УДК 342.518(477)

Усіков О. В.

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ УРЯДУ ТА ПРЕМ'ЄР-МІНІСТРА УКРАЇНИ

Стаття присвячена розгляду конституційно-правового статусу глави уряду, зокрема, в частині відповідальності перед президентом та парламентом.

Ключові слова: *відповідальність, уряд, парламент, президент, Прем'єр-міністр України.*

Статья посвящена рассмотрению конституционно-правового статусf главы правительства, в частности, в части егоответсвенности перед президентом и парламентом.

Ключевые слова: *ответсвенность,правительство, парламент, президент, Премьер-министрУкраины.*

This article is dedicated to the examination of the legal status of the head of the government, responsibilityof governmenttothe President *and to the Parliament.*

Keywords: responsibility*, government, parliament, Prime Minister of Ukraine.*

Відправною точкою сучасних конституційних процесів стало «сенсаційне» рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року [8], яким Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV було визнано таким, що не відповідає Конституції України у зв'язку із порушенням процедури його розгляду та прийняття. Ця подія припинила тривалі дискусії серед науковців щодо проблем, які виникли із запровадженням конституційної реформи, колізіями між Конституцію України та Законом України «Про Кабінет Міністрів України» та повернуло нашу державе до життя за найдемократичнішою Конституцією у світі. Таким чином відновився старий баланс між гілками влади і Україна перейшла із парламентсько-президентської форми правління до президентсько-парламентської республіки. З поверненням до цієї форми правління значною мірою змінилися повноваження, компетенція, відповідальність та взаємовідносини всіх гілок влади. Але знову з'явилися проблеми, які в тій чи іншій мірі були усунені Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV.

У зв'язку із вищезазначеними подіями змінився конституційно-правовий статус вищого органу виконавчої влади – Кабінету Міністрів України та його глави – Прем'єр-міністра України, а також правова регламентація його відповідальності перед Президентом України та Верховною Радою України.

Прем'єр-міністр України, реалізуючи надані йому Конституцією України, Законом України «Про Кабінет Міністрів України» та іншими законами повноваження, вступає у правові відносини з іншими учасниками державно-владних правовідносин. Нині питання конституційно-правового статусу Прем'єр-міністра залишається малодослідженим. Відповідальність Прем'єр-міністра України є складовою частиною його конституційно-правового статусу. Саме тому необхідно виявити проблемні питання відповідальності Прем'єр-міністра України та уряду перед Президентом України та Верховною Радою України.

Метою даної статті є розкриття конституційно-правового статусу Прем'єр-міністра України через дослідження його відповідальності перед Президентом України та Верховною Радою України.

Як відомо, вагомий демократичний потенціал принципу поділу влади полягає у досягненні первинної рівноваги між окремими гілками влади – з тим, щоб жодна з них навіть у власній сфері не залишалася безконтрольною і не діяла в цій сфері довільно [1, с. 11]. Це визначає необхідність більш детального аналізу відповідальності Прем'єр-міністра України та уряду перед Президентом України та Верховною Радою України.

Науковці, зокрема В. М. Кириченко, зазначають необхідність належного теоретико-методологічного обґрунтування відносин глави уряду з парламентом і главою держави в сучасних конституційно-правових реаліях. До того ж відповідні дослідження сприятимуть напрацюванню конструктивних пропозицій щодо удосконалення юридичних механізмів взаємодії Прем'єр-міністра України з Верховною Радою України і Президентом України [4, с. 120].

Проблемам відповідальності уряду присвячено багато досліджень (А. Б. Авер'янов, Я. О. Берназюк, І. І. Дахова та ін.), але досі в цій сфері залишилося багато спірних питань.

Істотною ознакою конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України є закріплена відповідальність Кабінету Міністрів перед Президентом України та парламентом. Як зазначає А. Б. Авер'янов, попри те, що серед формально визначених у частині другій ст. 113 Конституції України такої ознаки, як «відповідальність перед Верховною Радою» немає, видається цілком очевидним, що згаданий конституційний припис підлягає поширювальному тлумаченню. Адже поряд з «підконтрольністю» та «підзвітністю» уряду Верховній Раді частина перша ст. 87 Конституції прямо закріплює «відповідальність» Кабінету Міністрів України перед парламентом через прийняття Верховною Радою резолюції недовіри Кабінету Міністрів, що згідно з частиною четвертою ст. 115 Конституції має наслідком його відставку. При цьому Конституція України не обмежує парламент у визначенні підстав дострокового припинення повноважень уряду. Це пояснюється тим, що відповідальність уряду перед парламентом носить суто політичний характер [1, с. 7].

Парламентська відповідальність уряду відіграє важливу роль – забезпечує узгодженість дій законодавчої та виконавчої влади. Це виявляється насамперед в ухваленні парламентом програми діяльності уряду, виконання якої є мірилом відповідності дій уряду суспільним потребам, із визначенням яких народ погоджуються через прийняття своїм представником – парламентом – згаданої програми [6, с. 25].

У той же час механізм парламентської відповідальності уряду та його глави має низку суттєвих вад.

Відповідальність Кабінету Міністрів перед Президентом України згідно з усталеною термінологією має політичний (ідентичним є термін «конституційно-політична відповідальність») характер, позаяк зводиться до можливостей Президента на власний розсуд достроково припинити повноваження як у цілому Кабінету Міністрів, так і окремих його членів. Відтак, використання інституту відповідальності є найрадикальнішим важелем впливу на уряд з боку Президента. Зокрема, дострокове припинення повноважень конкретного складу Кабінету Міністрів теоретично можливе внаслідок звільнення з посад усіх або більшості членів уряду Президентом за його власною ініціативою. У даному разі ніякі заяви членів уряду про відставку не потрібні, а Президент є цілком вільним у мотивуванні своїх рішень про звільнення з посад конкретних членів уряду [2, с. 11]. Ця можливість передбачена п. 10 частини першої ст. 106 Конституції, згідно з яким Президент не тільки «призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України...», а й «припиняє їхні повноваження на цих посадах». Це спонукає уряд прислухатися до адміністрації президента більше, ніж до парламентської більшості (яка затвердила його програму, і перед якою він відповідальний).

На думку Ф. Бурчака, вищезазначені рішення Президента України не потребують погодження ні з Верховною Радою України, ні з Прем'єр-міністром, хоча відповідно до ч.4 ст. 106 Конституції України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» акти Президента щодо звільнення окремих членів Кабінету Міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади та голів місцевих державних адміністрацій мають бути в п'ятиденний термін скріплені підписом Прем'єр-міністра України [3, с. 8]. На жаль, у практиці реалізації конституційних норм інститут контрасигнатури не прижився [5, с. 26]. Постає питання, чи мають юридичну силу акти Президента України, які мають бути, але не скріплені підписом Прем'єр-міністра України? Практика показує, що мають, хоча ні Конституція України, ні Закон України «Про Кабінет Міністрів України» відповідь на це питання не дає.

Також постає питання, чому в процедурі призначення Прем'єр-міністра України бере участь і парламент, і президент, а при його відставці рішення може прийняти тільки Президент України або Верховна Рада. З нашої точки зору це є значним недоліком у системі стримувань та противаг.

Крім того, надання Президентові України права скасовувати акти Кабінету Міністрів України прямо вказує на підконтрольність уряду Президентові України. У такий спосіб Президент України здійснює контроль за актами Кабінету Міністрів України.

Наступним недоліком механізму відповідальності уряду є неможливість відставки конкретного міністра парламентом – індивідуальна відповідальність членів Кабінету Міністрів України перед Верховною Радою непередбачена і звільнити їх в такому порядку може лише президент.

З огляду на вищезазначене та для забезпечення стабільності уряду та посилення його взаємовідносин із парламентом убачається за необхідне внести такі зміни до законодавства:

передбачити механізм відповідальності перед парламентом окремих міністрів (необхідно внести зміни до ст. 87 Конституції України та до ст. 13 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»);

передбачити, що Президент України може припинити повноваження Прем'єр-міністра України лише за згодою Верховної Ради України (необхідно внести зміни до ст. 106, ст. 113, ст. 115 Конституції України та до ст. 14 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»);

передбачити, що Президент України припиняє повноваження окремих членів Кабінету Міністрів України тільки за поданням Прем'єр-міністра України (необхідно внести зміни до ст. 106 Конституції України);

передбачити, що в разі прийняття Президентом України рішення про відставку Прем'єр-міністра України Президент одночасно подає до Верховної Ради України на розгляд нову кандидатуру на пост голови уряду;

визначити, що водночас із прийняттям Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, Верховна рада зобов'язана

подати Президенту України пропозицію щодо кандидатури нового Прем'єр-міністра України.

Вищезазначений аналіз свідчить про можливість неоднозначного тлумачення конституційних норм, що регулюють питання відповідальності уряду, а тому внесення запропонованих змін до Конституції України та до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» дозволить вдосконалити механізм відповідальності Прем'єр-міністра України та уряду перед Президентом України та Верховною Радою.

ЛІТЕРАТУРА

1. Аверьянов В. Б. Відповідальність уряду перед парламентом у системі «стримувань» та «противаг» / В. Б. Аверьянов // Бюлетень МЮ України. – 2005. – № 2. – С. 5–15.
2. Аверьянов В. Б. Уряд у механізмі поділу влади: недосконалість вітчизняної моделі / В. Б. Аверьянов // Право України України. – 2005. – № 2 (40) – С. 11.
3. Бурчак Ф. Г. Президент України. / Ф. Г. Бурчак. – К., 1997. – С. 5–16.
4. Кириченко В. М. Проблемні питання унормування взаємовідносин глави уряду з парламентом і главою держави в Україні: конституційно-правові аспекти / В. М. Кириченко // Бюлетень МЮ України. – № 11–12. – С. 120–126.
5. Михеєнко Р. Виконавча влада і статуси Президента України та Кабінету Міністрів України / Р. Михеєнко // Право України. – 2000. – № 8. – С. 24–27.
6. Павленко Р. М. Законодавче забезпечення парламентської відповідальності уряду // Києво-Могилянська академія. Наукові записки. Т. 18. Політичні науки / Р. М. Павленко – К. : Вид. дім «КМ Academia», 2000. – С. 23–29.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010 // Вісник Конституційного Суду України. – 2010. – № 5. – С. 36–46.

© Усіков О. В., 2011

Стаття надійшла до редколегії: 13.05.2011 р.