

Мартинюк Р. Механізм стримувань і противаг між Президентом України та Верховною Радою України у процедурі формування Кабінету Міністрів України // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – 2008. – Випуск 40. – С. 115-121.

Конституційна реформа 2004 р. оптимізувала взаємини гілок влади України, нормативно закріпивши положення про те, що зміна Уряду збігатиметься не з обранням нового Президента України, а з обранням нової Верховної Ради України (ст. 115 чинної редакції Конституції України), яка нести відповідальність за створення більшості та формування Уряду (ст. 90 Конституції України в редакції від 8 грудня 2004 р.). Однак аналіз процедури формування Уряду за змістом чинної редакції Конституції України виявляє, без перебільшення, принципову ваду формулювання п. 9 ст. 106 Конституції України. Згадане конституційне положення вказує, що Президент України “вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованій відповідно до статті 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України Прем’єр-міністра України у строк не пізніше ніж на п’ятнадцятий день після одержання такої пропозиції” [4]. Таке формулювання залишає відкритим питання про те, чи носить ця норма імперативний характер і уможливорює її довільне тлумачення заінтересованим суб’єктом, тобто Главою держави. Чи має Президент України право відхилити кандидатуру Прем’єра, запропоновану коаліцією більшості?

У самій Конституції України повноваження Президента України відхилити кандидатуру Прем’єр-міністра України, запропоновану коаліцією більшості, не прописані. Однак, поправки категорично і не зобов’язують Главу держави вносити подання про призначення Верховною Радою України Прем’єр-міністра України.

До вступу в дію Закону України “Про Кабінет Міністрів України” нормативна регламентація порядку формування Уряду за змістом поправок до

Конституції України гіпотетично допускала ситуацію, за якої Глава держави міг порушити відведений для нього ст. 114 Конституції України п'ятнадцятиденний термін для внесення подання Верховній Раді України щодо кандидатури Прем'єра й цим спровокувати порушення представницьким органом (зрозуміло, не з волі Парламенту) шістдесятиденного терміну для формування Кабінету Міністрів України. Далі в дію мало вступити інше конституційне положення, яке б надало Президенту України право, відповідно до п. 2 ст. 90 Конституції України, достроково припинити повноваження Верховної Ради України.

У ситуації, коли б між Верховною Радою України і Президентом України виник конфлікт у процедурі формування Уряду, Конституційний Суд України міг бути змушений виступити на сторожі принципу поділу влади. Якщо б Суд виніс рішення на користь представницького органу, то виникло б чергове питання: які наслідки це рішення Конституційного Суду України мало б для Глави держави? Очевидно, що лише моральні, оскільки юридичних механізмів впливу на Президента України в цій ситуації просто не було б.

Таким чином, поправки до Конституції України теоретично зумовлювали конфлікт, який міг виникнути між Главою держави і представницьким органом у рамках процедури формування Уряду, розв'язання якого виходило за межі дії правових норм. Фактично дієвість передбаченої поправками до Конституції України процедури формування Уряду безпосередньо залежить від особистих моральних принципів наступників Л. Кучми на посаді Глави держави, а відтак, їх готовності дотримуватись формальних конституційних процедур. Це є неприпустимим. Вимоги сучасної демократії передбачають, що особиста мораль політичних лідерів не має знаходити відображення в реальній політиці. Це можливо лише за умови належної продуманості конституційних процедур формування, функціонування і взаємодії державних структур.

Сумнівів у церемоніальному характері дій Президента України у процедурі призначення Прем'єр-міністра України не виникало б, якби цитоване положення п. 9 ст. 106 Конституції України не містило згадки про п'ятнадцятиденний термін, відведений Президенту України для внесення подання про призначення

Верховною Радою України Прем'єр-міністра України. З огляду на загальний шістдесятиденний термін, у який Верховна Рада України має завершити процедуру формування Уряду, п'ятнадцятиденний термін, у який Президент України вносить подання про призначення, є досить значним. Саме його наявність дала привід для неодноразово озвучених у липні-серпні 2006 р. тверджень про те, що п. 9 ст. 106 Конституції України не встановлює для Глави держави імперативної вимоги вносити запропоновану коаліцією депутатських фракцій у Верховній Раді України кандидатуру на посаду Прем'єра без права її відхилення [3].

На переконання дослідника, досягнення реального балансу влад у системі стримувань і противаг потребує відмови від ідеї про виконання Президентом України у призначенні кандидатури Прем'єра церемоніально-формальної ролі і наділення Глави держави правом відхиляти кандидатуру на посаду Прем'єра, запропоновану коаліцією більшості. Таке право Президента України у процедурі призначення Прем'єр-міністра України виконувало б роль інструменту здійснення його арбітражної функції [5].

Уже обставини формування першого Уряду в парламентський спосіб за процедурою, передбаченою конституційними поправками, засвідчили, що недосконалість конституційного механізму утворення Кабінету Міністрів України може обернутися серйозною конституційно-правовою кризою. Однак найбільшою проблемою в цій ситуації, уявляється, є не безпосередня техніко-юридична недосконалість формулювання п. 9 ст. 106 Конституції України, скільки ті політичні чинники, які ускладнюють здійснення Главою держави передбачених Основним Законом України дій. Особливість цієї проблеми полягає в тому, що Президент України, який є юридично і політично невідповідальним за недотримання приписів п. 9 ст. 106, за певних обставин (коли коаліція більшості і Глава держави є політичними супротивниками) виявляється обтяженим необхідністю вчинити дії, які в політичному сенсі є для нього небажаними і неприйнятними у психологічному плані. І водночас, коли

Президент України з будь-яких причин не вчинить конституційно передбачених дій, подальше легітимне формування Уряду стає неможливим.

Закон України “Про Кабінет Міністрів України” встановив розв’язання описаної ситуації, на переконання дослідника, у цілком неприйнятний, з правових позицій, спосіб. 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” [2].

У сфері конституційно-правової теорії загально визнаним є положення, відповідно до якого ключовим принципом правового регулювання публічно-владних відносин має бути принцип, який гласить: “дозволено лише те, що прямо передбачено законом”. Відповідно до вказаного принципу органам законодавчої, виконавчої і судової влади дозволяються лише такі дії, які безпосередньо передбачені законом, що визначає їх статус і компетенцію [7]. У контексті сказаного коректно стверджувати, що Конституція України як

Основний Закон держави однозначно не уповноважує Верховну Раду України, точніше коаліцію більшості, що її (Верховну Раду України) в цій ситуації уособлює, пропонувати самій собі кандидатуру Прем'єра для затвердження. 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 [1]. В одному із своїх рішень Конституційний Суд України наголосив, що “...винятки з конституційних норм встановлюються самою Конституцією, а не іншими нормативними актами” [6].

Крайня очевидність суперечності 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?

Також, Конституція України не пропонує формально-визначених фактів, які засвідчують, 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” [2]. 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” [2]. Є просто зайвим наголошувати на тому, що в ситуації, коли Глава держави й коаліція більшості у Верховній Раді України виступатимуть опозиціонерами, 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.

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.

Положення п. 9 ст. 106 Конституції України також допускають виникнення ситуації, коли Верховна Рада України сформувала коаліцію і внесла

кандидатуру Прем'єр-міністра України наприкінці 60-денного терміну, відведеного на ці процедури, але Президент України має право здійснити подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України упродовж п'ятнадцяти днів після одержання такої пропозиції. Чи виникає за такої ситуації у Президента України право достроково припинити повноваження Верховної Ради України на підставі п. 2 ст. 90 Конституції України? Відсутність у Конституції України норм, які б зобов'язували коаліцію у Верховній Раді України подавати Президенту України кандидатуру Прем'єр-міністра України за 15 днів до завершення 60-денного терміну, з одного боку, обмежує Президента України у використанні його права на розгляд відповідної кандидатури, а з іншого – дає можливість Главі держави свідомо зволікати з розглядом, аби отримати підстави для розпуску Парламенту і проведення позачергових виборів. Такий сценарій поведінки Президента України стає цілком реальний за умови, коли партії, на підтримку яких спирається Глава держави, розраховують отримати більше мандатів, ніж вони мають у діючій Верховній Раді України, у разі проведення позачергових виборів, або для Глави держави подана коаліцією кандидатура Прем'єра категорично неприйнятна [3].

Таким чином, на сьогодні актуальною проблемою залишається відсутність у тексті Основного Закону належної регламентації порядку і послідовності дій Глави держави й Парламенту щодо формування Кабінету Міністрів України і, зокрема, призначення Прем'єр-міністра України.

З урахуванням вищесказаного, уявляється, що формування Уряду в парламентський спосіб і застосування інституту парламентської інвеститури Уряду мають знайти нормативну регламентацію в наступній редакції п. 4 ст. 114 Конституції України: “До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри. Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України. Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83

Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Прем'єр-міністр України після свого призначення на посаду негайно вносить Президенту України пропозицію про персональний склад Кабінету Міністрів України. Президент України призначає міністрів своїм указом упродовж п'ятнадцяти днів із дня внесення пропозиції. Після призначення Президентом України міністрів Прем'єр-міністр України представляє на розгляд і затвердження Верховної Ради України персональний склад і Програму діяльності Кабінету Міністрів України.

Відхилення Верховною Радою України персонального складу і Програми діяльності Кабінету Міністрів України тягне за собою відставку Кабінету Міністрів України.

У разі відхилення Верховною Радою України персонального складу чи Програми діяльності Кабінету Міністрів України Верховна Рада України упродовж п'ятнадцяти днів призначає Прем'єр-міністра України, затверджує персональний склад і Програму діяльності Кабінету Міністрів України. У разі неспроможності Верховної Ради України здійснити зазначені дії в передбачені Конституцією України строки, Президент України припиняє повноваження Верховної Ради України і призначає дострокові вибори до Верховної Ради України.

Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України”.

Відповідних коректив потребують також положення п. 12 ст. 85 Конституції України (про право Верховної Ради України призначати за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначати за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України) та п. 10 ст. 106 Конституції України (про право Президента України вносити до Верховної

Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України).

Дослідник вважає, що таке збалансоване залучення Президента України та Верховної Ради України до процедури формування Кабінету Міністрів України сприятиме досягненню реального балансу влад і забезпечить ефективну організацію системи стримувань і противаг.

1. 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.

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. 27.

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

5. Наслідки змін до Конституції України, доцільність і сценарій подальшого реформування: погляди експертів // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 1. – С. 47.

6. 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.

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