

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

Конституційне право

Мартинюк Р. Парламентський спосіб формування Кабінету Міністрів України: вади конституційної регламентації // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 1. – С. 3-6.

У період чинності первинної редакції Конституції України система стримувань і противаг між Главою держави й Парламентом у процедурі формування Уряду могла бути ефективною лише за умови представлення у представницькому органі опозиційної Президенту України більшості, однак за умови існування у Верховній Раді України більшості пропрезидентської вона неминуче набувала номінального характеру. Від участі у формуванні Уряду усувався не лише Парламент у цілому, але й провідні політичні партії, які, здобуваючи більшість депутатських мандатів, залишалися позбавленими можливості безпосередньо через Уряд реалізувати свою програму діяльності, взяти на себе політичну відповідальність. Кабінет Міністрів України реалізував не передвиборчу програму політичної партії, яка перемогла на виборах, а програму певної особи (яка формально не була главою Уряду) [1, с. 124]. Ситуація, коли Уряд не мав підтримки парламентської більшості, загрожувала серйозним гальмуванням як законодавчого процесу, так і виконавчої діяльності [2, с. 135].

Позапарламентський спосіб формування Уряду був також одним із головних чинників періодичного загострення протистояння між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України [3, с. 53], зумовленого відстороненням Парламенту від механізму формування Уряду і, відтак, представництва в останньому інтересів парламентських партій. (Це, між іншим, пояснює, чому парламентський спосіб формування уряду є однією з головних передумов

переходу до парламентарно-президентської форми правління [4, 235]). Реально склад Уряду був слабко пов'язаний із розкладом сил у Парламенті, що справляло вкрай негативний вплив на механізм взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади. За описаної ситуації депутати втрачали стимул до об'єднання у стабільні фракції, підтримки дієздатної більшості [5, с. 18]. В абсолютній більшості європейських демократій саме участь у формуванні уряду є підставою для формування стабільних правлячих коаліцій – а також, між іншим, визначення того, які політичні сили є при владі, а які – у опозиції. Фактично позапарламентський спосіб формування Уряду часто зумовлював ситуацію, коли Уряд і Парламент перебували у стані опозиції. Це вкрай негативно позначалося на ефективності й узгодженості прийняття значущих для суспільства рішень.

У даному контексті конституційна реформа 2004 р. вирішила важливе завдання в оптимізації взаємин гілок влади в Україні, нормативно закріпивши положення про те, що зміна Уряду збігатиметься не з обранням нового Президента України, а з обранням нової Верховної Ради України (ст. 115 Конституції України), яка нестиме відповідальність за створення більшості та формування Уряду (ст. 90 Конституції України). Конституційна реформа, встановлюючи парламентський спосіб формування Уряду, у значній мірі розв'язала проблеми навколо механізму взаємодії Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, що мали місце в умовах напівпрезидентської форми правління. Однак і по сьогоднішній день інституціоналізація механізму взаємодії Парламенту й Уряду є одним із найважливіших завдань у державно-правовій сфері.

Аналіз вад процедури формування Кабінету Міністрів України за змістом чинної редакції Конституції України потребує одного попереднього застереження. В умовах застосування парламентського способу формування уряду звичайною є ситуація, коли утворенню уряду передують розробка і підписання коаліційної угоди двох найважливіших (або й більше) партій (їх блоків). Фактично, уся практична робота щодо висунення й узгодження

кандидатур на урядові посади є прерогативою політичних партій та їх парламентських фракцій [6, с. 8]. Є цілком очевидним, що до використання конституційних процедур питання про утворення Уряду буде, фактично, уже вирішене. Тому не слід перебільшувати значення згаданих процедур: за парламентарно-президентської форми правління формування Уряду в Україні залежатиме не стільки від співвідношення та послідовності дій Глави держави і представницького органу, тобто не стільки від формально-юридичних факторів, скільки від реальної розстановки партійно-політичних сил та їх представництва в Парламенті. Сказане стосується і призначення на посаду Прем'єр-міністра України та міністрів.

Поправки до Конституції України від 8 грудня 2004 р. запровадили парламентський спосіб формування Уряду, однак, на переконання автора, не в найкращий спосіб. Його головною вадою є партійний критерій, за яким відбуватиметься формування складу Уряду. У цьому відношенні перед вітчизняною державотворчою практикою постає необхідність розв'язання важливої проблеми: з огляду на неусталений характер партійної системи і, відповідно, відсутність потужних центристських партій у представницькому органі формування коаліційного Уряду є завжди потенційно проблематичним [7, с. 260]. Взагалі, формування коаліційного уряду доцільне лише за умови, коли ідеологічні відмінності між партіями не настільки гострі, щоб блокувати процес формування урядової коаліції. Особливості партійної системи України, а точніше, незавершений характер її розвитку, низька ймовірність утворення потужної центристської більшості у представницькому органі робить формування Уряду на коаліційній партійній основі малоефективним, якщо не безперспективним взагалі. Прем'єр буде змушений шукати можливості співпраці з міністрами, з якими він співпрацювати не лише не бажатиме, але й не зможе, можливо в силу того, що це будуть не фахівці-професіонали, компетентність яких не викликала б сумнівів і яким Прем'єр без вагань міг би доручити певні ділянки роботи, а партійні популісти-демагоги. Крім того, міністри будуть у своїй поведінці надто залежними від парламентських

лобістських груп. За умови, що заміщення посад в Уряді залишатиметься результатом міжфракційних домовленостей, Прем'єр-міністр України не зможе цілком контролювати стан справ в урядовій сфері. Не потрібно наголошувати, що виконавчо-управлінська та законопроектна діяльність такого Уряду залишатиме бажати кращого.

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. Таким чином, функціонування парламентарно-президентської форми правління в умовах незавершеної структуризації Парламенту України може зумовити реальну небезпеку перетворення Уряду та виконавчої вертикалі в цілому на заручника постійного зіткнення суперечливих інтересів парламентських груп і фракцій.

Оптимальний варіант виходу з описаної ситуації вбачається в запровадженні наступного парламентського способу формування Уряду. Після свого призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністр України повинен мати право сам формувати склад Уряду – і, звичайно, за фаховим, а не за партійним критерієм. Адже професійний рівень фахівців, які будуть керувати країною, безумовно має стати визначальним критерієм при призначенні на посаду. Також, 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 входитимуть в Уряд за запрошенням Прем'єр-міністра України, і добре пам'ятатимуть це. Однак засобом забезпечення належного врахування інтересів коаліційної парламентської більшості у процедурі формування складу Уряду має

статі парламентська інвеститура – схвалення представницьким органом Програми діяльності Кабінету Міністрів України, що водночас має бути і схваленням складу Уряду. Уряд, що заручиться в такий спосіб довірою Парламенту, вважатиметься легітимним і зможе приступити до виконання своїх повноважень. Парламентська інвеститура Уряду обумовлюватиме логіку його парламентської відповідальності: невідповідність (як і неефективність) дій Уряду визначеним у Програмі умовам спричинятиме постановку у Верховній Раді України питання про відповідальність Кабінету Міністрів України.

Це дозволить сформувати сильну, стабільну виконавчу владу, спроможну до ефективного співробітництва із представницьким органом [8, с. 74]. Саме така модель організації виконавчої влади, на переконання дослідника, відповідає завданню утвердження в національній державно-правовій практиці парламентарно-президентської форми правління в умовах незавершеності розвитку інституту парламентаризму.

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 є очевидно невдалим. П. 9 ст. 106 Конституції України вказує, що Президент України “вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої 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”. 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 відхиляти кандидатуру Прем’єр-міністра України, запропоновану коаліцією більшості, не прописані. Однак поправки імперативно і не зобов’язують Главу держави

вносити подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України.

Нормативна регламентація порядку формування Уряду за змістом поправок до Конституції України гіпотетично допускає ситуацію, за якої Глава держави може 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. Як наслідок, у дію має вступити інше конституційне положення, яке надає право Президенту України, відповідно до п. 2 ст. 90 Конституції України достроково припинити повноваження Верховної Ради 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 винесе 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 конституційно-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 [9, с. 27].

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 Голови Уряду, запропоновану коаліцією більшості. Таке право Президента України у процедурі призначення Прем'єр-міністра України виконувало б роль інструменту здійснення його арбітражної функції [10, с. 47].

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.

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.

Є очевидним і те, що механізм реалізації п. 9 ст. 106 Конституції України має бути уточненим Конституційним Судом України.

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.

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 та міністрів, кандидатури яких вносяться у Верховну Раду України за квотою Президента України.

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 в розв'язанні ключових завдань соціально-економічного і суспільно-політичного розвитку держави. Очевидним є також те, що майбутні уряди в Україні за будь-яких умов будуть

тривалішими в часі свого існування аніж ті короткотермінові уряди, що діяли в умовах напівпрезидентської республіки.

1. Плахотнюк Н. Політизація Кабінету Міністрів України: можливі шляхи і проблеми // Концептуальні засади реформування політичної системи в Україні. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 264 с.

2. Козярик В. Реформування інститутів політичної системи // Концептуальні засади реформування політичної системи в Україні. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 264 с.

3. Шкляр Л. Політична система України: етапи формування, стан та перспективи розвитку // Концептуальні засади реформування політичної системи в Україні. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 264 с.

4. Погорілко В. Загальна характеристика перспектив політичного розвитку України: законодавче забезпечення та організаційні засади // Концептуальні засади реформування політичної системи в Україні. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 264 с.

5. Больові точки української демократії. Розподіл повноважень між гілками влади, проблеми у трикутнику “президент-парламент-уряд”. – К.: Відродження, 2002. – 80 с.

6. Шаповал В. Виконавча влада в розвинутих країнах (конституційно-правовий аспект). – К.: УАДУ, 1996. – 60 с.

7. Кампо В. Український конституціоналізм на порозі ХХІ ст.: проблеми і перспективи // Розвиток демократії в Україні: Матеріали міжнародної наукової конференції (Київ, 29 вересня – 1 жовтня 2000 р.). – К.: Центр Освітніх Ініціатив. – 2001. – 793 с.

8. Кудряченко А. Парламентська система ФРН – засадничий принцип західної демократії // Віче. – 2002. – № 4 (121). – С. 69-74.

9. Конституційна реформа в Україні: перебіг, стан і перспективи. Аналітична доповідь // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 1. – С. 2-41.

10. Наслідки змін до Конституції України, доцільність і сценарій подальшого реформування: погляди експертів // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 1. – С. 47-57.