

Мартинюк Р. Парламентська відповідальність Уряду в Україні: особливості нормативного регулювання // Право України. – 2008. – № 9. – С. 19-25.

Елементом механізму відповідальності влади держави є, зокрема, відповідальність уряду перед парламентом (парламентська відповідальність уряду): фракції парламенту беруть безпосередню участь у формуванні уряду та несуть відповідальність за ефективність здійснення урядової політики перед виборцями. У цьому контексті зміна форми правління в Україні мала забезпечити створення інститутів, які б уможливили належну відповідальність влади перед суспільством.

Парламентська відповідальність уряду є механізмом впливу парламенту на уряд із метою забезпечення ефективної реалізації ухваленої парламентом програми його діяльності. Водночас, інститут парламенської відповідальності уряду є важливим засобом забезпечення взаємного контролю й узгодженості дій органів законодавчої і виконавчої влади. Цей інститут є типовим атрибутом будь-якого різновиду парламентаризму але відсутній у президентській республіці, де його функціональним заміником (з певними застереженнями) є інститут імпічменту. Фактично інститут парламенської відповідальності уряду унеможлиблює жорсткий поділ влади (це частково пояснює, чому у президентських республіках, у яких має місце згаданий жорсткий поділ влади, інституту парламенської відповідальності уряду не існує) і є одним з атрибутів явища розпорошення влади, характерного для режиму парламентаризму.

Інститут парламенської відповідальності уряду розвивався як засіб одночасного вирішення двох різних завдань: він мав стати елементом механізму співробітництва між законодавчою та виконавчою гілками влади у визначенні і здійсненні основних напрямів політики та засобом відповідальності виконавчої влади перед законодавчою за неуспіх урядової політики. Водночас, цей інститут мав забезпечити стабільність уряду, його незалежність від поточних змін політичної кон'юнктури у представницькому органі.

Інститут парламентської відповідальності уряду забезпечує дотримання вимоги конструктивного співробітництва між парламентом і кабінетом, зокрема, він змушує уряд до тісного співробітництва із представницьким органом у підготовці та прийнятті необхідних для здійснення ефективного управління країною нормативних актів. У такому контексті інститут парламентської відповідальності уряду є ефективним важелем впливу парламенту на позицію уряду, забезпечуючи дотримання ухваленої парламентом програми дій уряду та здійснення політичного курсу тих партій, які сформували більшість у представницькому органі.

Інститут парламентської відповідальності уряду як механізм створення ефективного й відповідального уряду набуває особливої значущості в суспільстві із слабкими демократичними традиціями. Тут він стає одним із найважливіших засобів забезпечення ефективного зв'язку між виборцями і владою та є елементом системи стримувань і противаг у взаєминах між гілками влади, який забезпечує їх взаємний контроль і співпрацю в розробці, прийнятті та реалізації програмних документів.

Первинна редакція ст. 113 Конституції України в одному із своїх положень вказувала: “Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України...” Чинна редакція Конституції України змінила формулювання ст. 113 й безпосередньо встановила відповідальність Кабінету Міністрів України перед Верховною Радою України. Ч. 2 ст. 113 Основного Закону України звучить: “Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених цією Конституцією”. Нова змістовна конструкція ст. 113 більш відповідає (аніж попередня) вимогам організації влади в парламентарно-президентській формі правління.

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 про відповідальність виконавчої влади завжди пов'язане з визначенням суб'єкта, який формує уряд і перед яким останній несе відповідальність за результати своєї діяльності. Питання політичної відповідальності уряду має важливе значення для з'ясування характеру взаємовідносин між органами законодавчої і виконавчої влади і з цієї точки зору, що в умовах парламентарно-президентської форми правління в Україні парламентська більшість, що формує Кабінет Міністрів України, має, у свою чергу, нести всю повноту відповідальності за результати його дій перед виборцями на чергових виборах до представницького органу.

Поправки до Конституції України в регламентації інституту парламентської відповідальності Уряду демонструють значну нелогічність. Вони також досить оригінально вирішують 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 не встановлювала таких обмежень для Президента України, що призводило до зловживань із боку останнього наданим йому правом припинити 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. Дослідник не оцінює позитивно втрату у Глави держави права відправляти Уряд у відставку, однак насамперед заслуговує критики інститут парламентської відповідальності уряду за змістом поправок. У класичній парламентарній республіці уряд існує доти, доки діє парламентська більшість, що його створила. Тобто наявність більшості є причиною й основою

для існування уряду. Якщо зі складу парламентської більшості виходить певна фракція і коаліція не знаходить їй заміни, так що через втрату значної кількості мандатів більшість зникає, уряд автоматично йде у відставку і призначаються нові вибори. У республіканських формах правління загальноприйнятим є правило, що у випадку розпаду коаліції, коли зникає більшість, на яку спирається уряд, йому (уряду) виноситься питання про недовіру [1]. Схоже відбувається з урядом у випадку, коли уряд сам ставить у представницькому органі питання про довіру і не знаходить її (отримує вотум недовіри). Постановка питання про довіру – це засіб перевірки наявності в парламенті коаліції більшості. Якщо більшості, що підтримує уряд, не знайдено, він (уряд) теж має припинити повноваження. Поправки до Конституції України згаданого механізму не передбачають. У даному контексті Уряд залежатиме від Верховної Ради України лише 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 новому форматі системи стримувань і противаг норма, яка забороняє порушувати у Верховній Раді України питання про відставку Уряду “...протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України...”

У республіках із режимом парламентаризму програма діяльності уряду – програма партії (блоку партій), що перемогла на виборах і утворила у представницькому органі більшість. Логічною є постановка питання: якщо парламентська більшість розпалася, для чого має продовжувати існувати уряд, утворений уже неіснуючою більшістю, уряд, що діє на підставі програми, схваленої цією неіснуючою більшістю? Можна поставити й інше питання: яка принципова необхідність існування в Парламенті більшості, якщо ця більшість у описаній ситуації не може утворити свій Уряд? Хто в такому випадку повинен відповідати перед виборцями за стан справ у державі? Таким чином, серед підстав припинення діяльності Кабінету Міністрів України відсутня така, як

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

Проблема створення ефективних механізмів парламентської відповідальності Уряду набуває особливої актуальності у вітчизняній державно-правовій практиці в умовах розвитку парламентарно-президентської форми правління. У руках представницького органу парламентська відповідальність Кабінету Міністрів України має стати засобом реалізації в політичному житті вимог і суспільних інтересів, які домінують у країні і дістають відображення в політичній програмі, що об’єднує парламентську більшість [2].

Парламентська відповідальність Уряду перед представницьким органом повинна застосовуватися не лише щодо Уряду в цілому чи Прем’єра, але й щодо будь-якого окремого міністра, адже право парламенту зміщувати будь-якого чиновника з посади в урядовій сфері є важливим елементом у системі стримувань і противаг у всіх парламентарних та змішаних формах правління [3]. Тому слід позитивно оцінити доповнення солідарної відповідальності Кабінету Міністрів України індивідуальною відповідальністю його міністрів. Згідно нової редакції Конституції України, Верховна Рада України може відправити у відставку як Уряд у цілому (ст. 87 Конституції України), так і окремих міністрів (п. 12 ст. 85 Конституції України). Положення ст. 87 Конституції України деталізується в п. 6 ст. 10 Закону України “Про Кабінет Міністрів України”, який гласить: “Постанова Верховної Ради України про призначення членів Кабінету Міністрів України та припинення повноважень Кабінету Міністрів України, який

склав повноваження перед новообраною Верховною Радою України, або відставку якого прийнято Верховною Радою України, приймається більшістю від конституційного складу Верховної Ради України” [4] а також у п. 1 ст. 48 (“Відповідальність членів Кабінету Міністрів України”), який установлює: “Члени Кабінету Міністрів України несуть солідарну відповідальність за результати діяльності Кабінету Міністрів України як колегіального органу виконавчої влади” [5]. Механізм персональної відповідальності передбачається ст. 19 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” (“Припинення повноважень членів Кабінету Міністрів України”). П. 1 і 2 ч. 2 ст. 19 вказують, що “повноваження членів Кабінету Міністрів України припиняються Верховною Радою України також... у разі звільнення з посади за поданням Прем’єр-міністра України; за заявою про відставку члена Кабінету Міністрів України” [6]. Пункти 2 і 3 ст. 48 розвивають положення ст. 19 Закону: “Члени Кабінету Міністрів України особисто несуть політичну відповідальність за стан справ у доручених їм сферах державного управління. Члени Кабінету Міністрів України за вчинення ними корупційних діянь та порушення вимог сумлінної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави (заборона використання службового становища в особистих цілях, запобігання конфлікту інтересів тощо), можуть бути звільнені Верховною Радою України в порядку, визначеному частиною другою статті 19 цього Закону” [7].

До проблематики парламентської відповідальності Кабінету Міністрів України мають відношення положення п. 11 ст. 85 Конституції України, про те, що Верховна Рада України здійснює “розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України”. За змістом первинної й чинної редакції Конституції України залишається нез’ясованим, чи відмова Верховної Ради України в підтримці Програми діяльності Уряду спричиняє собою відставку Кабінету Міністрів України чи ні.

Відкритою залишається і проблема визначення підстав притягнення Кабінету Міністрів України до парламентської відповідальності. При цьому важливо зазначити, що можливість постановки питання про довіру уряду за

ініціативою останнього є ефективним засобом тиску уряду на парламент, якого, однак, позбавлений Кабінет Міністрів України. Водночас Основний Закон України суттєво обмежив засоби впливу Парламенту на виконавчу владу, відмовившись від закріплення на конституційному рівні контрольних повноважень парламентських комітетів із можливістю постановки питання про висловлення недовіри окремим членам Кабінету Міністрів України.

Передбачена ст. 117 Конституції України резолюція недовіри, що має наслідком відставку Кабінету Міністрів України, може здійснюватись Верховною Радою України за безпосередньої ініціативи Президента України, оскільки саме Президент України володіє правом вносити пропозицію про звільнення Прем'єр-міністра України з посади (ст. 87 Конституції України та 1 ст. 14 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" [8]).

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

недовіру Урядові Російської Федерації, Президент Російської Федерації оголошує про відставку Уряду або розпускає Державну думу” [9].

Дослідник також вважає, що стабільність положення органу виконавчої влади в системі стримувань і противаг має бути забезпечена за рахунок запровадження в національну державно-правову практику інституту конструктивного вотуму недовіри за німецьким зразком: у пропозиції про оголошення Уряду недовіри має бути вказане прізвище нового Прем'єра. У разі прийняття цієї пропозиції названий кандидат стає новим Прем'єр-міністром України та формує Уряд. Застосування конструктивного вотуму недовіри дасть можливість дотриматися вимоги свідомого застосування депутатами парламентської відповідальності Уряду, змусить їх визначити шлях вирішення проблем у роботі Кабінету Міністрів України та запропонувати на посаду Прем'єра особу, якій депутати довіряють здійснити необхідні виправлення [10]. У проекті резолюції недовіри Верховної Ради України Кабінету Міністрів України має зазначатися ім'я наступника Прем'єра на посаді.

Уявляється також доцільним відмовитися від імперативного характеру мораторію на право Верховної Ради України висловлювати резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України більше одного разу протягом однієї чергової сесії та протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України або протягом останньої сесії Верховної Ради України. Адже в діяльності Уряду можуть бути виявлені такі порушення Програми його діяльності, зловживання Прем'єром владою, загальний і безсумнівний неуспіх урядової політики тощо, які стануть достатньо вагомими причинами таких екстраординарних дій Верховної Ради України. Крім того, попередньо аргументувалося твердження, що Уряд обов'язково має піти у відставку, коли в Парламенті зникла коаліційна більшість, що його формувала і на яку він спирався у своїй політиці. Відтак, ч. 2 ст. 87 Конституції України слід викласти в такому вигляді: “Питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України

або протягом останньої сесії Верховної Ради України, за виключенням випадку, коли Верховна Рада України схвалить рішення про відставку Кабінету Міністрів України більшістю у 3/5 від її конституційного складу”. Згадані зміни в підсумковому результаті забезпечать перетворення вищого органу виконавчої влади України в реального й рівноправного учасника системи стримувань і противаг. Також вони сприятимуть досягненню реальної відповідальності органів законодавчої та виконавчої влади, а отже, створять належні стимули до її ефективної діяльності. Це сприятиме досягненню солідарної відповідальності Уряду та Парламенту, а відтак, їх більш конструктивній взаємодії в рамках системи стримувань і противаг.

Елементом парламентського способу формування уряду у змішаній формі правління 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 і виконавчої влади чи узгодженість їхньої взаємодії в рамках системи поділу влади. До прийняття Закону України “Про Кабінет Міністрів України” Україна була єдиною країною зі змішаною формою правління, де програму можна було затвердити будь-коли, тобто Уряд міг функціонувати з незатвердженою програмою.

Ст. 11 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” (“Програма діяльності Кабінету Міністрів України”) в п. 1 встановила: “Кабінет Міністрів України не пізніше ніж у тридцятиденний строк після набуття повноважень подає на розгляд Верховної Ради України Програму діяльності Кабінету Міністрів України, у якій визначається стратегія його діяльності” [11].

Однак Закон не вказує, якими можуть бути для Уряду наслідки незатвердження Програми його діяльності. Чи повинен продовжувати

виконувати свої повноваження Уряд, який не спромігся отримати від Парламенту схвалення Програми його діяльності вже після її доопрацювання? Очевидно, що Основний Закон України чи, принаймні, Закон України “Про Кабінет Міністрів України” має встановити форми виходу Верховної Ради України із ситуації, за якої вона (Верховна Рада України) не може забезпечити легітимність і підтримку Уряду засобом схвалення Програми його діяльності.

1. Шаповал В. “Конституційний дизайн” України: сучасний стан та перспективи розвитку //

http://usps.parlament.org.ua/uploads/docs/Shapoval_checked.doc

2. Кресіна І., Коваленко А., Балан С. Інститут імпичменту: Порівняльний політико-правовий аналіз. – К.: Юридична думка, 2004. – С. 34.

3. Луис Фишер. Военные полномочия: потребность в коллективных решениях // Разделенная демократия. Сотрудничество и конфликт между Президентом и Конгресом. – М.: Прогресс, Юниверс, 1994. – С. 311.

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

5. Там само.

6. Там само.

7. Там само.

8. Там само.

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

10. Павленко Р. Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід. – К.: КМ Академія, 2002. – С. 208.

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