

Ростислав ПАВЛЕНКО,
старший викладач
Національного університету
"Києво-Могилянська
Академія", керівник
департаменту політико-
правових досліджень
Міжнародного інституту
порівняльного аналізу

ПАРЛАМЕНТ І УРЯД. ЯК ОПТИМІЗУВАТИ МЕХАНІЗМ ВІДНОСИН

Одним із найактуальніших питань, від вирішення якого великою мірою залежить успіх економічної, соціальної, правової реформи в Україні, є оптимізація відносин між парламентом і урядом. Зважаючи на те, що реальний перерозподіл повноважень між гілками влади в Україні ще триває, на жаль, природними є суперечності й конфлікти навколо проведення референдуму 16 квітня 2000 року і відставки кабінету В. Ющенка 26 квітня 2001 року, взаємні звинувачення Президента (його Адміністрації), Верховної Ради і Кабінету Міністрів України в деструктивності позиції та недієздатності, відсутність сталої практики співпраці гілок влади для проведення життєво необхідних економічних, соціальних і політико-правових реформ.

Усе це змушує говорити про потребу переглянути існуючий механізм взаємодії гілок влади, насамперед у трикутнику президент – парламент – уряд. Брак політичної культури та недорозвиненість інститутів демократії, зокрема партійної системи, унеможливають у пострадянських суспільствах покладання на традиції. Натомість якраз традиції мають бути закладені цілеспрямованою дією чітко визначених правил гри. За цих умов надзвичайно важливо чітко визначити правові засади відносин між гілками влади та встановити конкретні політичні механізми їх реалізації.

Конституція 1996 року, яку було прийнято внаслідок компромісу, залишає відкритими низку питань – і насамперед у відносинах у згаданому трикутнику. Зокрема, нечітко розмежовані повноваження президента і прем'єр-міністра щодо керівництва виконавчою владою. Лише намічено, але не виписано процедуру формування уряду. Налагодження зв'язку між урядом і парламентськими фракціями, парламентською більшістю (в разі її створення) залежить лише від політичної волі сторін – Конституція не вказує механізмів такого зв'язку (хоча для більшості нових і найновіших конституцій харак-

терна якраз підвищена увага до взаємодії парламенту і уряду – аби віднайти баланс між стабільністю і відповідальністю уряду).

Одним із можливих способів вирішення такої ситуації могло б бути напрацювання традицій у формуванні і відповідальності уряду, які не суперечили б нормам Конституції, а конкретизували їх. Зокрема, як слушно стверджує Р. Михеєнко, Конституція України може бути витлумачена у спосіб, що передбачав би переважне повноваження прем'єра не тільки щодо призначення, а й звільнення членів Кабінету Міністрів та керівників інших органів виконавчої влади: "норма ч. 4 ст. 106 Конституції щодо скріплення актів Президента України (контрасигнації їх прем'єр-міністром та міністром, відповідальним за акт та його виконання. – Р. П.) має означати участь прем'єр-міністра у підготовці та підписанні відповідних актів, чим забезпечується їх легітимність"¹.

Таким шляхом ішло чимало розвинутих країн. Зокрема, у багатьох країнах (Австралії, Бельгії, Данії, Ісландії, Нідерландах, Новій Зеландії, Південній Африці, Швеції та ін.) участь парламенту в формуванні уряду, роль глави держави у призначенні глави уряду, підстави і процедура парламентської відповідальності уряду визначаються саме конституційними звичаями, які спираються на загальні норми конституції і процедурні норми законів, але визначають конкретний спосіб їх поєднання на практиці.

Для цього була б необхідна згода більшості політичних сил і посадових осіб залишати конституційні положення незмінними, використовуючи їх потенціал у підготовці конституційних законів (які регламентували б конкретні повноваження органів влади і процедурні питання) і виробленні конституційних звичаїв (які спрямовували б реальне застосування конституції і конституційних законів).

Але в Україні було обрано інший шлях. Президент України неодноразово висловлювався за перегляд повноважень гілок влади; з його відома і за його підтримки було

ініційовано кампанію збору підписів за проведення референдуму, яким планувалося висловити недовіру парламентові, закласти підвалини для прийняття (нової) Конституції на референдумі, запровадити додаткові підстави для відповідальності парламен-

**Президентський режим із не-
стабільною партійною системою
– одна з найневдаліших комбінацій,
що можуть виникнути в сус-
пільстві (як з погляду ефектив-
ності дій влади, так і з погляду де-
мократичності владарювання і
відповідальності влади)**

туди, збільшити кількість його палат і звизити обсяги депутатської недоторканності. Незважаючи на критику з боку світового співтовариства і громадськості, референдум було проведено (у тому числі завдяки використанню державної пропаганди й адміністративного тиску, а також недосконалих положень чинного Закону "Про всеукраїнський і місцевий референдуми", що зазначалося численними дослідниками й оглядачами).

Завдяки зваженому рішенням Конституційного Суду, зі спроби дискредитувати парламент і відкрити шлях вільній конституційній творчості оточення Президента референдум 16 квітня 2000 року став дослідженням громадської думки з питань удосконалення владного механізму. 13 липня 2000 року Верховна Рада підтримала законопроект Президента щодо імплементації результатів референдуму (ним передбачалося внесення до Конституції положень, що містилися у винесених на референдум запитаннях). Хоча під час розглядів питання імплементації протягом 2001 року ніякого рішення депутатами прийнято не було і питання конституційної реформи залишається відкритим.

При цьому необхідно забезпечити цілісність механізму взаємодії між гілками влади, аби подальші розбіжності у трактуванні конституційних положень не створили спокуси нескінченного перегляду Основного Закону – на угоду політичним силам, які мають кон'юнктуру перевагу у впливі на голову держави та на прийняття поточних державних рішень. Компромісність рішень давно вважається однією з визначальних рис української політики, і висновок про компромісність проведення реформи можна було зробити іще до початку самої реформи².

Цікаво, що ще на початку літа 2000 року провідні особи парламентської більшості були впевнені, що матимуть змогу внести зміни до положень, підтриманих на референдумі³. Однак головне – не зміна самих положень. Важливо, аби наслідком компромісу, якого досягнуть гілки влади і різні політичні сили, була така модель організації влади, яка стимулювала б ефективність її дій через відповідальність

її гілок. Для виконання цього завдання видається необхідним дещо розширити реформу стосунків між гілками влади, розпочату спробами імплементації рішень референдуму 16 квітня 2000 року, зробити зміни до Основного Закону комплексними.

Але перед тим слід визначитися з філософією таких змін, із тим, яка модель республіканської форми правління була б найдоцільнішою для сучасної України. Численні дослідники наголошують, що конституція – особливо в частині регулювання владних відносин – має відповідати реальному стану таких відносин, взаємодії гілок влади. Цікаво, що виходячи з цього деякі політичні діячі пропонували не запроваджувати жорсткого механізму змін "конституції перехідного періоду". Однак у такому разі втрачався б позитивний ефект стабільності основних правил у відносинах між гілками влади та між нею і суспільством – ці правила могли б довільно змінюватися гравцями, що врешті могло призвести до сваволі. Натомість стабільна конституція має здійснювати регулюючий вплив на суспільні відносини, стимулювати їх розвиток у демократичному напрямі. Відповідність її приписів політичним реаліям може лише допомогти ефективності цього впливу, і саме в такому контексті має братися до уваги. (Оскільки політичні реалії змінюються порівняно швидко, і намагання приводити Конституцію у відповідність до них спотворювало б саму сутність ролі, яку відіграє Основний Закон – базових правил відносин між владою та суспільством і між органами влади, на основі яких має розвиватися і формуватися "політична дійсність", утворюючи разом із формальними конституційними приписами "фактичну" чи "живу" конституцію держави.)

В Україні еволюція політико-правових інститутів привела до посилення ролі Адміністрації Президента, набуття посадою Президента вирішального значення у виробленні й упровадженні державної політики. Президент фактично має вирішальні повноваження і щодо уряду, відсуваючи прем'єра на другий план, роблячи його виконавцем президентської програми: "у практиці реалізації (у цьому випадку – нерезалізації) конституційних норм (стосовно кадрових рішень щодо уряду – Р.П.) інститут контрактизації не прижився"⁴, і Президент вільний самостійно розпоряджатися долею урядовців.

Отже, слушною видається думка, що формальна Конституція теж має еволюціонувати в цьому напрямі, забезпечивши демократичність держави тим, що визнати *де-юре* за Президентом верховенство в органах виконавчої влади, а відтак дозволити йому "концентрувати зусилля" у проведенні державної політики,

зробити його відповідальним за якість рішень, що розробляє та впроваджує в життя ця гілка влади. Таким чином, "протиवाгою колективній безвідповідальності сьогодні може бути відповідальність всенародно обраного Президента – глави держави. А парламент і суд утримуватимуть його від можливих зловживань"⁵.

Обрання напряму еволюції України в бік створення президентської республіки вимагало б перегляду деяких конституційних інститутів. Насамперед, для утвердження реально діючої системи стримувань і противаг підлягає спрощенню процедура імпічменту (що деякі вчені пропонують зробити навіть в умовах сучасної президентсько-парламентської республіки). Адже складність процедури імпічменту, передбаченої статтею 111 Конституції, робить нереальною її застосування. Спроби такого застосування – 4 вересня 1997 (у зв'язку з трикратним накладанням вето на проект закону "Про Кабінет Міністрів"), 14 вересня 2000 року (на вимогу депутатської групи "Антимафія" Г. Омельченка, у зв'язку з обвинуваченнями у корупції) і на старті виборчої кампанії 2002 року – зазнали фіаско ще до першої стадії.

Хоча вважається, що в країнах, у яких демократизація робить лише перші кроки, "з широкого кола підстав" можливість застосування імпічменту врівноважується складнішою процедурою його застосування порівняно з країнами, де ідеї правової держави "пустили коріння давно", складна за необхідності процедура імпічменту має бути *достатньо* простою, аби було *реально* можливе її використання в разі вчинення Президентом (чи іншими чільними посадовими особами) важкого злочину, порушення ними Конституції, зловживання владою. Це дало б змогу забезпечити відповідальність глави держави і виконавчої влади, створити дієвий важіль у системі стримувань і противаг.

Однак досвід інших країн свідчить, що застосування процедури імпічменту – рідкісне явище, і навіть реалізація цієї процедури не гарантує відповідальності політичної сили, представленої відправленою у відставку особою. Це означає, що навіть спрощення процедури імпічменту в Україні не приведе до зміни негативної тенденції впливу на ключові рішення оточення Президента, яке залишається поза відповідальністю перед суспільством і може, використовуючи різноманітні засоби тиску і передвиборні технології, забезпечувати обрання на посаду президента заздалегідь визначених фігур. У свою чергу, це призведе до подовження "клановості", атомізованості владних еліт, залежності їх від поточних потреб і відтак складності прийняття стратегічних рішень.

Історичні традиції навряд чи можуть прислужитися дорадником при виборі моделі форми правління. І вітчизняні, і зарубіжні дослідники підкреслюють, що історія України, подібно до історії інших європейських народів, знала як традиції сильної влади (князя, гетьмана, царя), так і традиції народного представництва і колегіальності рішень (віча, ради, виборності старшин); це відбилося і в розмаїтті концепцій державотворення у політичній думці України. Тому важко визначити форму правління, до якої "природно", "історично" тяжіла б Україна. Про "історичну схильність до сильної влади" можна говорити радше у контексті нещодавньої історії – радянської системи, яка зробила віру у всевладдя партії обов'язковим елементом політичної соціалізації. У сучасних умовах система врядування має забезпечувати ухвалення оперативних, але зважених і відповідальних рішень. Засобом забезпечити необхідну зваженість рішень, а також контроль суспільства за діями адміністрації є можливість притягти уряд до відповідальності, що практично неможливо за президентської форми правління.

Як свідчить досвід країн із президентською формою правління, успіх реформ, послідовність дій влади і стабільність режиму в них надміру залежать від особистих якостей президента і його оточення. До того ж, закладений у президентській моделі конфлікт між гілками влади не сприяє ефективному єднанню зусиль для здійснення реформ. Загроза конфлікту багатократно зростає, якщо президент і парламентська більшість представляють різні політичні сили, а надто – якщо парламент політично не структурований, нездатний виробити єдину позицію, і президент змушений рахуватися з багатьма інтересами або примушувати депутатів до співпраці формальними і неформальними методами.

Президентський режим із нестабільною партійною системою – одна з найневдаліших комбінацій, що можуть виникнути в країні (як з погляду ефективності дій влади, так і з погляду демократичності владарювання і відповідальності влади). Зважаючи на стан української партійної системи, еволюція інститутів влади в бік суто президентської моделі може призвести якраз до цього небажаного результату.

На перешкоді кон'юнктурним змінам у складі уряду має стати достатньо складна процедура його відповідальності перед парламентом, яка забезпечила б здійснення такої відповідальності лише за наявності поважних підстав

Як бачимо, всі популярні аргументи на користь запровадження в Україні президентської форми правління (включно з тезою про "концентрацію зусиль влади" – така "концентрація" не привела до поліпшення економічної ситуації) є доволі сумнівними. Але найголовніше, що в контексті особливостей українських суспільних відносин запровадження такої моделі загрожує зростанням нестабільності владних відносин, неузгодженості дій влади, її безвідповідальності і нездатності виробити і впровадити послідовну державну політику.

У свою чергу, природне структурування політичних сил, утворення міцних партій найкраще досягається в разі прямої участі парламентських фракцій у створенні уряду і контролі за його діяльністю. Тому бажаний для України напрям еволюції інститутів влади лежить якраз через підвищення відповідальності органів влади, яку дає можливість забезпечити президент-прем'єрська ("французька") модель "змішаної" республіканської форми правління.

Судячи з заяв державних і політичних діячів Ук-

раїни, ідея про відповідальність влади, парламентський контроль за урядом і відповідальність депутатів за формування і політику уряду поділяється основними політичними силами.

Насамперед необхідно уточнити механізм формування уряду, закріпити роль у цьому процесі відповідальної парламентської більшості. Конституційного закріплення має набути участь парламенту у формуванні Кабінету

Зокрема, Л. Кучма у своїй передвиборній програмі в 1999 році обіцяв досягти ефективності влади шляхом формування політично відповідальної більшості в парламенті на базі "широкої суспільної коаліції" (що реально може означати підтримку більшості основними економічними і політичними угрупованнями, спрямування їх ресурсів на реформування і розвиток економічної, соціальної, суспільно-політичної сфер), а також формування уряду парламентської більшості, народної довіри і відповідальності. Відповідальність влади Президент називав серед першочергових завдань реформи владних відносин і в подальших заявах.

З іншого боку, основні політико-економічні сили, які мають в Україні реальну владу (через вирішальний вплив на прийняття державних рішень), висловили готовність взяти на себе відповідальність за формування коаліційного уряду і його діяльність. Звісно, це вимагатиме від них здатності йти на компроміс, погоджуючись на певний розподіл місць в уряді, а головне – здатності

до солідарної роботи в самому уряді, аби кабінет був стабільним, а інтереси (в тому числі бізнесові) груп, що стоятимуть за міністрами, не перешкоджали виробленню єдиної політики.

Однак уряд за визначенням є колегіальним органом, форумом, де різні підходи до розв'язання конкретних проблем стають проектами рішень, які промульгуються безпосередньо урядом чи подаються до парламенту для затвердження закону. Прийняття рішень в адміністрації Президента теж є певною мірою знаходженням рівнодіючої між впливами різних груп; але принциповою відмінністю є знаходження такої рівнодіючої в уряді й можливість притягти його учасників до політичної відповідальності, що змусить урядовців зважувати свої позиції і думати про наслідки своїх вчинків і проектів. На перешкоді кон'юнктурним змінам у складі уряду має стати достатньо складна процедура його відповідальності перед парламентом, яка забезпечила б здійснення такої відповідальності лише за наявності поважних підстав, а також усвідомлення депутатами того, що саме їх не влаштовує в діях уряду, що саме має бути змінено і хто візьме на себе відповідальність за здійснення цих змін.

З іншого боку, Президент отримує справжні повноваження "арбітра": на підставі аналізу розстановки політичних сил у парламенті, за підсумками консультацій із головами фракцій він зможе запропонувати на посаду прем'єра таку фігуру, яка влаштує основні політичні сили і буде здатна проводити власну політику, підтримуючи єдність Кабінету.

З першого погляду, вихід на такий рівень відносин між Президентом, парламентом і урядом можливий і без внесення змін до Конституції: зміни у політичній діяльності, які він передбачав би, не суперечать статтям Основного Закону. Але конституційну реформу вже розпочато, і, аби надати їй цілісного вигляду, передбачити основні принципи діяльності відповідальної влади і механізми її відповідальності (щоб не створювати підстав для подальших "підправлень" Конституції мірою виявлення неузгодженостей у трактуванні її статей у відносинах між гілками влади), варто позитивним шляхом закріпити основні повноваження гілок влади.

Видається необхідним закріпити такий спосіб регулювання відносин між Президентом, парламентом та урядом, який давав би найменше підстав для різночитань і забезпечував би максимально ефективну взаємодію і взаємну відповідальність органів влади.

Для реалізації цього завдання необхідне внесення низки змін до чинної Конституції, спрямованих на досягнення більш ефективної відповідальності влади. Проце-

дурні норми, які деталізували б конституційні приписи, мають містити закони, що регулюють відповідні суспільні стосунки, насамперед Закони "Про регламент Верховної Ради України", "Про Кабінет Міністрів України", а також інші ("Про місцеві державні адміністрації" тощо).

Насамперед слід уточнити механізми формування уряду, закріпити роль у цьому процесі відповідальної парламентської більшості. Як свідчить конституційна практика інших держав, поняття парламентської більшості згадується щонайперше у контексті формування уряду і відповідальності за його діяльність⁶. Саме у пропозиції суспільству певного варіанта розв'язання проблем і відповідальності за його втілення в життя, а не у підтримці (чи спротиві) абстрактному "курсові президента", з'являється сенс існування парламентської більшості як певної юридичної категорії.

Для реалізації цієї схеми владних відносин має набути конституційного закріплення участь парламенту (палати, де представлені різні політичні сили) у формуванні Кабінету. Втім, зважаючи на розпорошеність політичних сил, сумнівність отримання у найближчому майбутньому якоюсь із них самостійної більшості у парламенті, така участь може бути опосередкованою – через інститут парламентської інвеститури уряду.

Чинна Конституція передбачає подібну процедуру через розгляд Верховною Радою програм діяльності уряду і прийняття рішення щодо її схвалення. Для набуття цим інститутом логічної завершеності (а також, аби пов'язати інвеституру з парламентською відповідальністю уряду) доцільно доповнити конституційні положення вимогою до прем'єра представити склад уряду, а також чітко зазначити в Конституції, що відхилення програми діяльності Кабінету означає відставку уряду.

Варто встановити не вельми тривалий термін для підготовки урядом програми своєї діяльності. Це змусить політичні сили, що змагатимуться на виборах до Верховної Ради і прагнутимуть отримати контроль над урядом, заздалегідь готувати програмні положення, і не як набір шаблонних гасел, а як позицію партії (блоку партій) щодо актуальних проблем суспільного життя і систему засобів їх розв'язання.

З іншого боку, передбачений схваленими на референдумі поправками до Конституції місячний термін на формування більшості видається достатнім і для розподілу між основними політичними силами урядових посад, і узгодження програмних положень, і вироблення єдиного документа – програми діяльності уряду (неспроможність зро-

бити це є логічною підставою для розпуску Верховної Ради Президентом). Тому немає сенсу продовжувати "урядотворчий" процес більше часу, необхідного на остаточне заповнення посад, підготовку відповідних документів тощо.

У запропонованій схемі схвалення складу і програми діяльності уряду стає своєрідним символічним актом згоди парламентської більшості на домовлений розподіл посад і визначені програмні пріоритети.

Відтак кандидатура прем'єра не потребуватиме окремого затвердження парламентом, натомість право глави держави на його призначення буде важелем, який дозволить пришвидшити процес формування уряду, піднесе роль глави держави як арбітра між політичними силами. З іншого боку, аби убезпечитись від можливості політичної кризи у разі, якщо Президент і більшість нижньої палати представлятимуть різні політичні сили, і Президент прагнутиме домогтись розпуску палати, провокуючи кризу стосунків між нею та урядом, слід передбачити обов'язковість проведення консультацій Президента з лідерами парламентських фракцій перед призначенням ним прем'єра – тоді сторони зможуть вивчити позиції одна одної і зробити висновок про оптимальну кандидатуру.

Цікаво, що в ухваленому Верховною Радою проекті закону "Про Кабінет Міністрів" містилася норма про проведення Президентом консультацій із парламентськими фракціями перед призначенням кандидатури прем'єр-міністра. Та оскільки в Конституції обов'язок Президента на проведення цих консультацій не передбачався, ця в цілому логічна норма викликала неприйняття у глави держави і стала одним із приводів для чергового накладення ним вето на законопроект. Тому цю норму слід внести до Конституції, аби стримуючим фактором (зокрема для Адміністрації Президента) була і буква законів.

Якщо ж Верховна Рада відхиляє запропоновані прем'єром склад і програму дій уряду (узгоджені протягом місяця!), вона повинна бути здатною взяти на себе відповідальність за стан справ і урядування в країні. Відтак варто запозичити приклад Польщі у наданні нижній палаті права самостійно призначити прем'єра у короткий термін. Така можливість також містилася у законопроекті "Про Кабінет Міністрів" (в одній із його ранніх версій

Загроза конфлікту багатократно зростає, якщо президент і парламентська більшість представляють різні політичні сили, а надг – якщо парламент політично не структурований

1997 року), але при доопрацюванні її було випущено – вона не передбачена Конституцією. Якщо нижня палата буде неспроможна ані підтримати запропоновану Президентом кандидатуру, ані визначитися з власним кандидатом, вона може бути розпущена Президентом із призначенням нових виборів.

За підсумками викладеного пропонується внести відповідні зміни до ст. 114 Конституції України.

Процедурні питання (зокрема, визначення поняття "постійно діючої парламентської більшості", повноважень її Координатора, способу голосування щодо персонального складу і програми діяльності Кабінету Міністрів тощо) мають бути відображені у Законах "Про Кабінет Міністрів України" (ст. 7–9, 11, 14–16) і "Про Регламент Верховної Ради України".

Зважаючи на запровадження процедур інвестири уряду, характерних для президентсько-прем'єрських країн, доцільно передбачити, що зміна уряду збігається не з обранням нового Президента, а з обранням нової Верховної Ради (яка, зрештою, несе відповідальність за створення більшості і діяльності уряду, а отже, має формувати його відповідно до уподобань політичних сил, які отримали у ній більшість і готові представити на суд виборців свою програму дій). Відтак прем'єр-міністр вручає Президентові заяву про відставку Кабінету в перший день першої сесії новообраної Верховної Ради і виконує свої повноваження до інвестири нового уряду, що має бути відображено у змінах до ст. 115 Конституції.

Виходячи з того, що за діяльність уряду несе відповідальність парламентська більшість, бажаним є передбачити обов'язковість згоди Верховної Ради на рішення Президента про відставку уряду. Таке рішення має бути мотивованим, а також містити пропозицію щодо призначення нового прем'єра – аби палата могла зорієнтуватись, чи відставка діючого глави кабінету справді змінить ситуацію у стосунках між гілками влади на краще.

Більша самостійність прем'єра-міністра щодо Президента має привести також до розширення використання передбаченого ч. 4 ст. 106 Конституції механізму контрасигнації актів Президента прем'єр-міністром України та міністрами, відповідальними за їх виконання. Відтак право Президента зупиняти дію актів Кабінету Міністрів стане важелем контролю та здійснення главою держави повноважень гаранта Конституції й "арбітра у стосунках між гілками влади" – повноважень, які мають бути конкретизовані у Законі України "Про Президента України".

На реалізацію цих положень спрямовані такі зміни статей Конституції України.

Викласти п. 9 ст. 106 у такій редакції: признає Прем'єр-міністра України; за згодою Верховної Ради України припиняє повноваження Прем'єр-міністра України із одночасним призначенням нового Прем'єр-міністра України";

викласти ч. 2 ст. 113 у такій редакції: "Кабінет Міністрів України підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України та відповідальний перед нею у межах, передбачених у статтях 85, 87 Конституції України";

викласти ч. 5 ст. 115 у такій редакції: "Кабінет Міністрів України, у разі його відставки у встановленому Конституцією України порядку, за дорученням Президента України продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України, але не довше шістдесяти днів";

викласти ч. 6 ст. 115 у такій редакції: "Прем'єр-міністр України зобов'язаний подати Президентові України заяву про відставку Кабінету Міністрів України у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України резолюції недовіри до Прем'єр-міністра чи Кабінету Міністрів України або наданням Верховною Радою України Президентові України згоди на відставку Прем'єр-міністра України".

Процедурні питання (зокрема, порядок подання Президентом проекту рішення про припинення повноважень чинного прем'єр-міністра і призначення нового, спосіб голосування за цю пропозицію тощо) відображаються у Законах "Про Кабінет Міністрів України" (ст. 14–16) і "Про регламент Верховної Ради України".

У розвиток попередньої тези логічно було б також додатково обумовити пріоритет прем'єра у кадрових питаннях щодо уряду, скасувавши право Президента на власний розсуд звільняти з посад членів уряду. Це має підняти роль прем'єр-міністра у діяльності самого уряду, що сприятиме, як уже зазначалося, прийняттю державних рішень відповідальним органом (тобто таким, якого можна притягти до відповідальності).

А задля збереження єдності державної виконавчої влади, забезпечення неухильного виконання урядових рішень на місцях та уникнення загрози подвійної лояльності державних службовців такі зміни варто доповнити положенням про те, що Президент не лише признає, а й звільняє голів місцевих державних адміністрацій за поданням прем'єра.

Отже, необхідно встановити, що Президент України припиняє повноваження членів Кабінету Міністрів України і голів місцевих державних

адміністрації тільки за поданням прем'єр-міністра України (таким чином забезпечується неперервність "вертикалі" виконавчої влади).

Аби уникнути використання механізму парламентської відповідальності уряду як способу політичного тиску, дестабілізації роботи уряду, політичної кризи, пов'язаної з неможливістю сформувати новий уряд після відставки попереднього, варто запровадити вимогу конструктивного вотуму недовіри. Ця вимога існує, зокрема, у ФРН, Іспанії і Польщі. Цікаво, що у ст. 115 проекту нової конституції Угорщини, розробленого низкою впливових фахівців-юристів країни, також передбачається конструктивний вотум недовіри – вимога представити разом із резолюцією недовіри кандидатуру нового прем'єра, який вступає на посаду в разі позитивного результату голосування за вотум недовіри⁷.

У такому разі буде виконано вимогу свідомого застосування депутатами механізму парламентської відповідальності уряду, готовності їх вказати шлях, який вони вважають прийнятним для розв'язання проблем у роботі уряду, і запропонувати особу, якій вони довіряють їх виправляти. Виходячи з цього недоцільно вимагати від призначеного у такий спосіб прем'єр-міністра додаткової легітимації через затвердження персонального складу і програми дій уряду парламентом: це означитиме зайву політизацію роботи парламенту. Тому новий прем'єр, якому висловлено довіру шляхом підтримки кандидатури як заміни його попередника, може формувати уряд на свій розсуд. Це дозволить зробити перехідний період між висловленням недовіри одному урядові й установленням нового мінімально конфліктним, а також буде додатковою пересторогою проти немотивованого використання інституту парламентської відповідальності уряду. Процедурні питання відображаються у Законах "Про Кабінет Міністрів України" (ст. 17) і "Про Регламент Верховної Ради України".

Зважаючи на небезпеку глухого кута в разі, якщо парламентську більшість не задовольняє діяльність якогось члена уряду, а прем'єр-міністр з певних причин не хоче звільняти цю особу, варто передбачити відповідальність перед Верховною Радою окремих міністрів. З викладених міркувань щодо свідомості кадрових змін в уряді слід передбачити можливість конструктивного вотуму недовіри міністрам, який висловлюється простою більшістю голосів.

На вотум недовіри окремим урядовцям не варто застосовувати мораторій в один рік після ухвалення програми діяльності уряду (власне, мож-

ливість індивідуальної відповідальності членів уряду є компромісом між вимогою стабільності уряду, що забезпечується річним мораторієм на порушення питання про недовіру урядові і необхідністю внесення негайних змін до складу уряду, що може виникнути в ході виконання програми – особливо у перші роки здійснення реформ, коли конкретні інтереси урядовців і представників фракцій парламентської більшості можуть з часом розходитися). Процедурні питання відображаються у Законах "Про Кабінет Міністрів України" (ст. 17, 50) і "Про Регламент Верховної Ради України".

У разі, якщо протягом року з дня ухвалення програми діяльності Кабінету Міністрів уряд грубо порушує цю програму, не виконуючи її настанов, Верховна Рада повинна мати можливість скасувати річний мораторій. Однак, аби зберегти його стабілізуючий вплив, слід передбачити ухвалення такого рішення кваліфікованою більшістю не менш як у 3/5 від конституційної кількості депутатів палати (порушення програми діяльності урядом у цілому має бути достатньо серйозним). Процедурні питання відображаються у Законах "Про Кабінет Міністрів України" (ст. 17) і "Про Регламент Верховної Ради України".

Відтак змін потребує ст. 87 Конституції України, внесення яких стимулюватиме запровадження реальної відповідальності влади, а отже, ефективнішу її діяльність, закладе основу тривалих традицій демократичного урядування. Це сприятиме більшій взаємній залежності уряду і парламенту і закладе ґрунт для справжньої, а не декларативної солідарної відповідальності цих органів за ситуацію в країні.

¹ *Мухеєнко Р.* Виконавча влада і конституційні статуси Президента України та Кабінету Міністрів України // *Право України.* – 2000. – №8. – С. 27.

² *Pavlenko R.* Election just the start of a looming power struggle // *Kyiv Post.* – 1999. – 14 October. – P. 10.

³ *Гавриш Степан:* "Я абсолютно уверен, что мы можем изменять содержание тех предложений, которые были проголосованы на референдуме" // *Кієвській телеграф.* – 2000. – 15–21 июня. – С. 2.

⁴ *Мухеєнко Р.* Вказ праця. – С. 27.

⁵ *Білоус А., Карижський М., Кордун О., Павленко Р.* Проект Конституції України: стан, проблеми, перспективи. – К.: Заповіт, травень 1996. – С. 17.

⁶ *Вісник громадської експертної ради / Проект "Влада та громадськість: партнерство у законотворчості"* – 2000. – №5. – С. 16.

⁷ *Sajó A.* A Model Constitution. – Budapest: MTA Billam – us Jogtudombnyi Intzete Kiadvbnya, 1993. – P. 47.