

Перспективи утвердження режиму парламентаризму в сучасній Україні // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – 2007. – Випуск 35. – С. 200-209.

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

Конституційне право

Перспективи утвердження режиму парламентаризму в сучасній Україні

Розширювальне тлумачення терміну “парламентаризм” означає, насамперед, визнання провідної ролі парламенту в системі організації державної влади [1] та її здійсненні, наявність чіткої системи поділу державної влади; парламентський спосіб формування уряду а також функціонування механізмів відповідальності виконавчої влади в особі її найвищого органу перед парламентом. У спеціальній літературі парламентаризм описується в його класичній і раціоналізованій формі. Класичному парламентаризму відповідає парламентарна республіка, раціоналізованому – організація механізму влади у змішаній республіці.

Режим парламентаризму характеризують такі важелі конституційної системи стримувань і противаг, як інститут *інтерпеляції*, можливість парламенту достроково припинити повноваження уряду (наслідком чого є його відставка) шляхом *резолуції осуду* чи *вотуму недовіри*. Водночас і уряд впливає на парламент за допомогою приналежного йому *права законодавчої ініціативи*, якому надається пріоритет, міністри мають право вимагати, щоб їх заслухали під час засідання сесії парламенту [2], уряд бере активну участь у законодавчому процесі на всіх його етапах і здійснює вагомий вплив на порядок проходження законопроектів та голосування за ними [3].

Таким чином, парламентаризм – це така форма організації державної влади, якій притаманне провідне положення парламенту в системі вищих органів держави а також контроль за виконавчою владою. Контроль за виконавчою владою парламент здійснює незалежно від місця, яке він займає у державному механізмі. Однак зміст такого контролю безпосередньо залежить від прийнятої форми правління. Не дивлячись на те, що парламент і парламентаризм – явища взаємообумовлюючі (оскільки парламентаризм немислимий без парламенту), вищий представницький і законодавчий орган країни може бути позбавлений функцій, які характеризують режим парламентаризму. XX ст. ознаменувалося посиленням ролі органів виконавчої влади в різних сферах суспільного й державного життя за рахунок делегованих парламентських повноважень, використанням різноманітних методів впливу виконавчої влади на парламент. Звуження реальних можливостей парламентів у сфері здійснення державної

влади, зниження їхнього авторитету стало загальною тенденцією державно-правового розвитку зарубіжних країн.

Для європейських держав із режимом парламентаризму є нормою, коли уряд виконує волю парламентської більшості і є похідним від неї. У таких випадках більшість постає не довільно, а залежить від результатів виборів. Однак у розвинених європейських демократіях, за умови існування сильних центристських партій утворення такої більшості є об'єктивним наслідком їх співробітництва з метою організаційного забезпечення парламентських процедур і формування уряду, тобто втілення їхніх програмних цілей у державній політиці. В Україні згадані партії відсутні, що ставить під сумнів спроможність Парламенту України до формування природної для представницьких органів розвинених європейських демократій коаліції більшості. Проблематичним є також питання співробітництва українських партій у процедурі формування Уряду, законодавчого забезпечення його діяльності й організації тісної взаємодії представницького органу та Кабінету Міністрів України у здійсненні єдиної державної політики. Тим не менше, в українських політичних партій у цьому відношенні немає альтернатив: для того, щоб вони змогли визначати персональний склад Уряду і проводити через нього свою політику, виконуючи таким чином представницькі й узгоджувальні функції, вони будуть змушені після виборів утворювати у Верховній Раді України більшість, або, іншими словами, урядову коаліцію партій відповідно до результатів народного волевиявлення. Дотепер перешкодою впливу політичних партій на зміст урядової діяльності була відсутність у Конституції України статті, яка б зобов'язувала Президента України формувати Уряд саме з тих партій, які входитимуть до коаліції партій-переможниць. За особливостями визначеної Конституцією України в редакції від 28 червня 1996 р. моделі організації державної влади, від участі у формуванні Уряду усувався не лише Парламент у цілому [7, 7], а і провідні політичні партії, які, здобуваючи більшість депутатських мандатів, залишалися позбавленими можливості через Уряд реалізувати свою програму діяльності [12, 451], взяти на себе політичну відповідальність [10, 46]. Відтак, Уряд в Україні реалізував не передвиборну програму політичної партії, яка перемогла на виборах, а програму певної особи (яка формально не була главою Уряду) [9, 124]. Позапарламентський спосіб формування Уряду об'єктивно гальмував розвиток потужних центристських партій в Україні: у напівпрезидентській формі правління, що існувала в Україні до 1 січня 2006 р., найкоротший шлях до прийняття рішень в урядовій сфері лежав не через парламентські фракції (які могли здійснювати, максимум, опосередкований, через Главу держави, вплив на Уряд) чи навіть Уряд (без участі Президента України жодне значуще рішення в урядовій сфері не приймалося), а через кулуарний вплив на Главу держави [8, 143, 144].

Політична реформа 2004 р. розв'язала описану проблему, нова модель влади забезпечує достатньо чітку, прозору ідентифікацію виборцями політичної сили, відповідальної за державну політику (і, отже, за стан справ у країні), – і відтак, можливість свідомого обрання між різними політичними силами під час

виборів. Згадані нормативно-інституційні зміни стануть потужним чинником у розвитку інституту політичних партій в Україні.

Важливим критерієм життєздатності режиму парламентаризму є стабільність і ефективність організації виконавчої влади а також тісний функціональний зв'язок між представницьким органом і утворюваним ним урядом. Більше того, в умовах парламентарно-президентської форми правління конструктивна взаємодія парламенту й уряду є принциповим питанням досягнення стабільності й легітимності влади взагалі.

Президентсько-парламентарна форма правління, суперечливо змодельована в Основному Законі України в редакції від 28 червня 1996 р., зумовила недостатню ефективність механізмів стримувань і противаг і викликала нагальну потребу в її перегляді. Система поділу влади і взаємодії її структурних елементів до вступу в дію конституційних поправок носила в цілому асиметричний і незбалансований характер з явними переважаннями повноважень і домінуючої ролі Президента України у вирішенні державних справ і з очевидними функціональними обмеженнями інших гілок влади на користь Глави держави. Атрибутами напівпрезидентської форми правління, зконструйованої Конституцією України від 28 червня 1996 р. були також домінування Адміністрації Президента України над Кабінетом Міністрів України, неструктурованість Парламенту, його нездатність на системну й послідовну законодавчу роботу, відсутність в Уряді стимулів до вироблення та реалізації цілісної програми реформ [4].

Зумовлене вадами напівпрезидентської форми правління постійне політичне протистояння між окремими гілками влади вело до блокування діяльності Парламенту, нестабільності Уряду та інших державних інституцій, деструктивно впливало на єдність державної політики, створювало непотрібну конкуренцію між апаратами окремих гілок влади, осередки напруженості всередині виконавчої влади. Взаємоблокування ініціативи у відносинах між представницьким органом і Главою держави та особливості організації механізму влади на рівні її найвищих ланок зумовлювало й ту деструктивну рису напівпрезидентської форми правління в Україні, що за цієї форми правління жоден із суб'єктів – ні Президент, ні Парламент – не несли політичної відповідальності за наслідки діяльності Уряду.

Президентсько-парламентарна форма правління в Україні мала свої потенційні переваги, які відсутні у змішаних парламентарно-президентських та парламентарних республіках: принцип одноосібного керівництва, який у ситуації низької функціональної ефективності Верховної Ради України міг здійснюватися Президентом України у виконавчій сфері, повинен був відігравати важливу стабілізуючу роль в умовах перехідного суспільства. Однак у період президентства Л. Кучми президентсько-парламентарна форма правління в Україні виявила свої гірші а не кращі потенційні риси, чим остаточно скомпрометувала себе і прискорила політичну реформу.

Поправки до Конституції України від 8 грудня 2004 р., фактично запроваджують режим раціоналізованого парламентаризму. Але режим парламентаризму – це привілей для політично структурованих суспільств із

розвиненою партійною системою й усталеними традиціями демократії що, зокрема, знаходить своє вираження у здатності владарюючих політичних партій до співробітництва. Тому утвердження парламентарно-президентської форми правління в Україні супроводжуватиметься суттєвими труднощами, оскільки така форма правління, як “правління партій”, може реально функціонувати лише за умов існування сформованої і стабільної партійної системи та наявності усталеної партійно-політичної структури Парламенту. Повноцінний парламентаризм утверджується лише за наявності сильних центристських партій. Як свідчить світовий досвід, сильні партії можливі лише в політично розвинених суспільствах. І навпаки, сильні політичні партії справляють вирішальний вплив на розвиток і політичне структурування суспільства. Режим парламентаризму є неможливим у політично неструктурованому суспільстві, де неформована відповідна партійна система, яка б уможливила створення стабільної парламентської більшості, і яка б, у свою чергу, формувала уряд, спроможний ефективно розв’язувати комплекс завдань, пов’язаних із необхідністю здійснення системних перетворень у суспільстві та державі. Між тим, партійна система сучасної України не передбачає на цьому етапі утвердження реального парламентаризму. Більшість політичних партій в Україні – нечисельні, не мають широкої соціальної бази, не справляють серйозного впливу на політичне життя України й повноцінно не виконують належних їм, як політичним партіям, функцій. За цієї умови перекладання на Парламент надмірних повноважень при його реальній неспроможності здійснення цих повноважень може скомпрометувати саму ідею парламентаризму. В умовах організації системи поділу влади в напівпрезидентській республіці Верховна Рада України не володіла нормативними повноваженнями, які б надавали їй статусу провідної владної структури в політичній системі країни. Це мало своє позитивне значення, оскільки Парламент України був (у значній мірі й залишається) неспроможним до виконання такої ролі. За згаданої ситуації здійснення Главою держави України широкого комплексу установчих і контрольних повноважень, які представницький орган, у силу своєї функціональної неефективності, не міг успішно виконувати, ставало об’єктивною необхідністю. Фактично посилення інституту глави держави в Україні на початковому етапі державотворення дозволяло частково компенсувати слабкість і нерозвиненість вітчизняного парламентаризму. Очевидно, що в умовах організації влади в парламентарно-президентській республіці Верховна Рада України демонструватиме свої досі приховані чи принаймні не настільки виразні вади. Небезпека переходу до режиму парламентаризму на сучасному етапі розвитку української державності криється також у тому, що нежиттєздатність парламентарно-президентської республіки спровокує повернення до авторитаризму.

При цьому варто зазначити, що перехід до пропорційної виборчої системи та парламентського способу формування Уряду на основі волевиявлення парламентської більшості, визначення її правого статусу та ролі в парламентських процедурах а так само статусу й повноважень парламентської опозиції активізують оформлення політичної структурованості не лише

представницького органу але й суспільства в цілому, посилюватимуть процес укрупнення й розвитку політичних партій.

Отже, перехід до парламентарно-президентської форми правління не зводиться до перерозподілу повноважень на користь представницького органу. В умовах вітчизняних політико-правових реалій це також вимагає запровадження відповідних механізмів взаємовідносин Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України. Стійка парламентська більшість, сформована з потужних центристських партій, може забезпечити ефективну законодавчу діяльність Парламенту у взаємодії з Урядом [5]. Навпаки, відсутність стабільної правлячої більшості в Парламенті неминує призводитиме до затяжних, хронічних урядових криз. Такі кризи можуть спричинити корекцію форми правління в напрямі послаблення в політичному процесі позицій представницького органу. Хоча розширення сфери застосування принципу одноосібного прийняття рішень може забезпечити більшу стабільність державного механізму (сказане ілюструє організація влади у президентських формах правління), це, у свою чергу, загрожує посиленням авторитарних тенденцій. У своїй відомій роботі “Політичні партії” Моріс Дюверже наголошує, що “Сама техніка парламентського режиму несумісна з... розірваністю між більшістю (парламентською – *P. M.*) й урядом, оскільки вона з необхідністю вимагає, щоб другому відповідало перше” [6]; і ще: “За парламентського режиму уряд має спиратись на коаліцію об’єднаних партій” [7]. Навпаки, штучне стримування розвитку політичних партій, відсторонення їх від формування уряду сприяє надмірному розростанню політичного впливу державної бюрократії, появі в державному житті авторитарних тенденцій, інтенсифікації політичних конфліктів.

Перехід до парламентарно-президентської форми правління в якості однієї з головних своїх умов передбачає парламентський спосіб формування уряду. У даному відношенні утвердженню режиму парламентаризму в Україні відповідає один з аспектів політичної реформи, відповідно до якого Уряд припинить повноваження перед новообраним Парламентом (а не перед Президентом) і представницький орган формуватиме новий Уряд. Підтримка сильної партії або коаліції з більшістю місць у Парламенті може забезпечити лідерство органів виконавчої влади на чолі із Прем’єр-міністром України. Дану умову забезпечує ст. 115 нової редакції Основного Закону України: “Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України. ...Верховна Рада України здійснює формування нового складу Кабінету Міністрів України...” [8].

Таким чином, поправки до Конституції України від 8 грудня 2004 р. запровадили парламентський спосіб формування Уряду України, однак, на наше переконання, не в найкращий спосіб. Його головною вадою є партійний критерій, за яким відбуватиметься формування кадрового складу Уряду. У цьому відношенні перед вітчизняною державотворчою практикою постає необхідність розв’язання ще однієї важливої проблеми: неусталений характер партійної системи і, відповідно, відсутність потужних центристських партій у представницькому органі робить формування Уряду на коаліційній партійній

основі вкрай проблематичним. Взагалі, формування коаліційного уряду можливе лише за умови, що ідеологічні відмінності між партіями не настільки гострі, щоб блокувати процес формування урядової коаліції. У будь-якому випадку, програма діяльності такого Уряду може виявитись лише теоретичною домовленістю партій, що брали участь у його формуванні про спільну програму дій, реальність якої буде спростована практикою її виконання. Такий Уряд також постійно наражатиметься на небезпеку достроково припинити свої повноваження за ініціативою Парламенту, оскільки жодна з партійних фракцій не сприйматиме його, як свій власний Уряд. Оптимальний варіант виходу з описаної ситуації нам убачається в запровадженні парламентського способу формування Кабінету Міністрів України за німецьким зразком. У державній системі ФРН простежуються риси раціоналізованого парламентаризму, елементом якого є існування стабільної виконавчої влади. Деякі особливості взаємин між виконавчою владою й Парламентом, точніше – з Бундестагом, спрямовані на те щоб сполучити існування парламентського режиму зі стабільною виконавчою владою. У цьому відношенні важливо вказати, що у ФРН Парламент призначає лише Канцлера, а не, як у більшості парламентських систем, весь уряд. Після свого призначення Канцлер сам формує кадровий склад Уряду. Укладачі Основного Закону ФРН виходили також із того, що навіть двопартійний уряд – не найкращий уряд і, намагаючись мінімізувати наслідки впливу партійної строкатості представницького органу на ефективність діяльності виконавчих структур, обмежили роль Парламенту у формуванні Кабінету схваленням кандидатури Прем'єра. Таким чином, Конституція ФРН встановлює сильну, але контрольовану Парламентом виконавчу владу. Такий підхід до визначення правового статусу Прем'єр-міністра перетворює останнього на політичний центр усієї політичної системи ФРН. Не дивно, що основним принципом цієї системи визнається канцлерський принцип і широко використовується поняття канцлерської демократії. Описана практика може без застережень бути перенесена на український ґрунт. Уявляється, що після свого призначення Прем'єр-міністр України повинен мати право сам формувати кадровий склад Уряду – і, звичайно, за фаховим, а не за партійним критерієм. Тому, хоча Кабінет Міністрів України – орган колегіальний, за визначальної ролі Прем'єра в його формуванні стане можливим організоване й узгоджене прийняття Кабінетом Міністрів України рішень. Формуючи Уряд і визначаючи склад Кабінету Міністрів України, Прем'єр-міністр України тим самим забезпечуватиме певну узгодженість поведінки його членів: міністри входитьимуть в Уряд за запрошенням Прем'єра, і добре пам'ятатимуть це. Це дозволить сформувати сильну, стабільну виконавчу владу, спроможну до ефективного співробітництва із представницьким органом. Саме така модель організації виконавчої влади відповідала б завданню утвердження в українській політико-правовій практиці парламентарно-президентської форми правління в умовах незавершеності розвитку інституту парламентаризму.

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 й виконавчої влади, 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 його Глави, але й щодо будь-якого окремого міністра, адже право парламенту зміщувати будь-якого чиновника з урядової сфери є важливим елементом у системі стримувань і противаг у всіх формах правління [9].

Між тим, поправки до Конституції України в регламентації інституту парламентської відповідальності Уряду демонструють значну нелогічність. Вони вирішують конструктивно лише проблему відповідальності Кабінету Міністрів України перед Главою держави. Так, Конституція України в редакції від 28 червня 1996 р. забороняла Верховній Раді України 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. 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. Ми не можемо оцінити 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 є причиною й основою для існування уряду. Якщо зі складу парламентської більшості виходить певна фракція й 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 [10]. Схоже відбувається з урядом у випадку, коли уряд сам ставить у представницькому органі питання про довіру й не знаходить її (отримує вотум недовіри). Постанова питання про довіру – це засіб перевірки наявності в

парламенті коаліції більшості. Якщо більшості, яка підтримує уряд не знайдено, він (уряд) теж має припинити повноваження. Поправки до Конституції України згаданого механізму не передбачають. У новій системі поділу влади Уряд залежатиме від Верховної Ради України лише в одному випадку – у процедурі свого призначення. 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 нових реаліях поділу влади норма, яка забороняє порушувати у Верховній раді України питання про відставку Уряду “...протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України...”. У парламентарній республіці 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.

Проблема створення ефективних механізмів парламентської відповідальності Уряду набуває особливої актуальності у вітчизняній політико-правовій практиці з огляду на завдання переходу до парламентарно-президентської форми правління. Адже в руках представницького органу парламентська відповідальність Кабінету Міністрів України має стати засобом реалізації в політичному житті вимог і суспільних інтересів, які домінують у країні й дістають відображення в політичній програмі, що об’єднує парламентську більшість. Згадана форма правління передбачає необхідність реальної участі парламенту у формуванні уряду, принаймні його згоди на призначення відповідного уряду. Механізмом забезпечення цього є процедура *інвеститури уряду*, яка передбачає вотум довіри кандидатові на посаду прем’єра та програмі дій нового уряду. Парламентська інвеститура передбачає, що не тільки прем’єр-міністр постає перед парламентом, але він у визначений строк подає програму діяльності уряду, і тільки тоді, коли програму затверджено, уряд приступає до виконання повноважень. До того часу уряд не є легітимним. Лише в такому разі буде коректним говорити про підтримку уряду парламентською більшістю, а тим більше про спільну відповідальність законодавчої й виконавчої влади чи узгодженість їхньої взаємодії в рамках системи поділу влади. Україна – єдина країна зі змішаною формою правління, де програму можна затвердити будь-коли, тобто Уряд може функціонувати з незатвердженою програмою. Запровадження інвеститури уряду у представницькому органі є принциповою передумовою переходу до режиму парламентаризму. Воно сприятиме появі потужних і стабільних партій, без яких неможливий режим парламентаризму. Складовою необхідних змін у правовому статусі Кабінету Міністрів України в аспекті його взаємодії з Парламентом має стати уточнення механізму парламентської відповідальності Уряду у відповідності зі світовим досвідом функціонування парламентарно-президентських республік. Інше важливе завдання в оптимізації взаємин гілок влади України вже вирішене політичною реформою: ним стало нормативне закріплення положення про те, що зміна

Уряду збігатиметься не з обранням нового Президента України, а з обранням нової Верховної Ради України (ст. 115 Конституції України в редакції від 8 грудня 2004 р.), яка нести відповідальність за створення більшості й формування Уряду (ст. 90 Конституції України в редакції від 8 грудня 2004 р.).

Здобутком політичної реформи слід вважати закріплення правових засад утворення в парламенті коаліції більшості, які встановлюють інститут політичної відповідальності Верховної Ради України за її можливу неспроможність до утворення парламентської більшості.

Неспроможність Верховної Ради України в конституційні терміни сформувати парламентську більшість буде першим красномовним свідченням функціональної неспроможності представницького органу в новій системі поділу влади. Повторення цієї ситуації, а так само труднощі, що можуть виникнути навколо процедури формування Кабінету Міністрів України можуть переконати всіх, і насамперед, політичну еліту, у неспроможності Верховної Ради України виконувати роль провідного органу в механізмі влади. Це, очевидно, спричинить нелегітимність існуючої моделі поділу влади загалом і спонукає суб'єктів, що володіють правом ініціювати поправки до Конституції України, тобто третину народних депутатів чи Президента України, реалізувати це право. Корекція форми правління в такій ситуації, зрозуміло, буде спрямована на посилення позицій Глави держави, зокрема, у формуванні Кабінету Міністрів України і, можливо, самостійності самого Уряду. Автор описав крайній і найгірший варіант розвитку подій. Теоретично, проте, він цілком можливий і його не слід скидати з рахунку. А взагалі, у ситуації, коли Верховна Рада України взяла на себе повноваження грати роль ключового органу державної влади, вона вже втратила привілей вести себе безвідповідально. В іншому випадку їй доведеться знову, як і напередодні прийняття чинної Конституції у 1996 р. поступитися позиціями Главі держави.

Утвердження режиму парламентаризму актуалізує проблему взаємодії Глави держави й Парламенту у процедурі призначення Прем'єр-міністра України. З урахуванням поправок п. 2 ст. 90 Конституції України тепер зазначає: “Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України”.

Однозначна позитивна оцінка цитованого конституційного положення була б надто спрощеною. Нормативна регламентація порядку формування Уряду за змістом поправок до Конституції України гіпотетично допускає ситуацію, за якої Глава держави порушить відведений для нього ст. 114 Конституції України (в новій редакції) п'ятнадцятиденний термін для внесення подання Верховній Раді України щодо кандидатури Прем'єра й цим спровокує порушення представницьким органом (зрозуміло не з волі Парламенту) шістдесятиденного терміну для формування Кабінету Міністрів України. Як наслідок, у дію вступить інше конституційне положення, яке надаватиме право Президенту України, відповідно до п. 2 ст. 90 Конституції України (в новій редакції) достроково припинити повноваження Верховної Ради України.

Взагалі формулювання п. 9 ст. 106 Конституції України, яке 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” є очевидно невдалим. Воно залишає відкритим питання про те, чи носить ця норма імперативний характер і уможлиблює 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 не прописані. Однак, поправки й не зобов’язують Главу держави вносити подання про призначення Верховною Радою України Прем’єр-міністра України. Є очевидним і те, що механізм реалізації цих положень Конституції України має бути уточненим Конституційним Судом України.

У ситуації, коли між Верховною Радою України і Президентом України виникне конфлікт у процедурі формування Уряду, Конституційний Суд України може бути змушений виступити на сторожі принципу поділу влади. Якщо Суд виконає своє призначення і винесене рішення на користь представницького органу, то виникає чергове питання: які наслідки це рішення Конституційного Суду України матиме для Глави держави? Очевидно, що лише моральні, оскільки юридичних механізмів впливу на Президента України в цій ситуації просто не буде.

Таким чином, поправки до Конституції України теоретично зумовлюють конфлікт, який може виникнути між Главою держави і представницьким органом у рамках процедури формування Уряду, розв’язання якого виходить за межі дії правових норм. Фактично дієвість передбаченої поправками до Конституції України процедури формування Уряду безпосередньо залежатиме 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 вимагають, щоб особиста мораль політичних лідерів не знаходила відображення в реальній політиці. Це можливо лише за умови належної продуманості конституційних процедур формування, функціонування і взаємодії державних структур.

Взагалі, перехід до режиму парламентаризму в описаній формі має забезпечити чітку, прозору ідентифікацію виборцями політичної сили, що відповідальна за державну політику (і, отже, за стан справ у країні), – і відтак, можливість свідомого обрання між різними політичними силами під час виборів; тисну взаємодію між законодавчою й виконавчою гілками влади (Парламентом і Урядом) для динамічного та послідовного прийняття і впровадження рішень щодо державної політики (замість конфронтації, яка є особливо небезпечною в перехідний період), системності у прийнятті законів та підзаконних актів на їх основі; стабільну, послідовну роботу відповідального уряду: забезпечення балансу між його захищеністю від кон’юнктурних змін у

розкладі політичних сил і можливістю притягти його до політичної відповідальності.

Стає очевидним, що оптимальною формою правління для України на сучасному етапі залишається змішана республіка, контури якої мають виписуватись у процесі розвитку реального політичного процесу і становлення якої значною мірою залежатиме від суб'єктивних характеристик головних учасників цього процесу. Перехід до змішаної парламентарно-президентської форми в Україні й нової моделі взаємовідносин між законодавчою та виконавчою гілками влади також безпосередньо залежатиме від реформування партійної системи України: формування небагатьох потужних центристських партій.

Змішана форма правління, з точки зору швидкого й рішучого реформування суспільних відносин не є надто ефективною в умовах, коли суспільство є політично неоднорідним і ця неоднорідність знаходить своє відображення у вищих владних структурах. При цьому система організації механізму влади, яка функціонує сьогодні в Україні, встановлює таку динамічно змінну форму правління, яка визначатиметься фактичною розстановкою політичних сил і реальним політичним процесом. Взагалі в умовах змішаної форми правління, тієї, що існувала й тієї, яка існує сьогодні в Україні, статус Президента України, Прем'єр-міністра України чи Співкеря Парламенту України можуть змінюватися залежно від суспільно-політичних обставин, що складатимуться в певний момент, і навіть від авторитету політиків, які займатимуть відповідні пости й посади. Це, зрозуміло, може спричиняти корекцію існуючої форми правління в напрямі посилення статусу в системі стримувань і противаг того органу державної влади чи посадової особи (а відповідно, гілки влади), яка в конкретний момент політичного процесу виконуватиме провідну роль. Водночас (і в цьому – чи не найбільша її вада), існуюча змішана форма правління зможе довести свою життєздатність лише завдяки досягненню достатньо ефективної взаємодії між партіями (та їх блоками), що утворюватимуть більшість у представницькому органі, а відповідно, досягненню узгодженої взаємодії представників партій на посадах міністрів між собою й Уряду в цілому з більшістю в Парламенті. Фактично утвердження режиму парламентаризму в сучасній Україні вирішальною мірою залежатиме не від формальних конституційних механізмів, а від політичної волі.

1. Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм. – К., 1993. – С. 4; 2. Конституция Французской Республики. Ст. 31 // Конституции государств Европейского Союза. – М.: НОРМА-ИНФРА.М, 1999. – С. 667; Конституция Португальской Республики. Ст. 180. Абз. 1 // Конституции стран Европейского Союза. – М.: НОРМА-ИНФРА.М, 1997. – С. 569; 3. Конституция Французской Республики. Ст. 39. Абз. 2, ст. 42, 43, 45 // Конституции государств Европейского Союза. – М.: НОРМА-ИНФРА.М, 1999. – С. 673, 674; 4. Павленко Р. Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід. – К.: КМ Академія, 2002. – С. 184; 5. Паламарчук В., Литвиненко О., Паламарчук М. Перспективи розвитку і зміцнення партійної системи в Україні // Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки. – К.: НІСД, 2003. – С. 99; 6.

Морис Дюверже. Политические партии. – М.: Академический Проект, 2000. – С. 458; **7.** Морис Дюверже. Политические партии. – М.: Академический Проект, 2000. – С. 482; **8.** Закон України “Про внесення змін до Конституції України” // Голос України від 08.12.2004 – № 233, (№№ Спецвипуск); Урядовий кур’єр від 10.12.2004 – № 236; **9.** Луис Фишер. Военные полномочия: потребность в коллективных решениях // Разделенная демократия. Сотрудничество и конфликт между Президентом и Конгрессом. – М.: Прогресс, Юниверс, 1994. – С. 311; **10.** Шаповал В. “Конституційний дизайн” України: сучасний стан та перспективи розвитку // http://usps.parlament.org.ua/uploads/docs/Shapoval_checked.doc