові положення якого були покладені в основу Конституції України від 28 червня 1996 р., передбачав право Верховної Ради України відправляти у відставку як Уряд у цілому, так і окремого міністра. Зокрема, п. 23 ст. 17 Договору гласив: “Верховна Рада України... може оголосити вотум недовіри усьому складові Уряду України чи окремим його членам, що тягне за собою їх відставу”. Див.: Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України // Українське право. – 1995. – № 1(2). – С. 100.

(п. 12 ст. 85 Конституції України). Положення ст. 87 Конституції України деталізується в п. 6 ст. 10 Закону України “[Про Кабінет Міністрів України](#)”, який гласить: “Постанова Верховної Ради України [про](#) призначення членів [Кабінету Міністрів України](#) та припинення повноважень [Кабінету Міністрів України](#), який склав повноваження перед новообраною Верховною Радою України, або відставку якого прийнято Верховною Радою України, приймається більшістю від конституційного складу Верховної Ради України”<sup>1</sup> а також у п. 1 ст. 48 (“Відповідальність членів [Кабінету Міністрів України](#)”), який установлює: “Члени [Кабінету Міністрів України](#) несуть солідарну відповідальність за результати діяльності [Кабінету Міністрів України](#) як колегіального органу виконавчої влади”<sup>2</sup>. Механізм персональної відповідальності передбачається ст. 19 Закону України “[Про Кабінет Міністрів України](#)” (“Припинення повноважень членів [Кабінету Міністрів України](#)”). П. 1 і 2 ч. 2 ст. 19 вказують, що “Повноваження членів [Кабінету Міністрів України](#) припиняються Верховною Радою України також... у разі звільнення з посади за поданням Прем’єр-[міністра України](#); за заявою [про](#) відставку члена [Кабінету Міністрів України](#)”<sup>3</sup>. Пункти 2 і 3 ст. 48 розвивають положення ст. 19 Закону: “Члени [Кабінету Міністрів України](#) особисто несуть політичну відповідальність за стан справ у доручених їм сферах державного управління. Члени [Кабінету Міністрів України](#) за вчинення ними корупційних діянь та порушення вимог сумлінної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави (заборона використання службового становища в особистих цілях, запобігання конфлікту інтересів тощо), можуть бути звільнені Верховною Радою України в порядку, визначеному частиною другою статті 19 цього Закону”<sup>4</sup>.

До проблематики парламентської відповідальності Кабінету Міністрів України мають відношення положення п. 11 ст. 85 Конституції України, про те, що Верховна Рада України здійснює “розгляд і прийняття рішення щодо

---

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

<sup>2</sup> Закон України “[Про Кабінет Міністрів України](#)” // Офіційний вісник України. – 2007. – № 6. – С. 7.

<sup>3</sup> Закон України “[Про Кабінет Міністрів України](#)” // Офіційний вісник України. – 2007. – № 6. – С. 7.

<sup>4</sup> Закон України “[Про Кабінет Міністрів України](#)” // Офіційний вісник України. – 2007. – № 6. – С. 7.

схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України”. За змістом первинної й чинної редакції Конституції України залишається нез’ясованим, чи відмова Верховної Ради України в підтримці Програми діяльності Уряду спричиняє собою відставку Кабінету Міністрів України чи ні.

Відкритою залишається і проблема визначення механізму відповідальності Кабінету Міністрів України перед Президентом України. За змістом нової редакції ст. 113 Конституції України “Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених цією Конституцією”. Конституція України, таким чином, підтверджує відповідальність Уряду перед Головою держави. Однак механізм цієї відповідальності залишається нез’ясованим, оскільки Конституція України в редакції від 8 грудня 2004 р. взагалі не згадує про право Президента України відправляти у відставку Кабінет Міністрів України. Навіть за умови, що згаданий механізм буде прописаний на рівні органічного закону, Конституційний Суд України має визначити відповідність Конституції України права Глави держави відправляти Уряд у відставку.

Також національне конституційне законодавство (а так само політична практика) не визначає чітких підстав притягнення Уряду до парламентської відповідальності. При цьому важливо зазначити, що можливість постановки питання про довіру уряду за ініціативою останнього є ефективним засобом тиску уряду на парламент, якого, однак, позбавлений Кабінет Міністрів України. Водночас Основний Закон України суттєво обмежив засоби впливу Парламенту на виконавчу владу, відмовившись від закріплення на конституційному рівні контрольних повноважень парламентських комітетів із можливістю постановки питання про висловлення недовіри окремим членам Кабінету Міністрів України.

Передбачена ст. 117 Конституції України резолюція недовіри, що має наслідком відставку Кабінету Міністрів України, може здійснюватись Верховною Радою України за безпосередньої ініціативи Президента України,

оскільки саме Президент України володіє правом вносити пропозицію про звільнення Прем'єр-міністра України з посади (ст. 87 Конституції України та п. 1 ст. 14 Закону України "[Про Кабінет Міністрів України](#)"<sup>1</sup>).

У змішаних формах правління з інститутом парламентської відповідальності уряду тісно пов'язане право уряду на постановку питання перед главою держави, у відповідь на отриманий вотум недовіри з боку представницького органу, про дострокове припинення президентом повноважень парламенту. Згадане право уряду об'єктивно необхідне для досягнення реального балансу в системі стримувань і противаг, що конструюється у змішаних республіканських формах. В Україні Кабінет Міністрів донині залишається позбавленим цього права. У даному відношенні цінним для вивчення і запровадження у вітчизняну державно-правову практику є державно-правовий досвід зарубіжних країн, зокрема Росії. Так, п. 3 ст. 117 Конституції Російської Федерації говорить: "Державна Дума може виразити недовіру Урядові Російської Федерації. Постанова про недовіру Урядові Російської Федерації приймається більшістю голосів від загальної кількості депутатів Державної думи. Після вираження Державною думою недовіри Урядові Російської Федерації Президент Російської Федерації має право оголосити про відставку Уряду Російської Федерації або не погодитися з рішенням Державної думи. У випадку, якщо Державна дума протягом трьох місяців повторно виразить недовіру Урядові Російської Федерації, Президент Російської Федерації оголошує про відставку Уряду або розпускає Державну думу"<sup>2</sup>.

Автор також вважає, що стабільність положення органу виконавчої влади в системі стримувань і противаг має бути забезпечена за рахунок запровадження в національну державно-правову практику інституту конструктивного вотуму недовіри за німецьким зразком: у пропозиції про оголошення уряду недовіри має бути вказане прізвище нового Прем'єра. У разі прийняття цієї пропозиції

---

<sup>1</sup> Закон України "[Про Кабінет Міністрів України](#)" // Офіційний вісник України. – 2007. – № 6. – С. 7.

<sup>2</sup> Конституція Російської Федерації // Конституції нових держав Європи та Азії. – К.: Укр. Правн. Фундація. Право, 1996. – С. 436, 437.

названий кандидат стає новим Прем'єр-міністром України та формує Уряд. Застосування конструктивного вотуму недовіри дасть можливість дотриматися вимоги свідомого застосування депутатами парламентської відповідальності Уряду, змусить їх визначити шлях вирішення проблем у роботі Кабінету Міністрів України та запропонувати на посаду Прем'єра особу, якій депутати довіряють здійснити необхідні виправлення<sup>1</sup>. У проекті резолюції недовіри Верховної Ради України Кабінету Міністрів України має зазначатися ім'я наступника Прем'єра на посаді.

Також автор вважає доцільним відмовитися від імперативного характеру мораторію на право Верховної Ради України висловлювати резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України або протягом останньої сесії Верховної Ради України. Адже в діяльності Уряду можуть бути виявлені такі порушення Програми його діяльності, зловживання Прем'єром владою, загальний і безсумнівний неуспіх урядової політики тощо, які стануть достатньо вагомими причинами таких екстраординарних дій Верховної Ради України. Відтак, ч. 2 ст. 87 Конституції України слід викласти в такому вигляді: “Питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України або протягом останньої сесії Верховної Ради України, за виключенням випадку, коли Верховна Рада України схвалить рішення про відставку Кабінету Міністрів України більшістю у 3/5 від її конституційного складу”. Згадані зміни в підсумковому результаті забезпечать перетворення вищого органу виконавчої влади України в реального й рівноправного учасника системи стримувань і противаг. Також вони сприятимуть досягненню реальної відповідальності органів законодавчої й виконавчої влади, а отже, створять належні стимули до її ефективної діяльності. Це сприятиме досягненню солідарної відповідальності

---

<sup>1</sup> Павленко Р. Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід. – К.: КМ Академія, 2002. – С. 208.



Уряду та Парламенту, а відтак, їх більш конструктивній взаємодії в рамках системи стримувань і противаг.

Узагальнюючи аналіз конституційних змін, що стосуються процедури формування Кабінету Міністрів України, можна спрогнозувати, що перехід до парламентського способу формування уряду на партійній основі в передбаченій конституційними поправками формі все ж сприятиме підвищенню рівня взаємної політичної відповідальності представницького органу й Уряду, спонукатиме їх до конструктивного співробітництва у розв'язанні ключових завдань соціально-економічного і суспільно-політичного розвитку держави. Очевидним є також те, що майбутні уряди за будь-яких умов будуть тривалішими в часі свого існування аніж ті короткотермінові уряди, що діяли в Україні в умовах напівпрезидентської республіки.