

Мартинюк Р. Кабінет Міністрів України в системі стримувань і противаг на сучасному етапі // Юридична Україна. – 2008. – № 7. – С. 28-32.

З огляду на постійно зростаючу роль органів виконавчої влади в суспільному житті та їх вагу в політичному процесі в розвинених країнах, сьогодні питання про конституційно-правовий статус уряду, зокрема, його положення в системі стримувань і противаг стає ключовим критерієм у класифікації форми правління.

Питання про положення Кабінету Міністрів України в системі стримувань і противаг розглядалося в роботах багатьох вітчизняних науковців, зокрема, В. Шаповала (“Конституційно-правовий механізм державної влади в незалежній Україні: політико-правові аспекти проблеми організації виконавчої влади”, “Конституція і виконавча влада”), В. Кампо (“Деякі питання реформування державної влади в Україні: територіальні аспекти”, “Проблеми еволюції урядової влади”), Т. Грозіцької (“Взаимоотношения законодательной и исполнительной ветвей власти в Украине в период демократизации: поиск оптимальной модели”), Р. Павленка (“Законодавче забезпечення парламентської відповідальності уряду”, “Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід”), А. Коваленка (“Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: теорія та практика”), К. Ващенко та О. Кордун (“Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні”), І. Пахомова (“Конституція України і виконавча влада”) та ін. Однак вади нормативних формулювань чинної редакції Конституції України щодо визначення конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України та його положення в системі стримувань і противаг засвідчують актуальність подальших наукових досліджень положення і ролі Кабінету Міністрів України в системі стримувань і противаг.

До вступу в дію Закону України “Про Кабінет Міністрів України” проблема інституціоналізації та нормативного визначення статусу Кабінету Міністрів України в системі стримувань і противаг була однією з найважливіших у державно-правовій сфері. Відсутність належної визначеності конституційно-

правового статусу Уряду була одним із чинників, що зумовлював слабкість позицій Кабінету Міністрів України в системі стримувань і противаг, особливо у взаєминах із Главою держави. Л. Кучма був безпосередньо заінтересований у збереженні ситуації невизначеності конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України, оскільки така невизначеність у період до вступу в дію конституційних поправок від 8 грудня 2004 р. створювала для Глави держави найсприятливіші умови для здійснення фактичного керівництва Кабінетом Міністрів України і цілковитого контролю за всіма його діями. Відсутність належної нормативної регламентації конституційно-правового статусу Уряду давала Президенту України свободу нічим не вмотивованих і юридично опосередковано санкціонованих дій щодо звільнення окремих міністрів чи Прем'єра (дострокового припинення повноважень Кабінету Міністрів України), скасування урядових актів, перетворювала на юридичну фікцію інститут контрасигнатури а сам Уряд на орган, цілковито залежний від Президента України.

Поправки до Основного Закону України від 8 грудня 2004 р. принципово змінили ситуацію. Вони забезпечили повну (і в цьому сенсі надмірну) незалежність Кабінету Міністрів України від Президента України. Глава держави справляє незначний (порівняно з Верховною Радою України) вплив на формування Уряду і позбавлений можливості достроково припинити повноваження Кабінету Міністрів України. Тут редакція Конституції України від 8 грудня 2004 р. в регламентації конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України демонструє очевидну ваду, оскільки залишає без змін положення про те, що “Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України” (абз. 2 ст. 113 Конституції України) і, водночас, рівним рахунком нічого не говорить про механізм забезпечення такої відповідальності. Згадана особливість конституційно-правового регулювання відносин між Главою держави та Урядом забезпечує останньому надмірну і шкідливу незалежність від Президента України, яка теоретично уможливорює здійснення Кабінетом Міністрів України політики, у жодній мірі не узгодженої із Главою

держави. Найкращою ілюстрацією тут можуть слугувати спроби Уряду у другій половині 2006 р. повністю проігнорувати позицію Президента України при здійсненні керівництва у сферах зовнішньої політики, національної безпеки і оборони, які Конституцією України віднесені до прерогатив Глави держави (ст. 102, пункти 3, 17 ч. 1 ст. 106 Конституції України) але які, відповідно до цієї ж Конституції, реалізуються через систему органів виконавчої влади (пункти 1, 7 ст. 116 Конституції України).

Іншою з найочевидніших вад конституційно-правової регламентації статусу Кабінету Міністрів України є вкрай пробільний порядок призначення кандидатури на посаду Прем'єра. Чинна редакція Конституції України не враховує тієї гіпотетичної ситуації, за якої Глава держави проігнорує односторонню пропозицію щодо кандидатури на посаду Прем'єра, зроблену йому коаліцією більшості (оскільки реальних правових важелів впливу на Президента України в цій ситуації не буде) і змусить Парламент шукати компромісу з ним (Президентом України) щодо згаданої кандидатури, використовуючи при цьому своє конституційне право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо Уряд виявиться несформованим у конституційно передбачений термін (п. 2 ч. 2 ст. 90 Конституції України). Закон України "Про Кабінет Міністрів України", який наділяє коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України правом здійснювати подання до самої Верховної Ради України щодо призначення на посаду Прем'єр-міністра України, у разі невнесення Президентом України до Парламенту відповідного подання в п'ятнадцятиденний строк (п. 3 ст. 8 Закону України "Про Кабінет Міністрів України"), демонструє явну суперечність Основному Закону України. Адже Конституція України не містить і найменших опосередкованих натяків на таке право парламентської коаліційної більшості. Таку ж неконституційність демонструє і положення п. 3 ст. 9 Закону України "Про Кабінет Міністрів України", яке наділяє коаліцію більшості аналогічним правом щодо внесення кандидатур на посади Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України.

Ще однією кричущою вадою конституційно-правового статусу Уряду за змістом Конституції України в редакції від 8 грудня 2004 р. є вітчизняна конструкція інституту парламентської відповідальності уряду, яку характеризує виразна нелогічність і проблемність. Абз. 2 ст. 87 Конституції України вказує, що “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”. Згадана особливість конституційно-правової регламентації інституту парламентської відповідальності уряду засвідчує, що 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 коаліційною більшістю 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 змішаної парламентарно-президентської форми правління.

Виразним прикладом проблематичності конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України, спричиненої концептуальними вадами конституційної реформи, стала ситуація з місцевими державними адміністраціями, які нині змушені функціонувати в умовах подвійного підпорядкування одночасно Уряду і Главі держави.

За результатами конституційної реформи від 8 грудня 2004 р. конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України зазнав істотної трансформації, внаслідок якої він з органу підпорядкованого і жорстко

контрольованого Главою держави перетворився на цілком самостійний орган державної влади.

Реформа розширила повноваження Кабінету Міністрів України в частині керівництва та координації діяльності органів влади, які не перебувають у його прямому підпорядкуванні; це розширення, проте, має поміркований характер. Зокрема, розширенням таких повноважень можна вважати появу в Конституції України норми про обов'язкову участь Прем'єр-міністра України у процесі призначення та звільнення з посад Голови Антимонопольного комітету, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення, Голови Фонду державного майна України. Згадані конституційні зміни знайшли закріплення і в Законі України "Про Кабінет Міністрів України" (п. 4 ст. 45 Закону) [1].

Конституційні поправки надали Кабінету Міністрів України право самостійно утворювати, реорганізовувати та ліквідувати (відповідно до закону) міністерства й інші центральні органи виконавчої влади (п. 9¹ ст. 116 Конституції України) призначати і звільняти з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України (п. 9² ст. 116 Конституції України). Ч. 2 п. 7 ст. 23 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" наділила Кабінет Міністрів України правом призначати та звільняти з посади заступників міністрів [2]. Саме наявність цих повноважень дає підстави говорити про набуття Урядом значної самостійності в організації роботи органів виконавчої влади та своєї внутрішньої діяльності.

У характеристиці положення Кабінету Міністрів України в системі стримувань і противаг за змістом Конституції України в редакції від 8 грудня 2004 р. вагомим значення набувають зміни положень Основного Закону України, пов'язані з вирішенням кадрових питань в Уряді та контролем за його діяльністю. Саме внаслідок цих змін Кабінет Міністрів України з органу, субординованого та підконтрольного Президенту України значно більше, ніж Верховній Раді України, набув характеристик органу влади, практично незалежного від Глави держави [3].

Конституційні поправки від 8 грудня 2004 р. внесли суттєві корективи до ст. 116 Конституції України, якою встановлюються установчі та кадрові повноваження Кабінету Міністрів України. Ці корективи є складовою системи конституційних обмежень установчих і кадрових повноважень Глави держави на користь Парламенту та Уряду. Нова редакція статті містить положення, які суттєво розширюють повноваження Кабінету Міністрів України у сфері утворення, реорганізації та ліквідації відповідно до закону міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та призначення і звільнення їх керівників.

Поправки до Конституції України від 8 грудня 2004 р., посилюючи вагу Уряду в системі стримувань і противаг, наповнили реальним змістом положення ст. 118 Конституції України про роль Кабінету Міністрів України у призначенні Президентом України за поданням Уряду на посаду і звільненні з посади голів місцевих державних адміністрацій. Більш реалістичного характеру набуло також положення ст. 118 Конституції України про відповідальність голів місцевих державних адміністрацій перед Кабінетом Міністрів України, їхню підзвітність та підконтрольність органам виконавчої влади вищого рівня.

В аспекті взаємодії Уряду з Парламентом важливим є надане Кабінету Міністрів України ст. 93 Конституції України право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, що дає змогу Уряду у статусі розробника відповідних законопроектів активно впливати на зміст законів, що приймаються в Парламенті. У змішаних формах правління уряд відіграє провідну роль у підготовці законопроектів, тому право законодавчої ініціативи, надане Кабінету Міністрів України, є об'єктивно необхідним елементом системи стримувань і противаг. Водночас, організація й діяльність органів виконавчої влади, відповідно до п. 12 ст. 92 Конституції України визначається виключно законами, ухваленими Верховною Радою України.

Таким чином, детальна регламентація ряду питань, що характеризують положення Кабінету Міністрів України в системі стримувань і противаг, зберігає актуальність і після конституційної реформи від 8 грудня 2004 р. Реформа розв'язала проблему надмірної залежності Кабінету Міністрів України

від Глави держави, перетворивши відносини між ними із субординаційних на паритетні. Вона забезпечила кращі умови для досягнення функціональної самостійності Уряду і його рівноправного статусу в системі стримувань і противаг. У цьому відношенні вона більш збалансовує систему стримувань і противаг. Встановивши функціональний зв'язок між Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України через парламентський спосіб формування Уряду та інститут парламентської відповідальності уряду, нова система стримувань і противаг уможливує проведення Кабінетом Міністрів України системної і відповідальної політики, що реально слугує інтересам громадян. Однак, на переконання автора, реформа спричинила іншу проблему: безпосередню і надмірну залежність Уряду від розстановки партійних сил у Парламенті України та ситуації, що складатиметься у взаємовідносинах між цими силами. Інституціоналізація статусу вищого органу виконавчої влади в напрямку забезпечення його більшої незалежності від політичної кон'юнктури у представницькому органі має запобігти появі хаотичних тенденцій у його внутрішній організації, сприяти застосуванню ефективних механізмів парламентського контролю за його діяльністю, формуванню прозорих, конструктивних і дієвих взаємостосунків між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України.

Подальша конституційна регламентація організації й діяльності органів виконавчої влади має бути віднесена, насамперед, до найвищої ланки в системі цих органів – Кабінету Міністрів України. Так, корективи конституційного тексту мають: належним чином регламентувати порядок призначення кандидатури Прем'єр-міністра України; усунути вади інституту парламентської відповідальності Уряду; встановити парламентську інвеституру Уряду; механізм відповідальності Кабінету Міністрів України перед Главою держави; механізм впорядкованої реалізації Президентом України та Кабінетом Міністрів України їхніх сумісних повноважень у структурах виконавчої влади; встановити інституційні запобіжники надмірної залежності Уряду від мінливої розстановки партійних сил у Парламенті, зокрема, надати Уряду право, у випадку

непроходження урядового законопроекту в Парламенті, ініціювати перед Президентом України питання про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України; розв'язати проблему “розірваної” виконавчої вертикалі.

Забезпечення збалансованого положення органів виконавчої влади в системі стримувань і противаг в умовах реального парламентаризму можливе і за умови формування уряду на партійній основі. Проте відсутність в Україні потужних центристських партій, здатних утворити у Верховній Раді України стійку парламентську більшість, і на її основі – сформувати Кабінет Міністрів України, забезпечуючи високий рівень співробітництва між представницьким органом й Урядом, робить таку форму організації виконавчої влади досить складною. Сьогодні незавершений характер розвитку парламентаризму в Україні став очевидним фактом [4]. Парламентаризм можливий лише у країнах зі структурованим суспільством і розвиненою багатопартійністю (тобто наявністю порівняно невеликої кількості крупних і впливових політичних партій), міцними демократичними традиціями політичної боротьби. В Україні такі умови відсутні. Вдосконалення політичної структурованості Верховної Ради України є однією з найактуальніших проблем, що супроводжують процес становлення режиму парламентаризму в Україні [5]. Неструктурованість українського суспільства вже сама по собі ускладнює процес формування стабільної правлячої більшості в Парламенті. Додатковим фактором, що впливає на партійну структуру та характер функціонування парламентської більшості, є конфронтаційний тип політичної культури, що досить часто виявляється в міжпартійному суперництві, небажанні йти на компроміси, а отже, у неспроможності до тривалого конструктивного співробітництва з іншими політичними силами. Жорстке протистояння між партійними фракціями стало вже традиційним і головним дестабілізуючим чинником функціонування українського Парламенту [6]. Через внутрішню неструктурованість Верховна Рада України неодноразово виявляла неспроможність приймати принципові рішення [7]. Усе це вказує на те, що

формування дієздатних структур виконавчої влади на партійній основі в Україні може стати реальним лише в подальшій перспективі. У цьому контексті і положення Прем'єр-міністра України в системі органів виконавчої влади можна визнати таким, що створює йому статус вагової політичної фігури лише потенційно, за умови створення високофункціонального і стабільного Уряду на партійній основі, що є теж можливим лише в перспективі.

Демократичний, конституційний розвиток державної влади в Україні вимагає інституціоналізації виконавчої гілки влади як ключової структури в системі стримувань і противаг. Це передбачає організацію єдиної, цілісної й автономної системи органів виконавчої влади [8]. Між органом законодавчої влади та Урядом повинен бути нормативно забезпечений баланс повноважень, який виключав би можливість перенесення центру політичної ваги на одного з них. Водночас, найважливішим питанням подальшої інституціоналізації системи органів виконавчої влади в умовах змішаної форми правління має стати конституційна регламентація механізмів взаємодії Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України у здійсненні державної політики. Адже сама система стримувань і противаг унеможливорює субординацію між взаємозбалансованими владами, проте механізм прийняття ними державно-значущих рішень потребує й передбачає відповідну координацію дій.

У ситуації входження у склад Кабінету Міністрів України Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України, що призначаються Верховною Радою України за поданням відповідних кандидатур Президентом України, набуває актуальності питання про збереження демократичних начал у внутрішній організації вищого органу виконавчої влади та гарантування можливості ідентифікувати партійно-політичну силу, відповідальну за результати урядової політики в конкретних сферах. Конструктивному вирішенню цього питання мала б сприяти конституційно-правова регламентація права окремих міністрів непогоджуватися з позицією Прем'єр-міністра України (а відповідно, колективним рішенням Уряду) під час голосування, яка б знімала з них відповідальність за наслідки прийнятих Урядом рішень. У цьому

відношенні необхідний досвід пропонує державно-правова практика Норвегії: ст. 30 Конституції цієї країни містить положення, яке гарантує право кожному міністру Уряду, який вважає, що рішення Глави держави суперечать “формі правління чи законам Королівства, або ж наносять збитки Королівству”, “принести протест проти такого рішення і вимагати внесення його особливої думки у протокол засідання. Якщо особа не скористалася цим правом, вважається, що вона була згідна з Королем. У цьому випадку вона відповідальна за наступні рішення...”, і може бути притягнена до конституційно-правової відповідальності [9].

1. Закон України “Про Кабінет Міністрів України” // Офіційний вісник України. – 2007. – № 6. – С. 7.

2. Закон України “Про Кабінет Міністрів України” // Офіційний вісник України. – 2007. – № 6. – С. 7.

3. Конституційна реформа в Україні: перебіг, стан і перспективи. Аналітична доповідь // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 1. – С. 21.

4. Тертишник В. Концептуальні проблеми поділу влади: до становлення сучасної моделі правової держави у контексті політичної реформи в Україні // Юридична Україна. – 2003. – № 3. – С. 13.

5. Заєць А. Правова держава у контексті новітнього українського досвіду. Монографія. – К.: Парламентське видавництво, 1999. – С. 192.

6. Конституційно-правові засади становлення української державності. Монографія / В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, О. Г. Данилян та ін. – Х.: Право, 2003. – С. 312.

7. Конончук С. Розвиток демократії в Україні: 2000 рік. – К.: Україна, 2001. – С. 154.

8. Пухтинський М. На шляху до адміністративної реформи в Україні // Народ і влада. – 1998. – № 3. – С. 2.

9. Конституція Норвегії // <http://www.norge.ru/norway/constitutia.html>