

ВОТУМ ДОВІРИ ПАРЛАМЕНТУ В ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННЯ УРЯДУ: ДОСВІД КРАЇН ЄС ТА УКРАЇНА

Статтю присвячено особливостям процесу формування уряду в країнах Європейського Союзу, проблемам, що існують у механізмі призначення прем'єр-міністра та всього складу уряду в Україні. Автором проаналізовано основні законодавчі акти, що регулюють питання реалізації установчої функції парламенту шляхом висловлення вотуму довіри уряду в європейських країнах із парламентською формою правління. Констатується той факт, що в Україні існує певна суперечність між процесом ухвалення/неухвалення програми уряду, прописаним у Конституції, та можливістю реалізації урядом власних функцій. Автор надає рекомендації задля вирішення даної проблеми з урахуванням досвіду країн ЄС та власне українських державно-управлінських традицій. Значну увагу приділено розгляду досвіду прийняття програм діяльності уряду в Україні і висловлено пропозиції щодо удосконалення їх змісту та механізмів реалізації.

Ключові слова: вотум довіри, інвеститура уряду, програма діяльності уряду, взаємодія уряду і парламенту, функції уряду.

Статья посвящена особенностям процесса формирования правительства в странах Европейского Союза, проблемам, которые существуют в механизме назначения премьер-министра и всего состава правительства в Украине. Автором проанализировано основные законодательные акты, которые регулируют вопрос реализации учредительной функции парламента путем выражения вотума доверия правительству в европейских странах с парламентской формой правления. Констатируется тот факт, что в Украине существует определенное разногласие между процессом принятия/непринятия программы правительства, прописанным в Конституции, и возможностью реализации правительством собственных функций. Автор предоставляет рекомендации для решения данной проблемы с учетом опыта стран ЕС и украинских государственно-управленческих традиций. Значительное внимание уделено рассмотрению опыта принятия программ деятельности правительства в Украине и высказаны предложения относительно усовершенствования их содержания и механизмов реализации.

Ключевые слова: вотум доверия, инвеститура правительства, программа деятельности правительства, взаимодействие правительства и парламента, функции правительства.

Article is devoted features of government formation in European Union countries and problems in the mechanism of appointment the prime minister and all structure of the government in Ukraine. Author has analysed the basic acts which regulate a question of realization of constituent function of parliament by expression the vote of confidence to the government in the European countries with the parliamentary system. Ukraine has a certain disagreement between process of acceptance of the government program registered in the Constitutio, and possibility of realization by the government it's own functions. The author gives recommendations for the decision of the given problem taking into account experience of the EU countries and the Ukrainian state-administrative traditions. The attention given to consideration of experience of acceptance of government program in Ukraine also is stated offers concerning improvement of their maintenance and realization mechanisms.

Key words: a vote of confidence, an investiture to the government, the government program, interaction of the government and parliament, government function.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими або практичними завданнями

Процес формування уряду займає особливе місце в процесі взаємодії парламенту і уряду, тому що саме від того, наскільки правильним та актуальним для країни буде вибір урядовців вищого рівня, залежить її соціально-економічний розвиток, власне подальша доля законодавчої і виконавчої влади, їх авторитет у державі. Висловлення парламентом вотуму довіри уряду слід розглядати як елемент контрольної функції парламенту, можливість законодавчої влади, обраної народом, контролювати виконавчу, покликану реалізовувати його волю в процесі управління державою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор

Здійснений аналіз історіографії за темою дослідження засвідчив, що проблемі висловлення парламентом вотуму довіри в процесі формування уряду присвячено недостатньо уваги з боку науковців. Окремі аспекти даної теми розглядаються у загальних розвідках, що аналізують проблеми реалізації парламентом функції контролю над урядом (праці О. О. Майданник [23], І. К. Залюбовської [11], Ю. Г. Барабаша [5], О. В. Коврякової [14]), парламентської відповідальності уряду (Р. М. Павленко [25-26]), взаємної відповідальності уряду і парламенту (Г. М. Малкіна [24]). Дослідження високого рівня, які торкаються питання, що нами розглядається, в контексті ширших за змістом проблем були здійснені і висвітлені у публікаціях експертами аналітичного центру «Лабораторія законодавчих ініціатив» [27-28].

Незважаючи на те, що дослідники аналізували окремі питання обраної автором проблеми, багато її аспектів залишаються недостатньо вивченими. Досі відсутні дослідження, які б висвітлювали особливості висловлення вотуму довіри парламенту в процесі формування уряду в країнах Європейського Союзу та їх порівняння з українськими реаліями, що є дуже актуальним. Саме на основі такої розвідки можна зробити висновок, наскільки українська ситуація в даній сфері відповідає стандартам країн ЄС, та висловити рекомендації щодо удосконалення процесу формування відповідального й ефективного уряду в державі.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття

За наявності досліджень, присвячених загальним проблемам взаємодії уряду і парламенту, на сьогодні залишається актуальною необхідність комплексного вивчення проблеми реалізації установчої функції парламенту стосовно виконавчої гілки влади шляхом висловлення вотуму довіри уряду на основі досвіду країн ЄС та порівняння цих даних із ситуацією в Україні.

Формулювання цілей статті (постановка завдання)

Проводячи дослідження, автор ставив наступні цілі:

- проаналізувати особливості процесу формування уряду в країнах ЄС та роль парламентів у цьому процесі;
- визначити особливості процедури формування уряду та висловлення довіри його програмі в Україні;
- сформулювати пропозиції щодо удосконалення процедури висловлення довіри уряду в Україні з урахуванням досвіду країн ЄС та українських традицій.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів

Взаємодія уряду і парламенту розпочинається вже у процесі формування уряду під час реалізації парламентом своєї установчої функції. Активну роль у цьому процесі, як свідчить досвід європейських країн, відіграє глава держави – президент або монарх залежно від форми державного правління. Для того, щоб уряд отримав повноваження, необхідне схвалення кандидатури прем'єр-міністра або всього складу уряду парламентом – надання вотуму довіри. Ця процедура має відмінності у різних країнах залежно від традицій та особливостей, закріплених у конституціях та інших законодавчих актах. У процесі висловлення вотуму довіри уряду під час його формування велике значення має взаємна ефективна співпраця, робота для досягнення консенсусу, тому що парламент і уряд є взаємозалежними від ефективності роботи кожного. Парламент може висловити або не висловити вотум довіри уряду, а уряд, у відповідь на другий варіант, може вплинути на розпуск парламенту.

У значній частині країн ЄС надання інвестири уряду ґрунтується на урядовій програмі. Тому значну увагу в нашому дослідженні буде приділено саме цьому стратегічному для процесу державного управління документу. Програму уряду можна визначити як нормативно-правовий акт, де визначаються пріоритети уряду у проведенні державної політики, дія якого розпочинається з моменту його схвалення парламентом, відповідно до Конституції, а завершується із закінченням терміну діяльності самого уряду. Програма діяльності уряду займає ключове місце серед інструментів державного управління через те, що діяльність голови уряду та усієї виконавчої вертикалі державної влади спрямована на її виконання. Це повноваження уряду чітко прописане у статті 114 Конституції України: «Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України» [22]. Подібне трактування має ст. 102 Конституції Румунії, в якій зазначається, що уряд, відповідно до власної

програми, схваленої парламентом, забезпечує реалізацію внутрішньої і зовнішньої політики країни та здійснює загальне керівництво публічною адміністрацією [20].

Подібні норми якщо й не прописані у Конституціях країн ЄС, але передбачені у якості основи діяльності урядової команди. Так із окремих статей Конституції Франції можна судити, наскільки велике значення має впровадження урядової програми для реалізації процесу державного управління. Зокрема, ст. 38 Конституції надає уряду право для виконання власної програми, з дозволу парламенту, видавати ордонанси (акти уряду, що приймаються у порядку делегованого законодавства) протягом обмеженого часу для реалізації заходів, які віднесені до сфери закону [15, с. 89].

Невиконання урядом програми діяльності, схваленої парламентом, є підставою для постановки ним питання про відповідальність уряду. Тому в багатьох країнах ЄС визначено вимогу так званої парламентської інвеститури уряду, яка полягає у схваленні представницьким органом програми його діяльності, що водночас є схваленням і складу уряду. Лише уряд, що отримав довіру парламенту, через схвалення його програми може приступити до виконання своїх повноважень. Несхвалення програми уряду, як правило, призводить до його відставки.

Взагалі країни з парламентською формою правління, залежно від механізму формування уряду, можна поділити на дві групи: 1. Країни, в яких прем'єр-міністр або сформований ним уряд має надати програму діяльності (загальнополітичну декларацію), за результатами розгляду якої отримати вотум довіри – і це є підставою для його призначення. 2. Країни, в яких призначення прем'єр-міністра, який пізніше формує уряд, або всього складу уряду вимагає згоди парламенту (надання вотуму довіри). Слід зазначити, що схвалення відбувається у будь-якому випадку, лише різними способами. Обидва варіанти формування уряду тісно пов'язані із його парламентською відповідальністю, тому що наслідком може бути висловлення або вотуму довіри, або вотуму недовіри уряду.

Процедура схвалення парламентом програми діяльності уряду або його декларації загальної політики після призначення (висунення кандидатури) керівника уряду або всього кабінету главою держави передбачена, зокрема, у Франції, Іспанії, Греції, Португалії, Польщі, Румунії, Литві, Фінляндії та інших країнах Європейського Союзу. Для цього необхідна більшість голосів членів парламенту. Програма уряду, як правило, має бути схваленою і уряд повинен отримати вотум довіри від нижньої палати парламенту. Винятком з цього правила є Румунія, де схвалення програми уряду відбувається двома палатами. Процедура надання інвеститури уряду прописана у ст. 103 Конституції Румунії. Президент висуває кандидатуру Прем'єр-міністра, який протягом 10 днів має отримати вотум довіри для власної програми і всього складу

уряду. Програма і склад уряду обговорюються Палатою депутатів та Сенатом на спільному засіданні, на якому парламент більшістю голосів має висловити довіру [20].

У Франції також відразу після призначення Прем'єр-міністра та інших членів уряду Президент після обговорення Радою міністрів надає для схвалення Національних зборів Програму уряду або його загальнополітичну декларацію, ставлячи питання про довіру. Програма обговорюється і виноситься на голосування палати, за результатами якого приймається постанова Національних зборів абсолютною більшістю голосів депутатів. Схвалення програми уряду означає висловлення йому вотуму довіри. Слід зауважити, що програма уряду, за рішенням Прем'єр-міністра, може надаватися також на схвалення верхньої палати французького парламенту – Сенату. Однак рішення Сенату не має юридичних наслідків, а повинно лише зайвий раз продемонструвати авторитет уряду. Прийнята нижньою палатою парламенту програма діяльності уряду стає для уряду політично та конституційно обов'язковим до виконання документом. У випадку несхвалення програми Національними зборами Прем'єр-міністр має надати Президенту заяву про відставку уряду [15, с. 95-96].

У Португалії програма уряду подається до розгляду Асамблеї Республіки не пізніше ніж на 10 день після призначення президентом Прем'єр-міністра у вигляді заяви голови уряду. Дебати тривають не більше 3 днів, і за цей час будь-яка парламентська група може надати пропозицію про відхилення програми уряду. Для цього необхідна абсолютна більшість голосів депутатів (ст. 192). Конституція передбачає, що уряд не обов'язково має отримати висловлений *expressis verbis* вотум довіри. При цьому вистачає лише умовного його існування. Проте уряд з власної ініціативи може вимагати надання вотуму довіри власній програмі діяльності, який ухвалюється теж абсолютною більшістю голосів. У випадку відхилення програми уряд має піти у відставку (ст. 195) [19].

У Польщі процедуру розгляду програми уряду прописано у статті 154 Конституції 1997 року. Як і в інших вищеперерахованих країнах, у Польщі Прем'єр-міністр і члени Ради Міністрів призначаються Президентом без згоди парламенту, проте протягом 14 днів після цього Голова Ради Міністрів надає Сейму програму діяльності і пропонує висловити вотум довіри уряду. У випадку ненадання вотуму довіри новопризначеному уряду він вважається нествореним і у зв'язку з цим передбачені резервні процедури його обрання [3].

У Іспанії, яка є конституційною монархією з парламентською формою правління, теж передбачено процедуру схвалення програми уряду парламентом. Так у статті 99 Конституції 1978 року зазначається наступне: «1. Після кожного оновлення складу Конгресу та в інших випадках, передбачених Конституцією, Король за узгодженням із представниками політичних фракцій, репрезен-

тованих у парламенті, та за участю Голови Конгресу призначає кандидатуру голови уряду. 2. Кандидат, висунутий згідно з положеннями попереднього пункту, повинен направити на розгляд Конгресу політичну програму уряду, який він має намір сформувати, та вимагати вотуму довіри» [18]. Якщо Конгрес абсолютною більшістю голосів депутатів виразить кандидатові вотум довіри, то король призначає його на пост Голови уряду. Якщо більшість голосів не набрано, тоді, подібно як у Польщі, уряд вважається несформованим і Конституцією передбачено інші шляхи його формування.

Навіть якщо процедура схвалення програми уряду або його складу законодавчо не закріплена у деяких країнах, традиційно вона існує. Наприклад, у Бельгії, яка за формою державного правління є конституційною парламентською монархією, традиційно теж склалася процедура схвалення урядової програми і отримання вотуму довіри двома палатами парламенту, хоча вона чітко й не прописана у Конституції. Всі призначені монархом члени уряду повинні користуватися довірою парламенту. Після призначення монархом членів уряду прем'єр-міністр виступає у палатах парламенту із викладом урядової програми і виносить її на голосування. Якщо програма не отримує підтримки більшості депутатів хоча б однієї з палат, уряд подає у відставку [30].

У всіх розглянутих вище випадках призначення прем'єр-міністра і членів уряду здійснює президент без згоди парламенту (крім Румунії). Лише після призначення президентом парламент повинен схвалити програмну декларацію новопризначеного уряду. Несхвалення програми і, як наслідок, відмова у довірі тягнуть за собою відставку уряду.

Проте не у всіх європейських країнах процедура формування уряду поставлена у залежність від схвалення/несхвалення його політичної програми. В Німеччині, Австрії, Італії, Великобританії, Чехії, а також в Україні голова уряду або увесь його склад призначається за згодою парламенту. В Австрії Федеральний канцлер, а за його пропозицією також і членів уряду, призначає Федеральний президент, але при цьому він бере до уваги думку нижньої палати парламенту – Національних Зборів. У Конституції прописано, що Федеральний президент повинен представити новий Федеральний уряд Національним Зборам (ст. 70). Формально підтвердження парламентом не є необхідним, але зважаючи на те, що Національні Збори у будь-який час можуть висунути уряду вотум недовіри, Федеральний президент повинен враховувати думку більшості зборів [29].

Також формально згода Палати общин необхідна при призначенні прем'єр-міністра у Великобританії. І на практиці це відбувається без будь-яких непередбачених ситуацій, тому що Королева призначає прем'єр-міністром лідера політичної партії, яка отримала більшість місць у Палаті общин. Питання довіри Палати общин для уряду регулюються неписаними нормами права, так

званими конституційними угодами, юридично не зафіксованими, але такими, що регулюють важливі питання державної сфери. Так у них зокрема зазначається, що уряд має володіти довірою Палати общин. У випадку, якщо така довіра відсутня під час обговорення основних питань політики, уряд повинен піти у відставку або порадити Королеві розпустити Парламент [15, с. 4]. Традиційно програма уряду презентується королевою у її промові до парламенту після формування уряду. Тому прем'єр-міністр, якому доручено сформувати уряд, сам зацікавлений у підтримці парламенту. Вдалим прикладом досягнення політичної згоди може бути останній уряд Великобританії. Слід зазначити, що нині діючий уряд Д. Камерона є коаліційним вперше, починаючи з 1940 року, через те, що за результатами парламентських виборів жодна з партій не отримала абсолютної більшості у парламенті.

Схвалення від Бундестагу без процедури обговорення вимагає запропонована Федеральним президентом кандидатура Федерального канцлера в Німеччині (як правило, це керівник партії, що отримала більшість у Бундестазі). Лише після отримання більшості голосів членів Бундестагу обраний може отримати призначення від Федерального президента. Хоча юридично Бундестаг може не затвердити кандидатуру, запропоновану Президентом, але на практиці він цим правом не користується, через загрозу розпуску парламенту. Адже якщо особа, запропонована Федеральним президентом, не підтримується Бундестагом, то протягом 14 днів у нижній палаті має бути затверджена інша кандидатура абсолютною більшістю голосів. Якщо ж протягом цього терміну обрання не відбулося, то проводиться новий тур голосування, після якого обраним вважається кандидат, який набрав найбільшу кількість голосів. У тому випадку, коли кандидатура не набирає більшості голосів нижньої палати парламенту, Федеральний президент повинен протягом семи днів або призначити його, або розпустити Бундестаг [1]. Таким чином, якщо запропонована особа не була обрана, то як в Польщі та Іспанії Конституцією передбачені інші шляхи обрання голови уряду (ст. 63 Конституції ФРН), які у підсумку можуть спричинити розпуск Бундестагу.

Другий етап формування уряду – призначення міністрів. Канцлер відбирає кандидатури на посади міністрів і висуває обов'язкову для Президента пропозицію щодо їх призначення. А отже, канцлеру належить право визначення персонального складу уряду. Формально Бундестаг не має безпосередніх правових можливостей впливати на призначення міністрів або усунення їх з посади, проте зважаючи на те, що уряд потребує підтримки парламенту, кандидатури міністрів узгоджуються з представниками різних політичних сил [7, с. 206-207]. Діяльність парламенту спланована дуже ефективно: оскільки фракції вже вели переговори щодо складу Уряду, то Канцлер, найчастіше вже в день свого обрання, пропонує Феде-

ральному президенту кандидатури федеральних міністрів. На наступному пленарному засіданні він виступає з урядовою заявою, яка відображає основні положення програми нового уряду. Тільки Канцлеру надано право визначати загальний напрям і цілі роботи Уряду на період строку скликання парламенту. Як зазначається в Основному законі, він «веде справи Уряду згідно з регламентом, прийнятим Федеральним урядом і схваленим Федеральним президентом» (стаття 64). Водночас необхідно відзначити, що при коаліційному Уряді дискреція Канцлера фактично обмежується коаліційними домовленостями (учасники коаліції (партії) перед формуванням Уряду приходять до згоди з питань урядової програми, що отримує закріплення в коаліційній угоді) [6, с. 26]. Отже, програма діяльності уряду не є визначальним фактором для призначення канцлера і персонального складу уряду. Процедура призначення канцлера надає йому інвеституру парламенту, і немає потреби ініціювати надання вотуму довіри для уряду.

Подібна до німецької процедура формування уряду в Естонії. Право висування кандидата у Прем'єр-міністри також належить Президенту Республіки. При цьому кандидатура має бути схвалена парламентом республіки, оскільки протягом 14 днів після висування кандидат має представити перед Державними зборами доповідь про основи формування майбутнього уряду. Парламент без обговорення відкритим голосуванням приймає рішення про надання йому довіри на формування уряду. Кандидат, якого парламент наділив довірою, в семиденний строк представляє склад уряду Президенту, який у триденний строк призначає склад уряду. Якщо кандидат у Прем'єр-міністри не отримує довіри парламенту, то процедура повторюється. У випадку чергової невдачі право пропонувати кандидатуру переходить до Державних зборів. Протягом 14 днів парламент висуває власного кандидата, який повинен сформулювати склад уряду та представити його Президенту. Якщо цього не станеться, то Президент оголошує позачергові вибори до парламенту (ст. 89 Конституції Естонії) [17].

Вотум довіри для уряду, як правило, висловлюється нижньою палатою парламенту. Проте в Італії в цьому випадку уряд має отримати вотум довіри від обох палат парламенту. Згідно зі ст. 92-94 Конституції Італії, після призначення Президентом Голови Ради Міністрів і за його пропозицією уряд міністрів повинен не пізніше ніж на 10 день відрекомендуватися палатам і отримати їх довіру. Кожна палата висловлює довіру або відмовляє у ній шляхом прийняття вмотивованої резолюції, яка затверджується поіменним голосуванням [15, с. 289]. В Італії за час дії Конституції 1947 року мали місце 5 випадків відмови в інвеститурі однією з палат парламенту.

Розглянувши практику формування уряду в країнах Європейського Співтовариства, зупинимося більш детально на особливостях процедури

формування уряду в Україні. Прописана в Конституції України процедура формування уряду та затвердження програми його діяльності не має аналогів у країнах ЄС. Спробуємо пояснити, чому.

Україна має систему призначення Прем'єр-міністра за згодою Верховної Ради України. Про це свідчить ст. 114 Конституції, згідно з якою Прем'єр-міністр України призначається Президентом України за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України. Персональний склад Кабінету Міністрів України призначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України [22].

Згідно зі ст. 85. Конституції України, до повноважень Верховної Ради України належить розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Взагалі схвалення програми є своєрідним висловленням довіри прем'єр-міністрові та складу уряду, а також гарантією стабільної діяльності кабінету протягом визначеного часу, оскільки впродовж року після схвалення програми Верховною Радою не можна розглядати питання про відповідальність уряду.

Особливості процедури подання та схвалення Програми конкретизовані у Законах України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 року та «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року. У них, зокрема, зазначається, що Програма діяльності Кабінету Міністрів України на строк його повноважень подається на розгляд Верховної Ради у місячний термін після сформування Кабінету Міністрів України. Питання про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України розглядається на пленарному засіданні у 15-денний строк після її надходження до Верховної Ради. За результатами розгляду Програми діяльності Кабінету Міністрів України Верховна Рада може:

1. Схвалити Програму діяльності Кабінету Міністрів України. Програма діяльності Кабінету Міністрів України вважається схваленою, якщо за неї проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради України.

2. Надати Кабінету Міністрів України можливість доопрацювати Програму діяльності Кабінету Міністрів України з урахуванням зауважень і пропозицій, висловлених при її обговоренні.

Рішення про надання Кабінету Міністрів України можливості доопрацювати Програму діяльності Кабінету Міністрів України може бути прийняте Верховною Радою лише один раз. У разі, якщо Верховною Радою за результатами розгляду Програми діяльності Кабінету Міністрів України не прийнято жодного із рішень, Програма діяльності Кабінету Міністрів України вважається несхваленою і протягом року цим Кабінетом Міністрів України не подається до Верховної Ради. Програма діяльності Кабінету Міністрів України може бути повторно внесена на розгляд Верховної Ради не раніше як через рік після дня її несхвалення [8-9]. Таким чином, в Україні схвалення Програми

діяльності Кабінету Міністрів не є обов'язковою вимогою призначення уряду.

А отже, з проаналізованої законодавчої бази випливає, що несхвалення Програми не означає висловлення недовіри уряду і не матиме ніяких юридичних наслідків. Проте це суперечить трактуванню ст. 114 Конституції України, у якій чітко зазначається, що Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України. Таким чином, виконання урядом Програми діяльності є основоположною функцією Кабінету Міністрів. Несхвалення такої програми є неможливим, з огляду на дану статтю, тому що незрозуміло, яку саме політику у такому випадку буде реалізовувати уряд.

У цьому є певна суперечливість українського варіанта призначення уряду. З проведеного нами аналізу випливає, що в європейських країнах існує чітко визначений механізм призначення уряду, який включає або схвалення кандидатури Прем'єр-міністра (складу уряду), або висловлення вотуму довіри уряду через схвалення його програми. В Українській Конституції передбачені обидва варіанти, але через те, що співіснувати вони не можуть, варіант схвалення програми уряду є дещо формальним, і її несхвалення не призводить до відставки уряду. Певною мірою, це логічно, тому що Верховна Рада змушена була б двічі у процесі призначення уряду висловлювати йому довіру. А отже, формально висловлення вотуму довіри в Україні відбувається при схваленні Верховною Радою кандидатури Прем'єр-міністра, а програма діяльності відіграє вторинну роль у цьому процесі, як, зокрема, в Німеччині, Естонії та деяких інших країнах.

На суперечність між законодавчим регулюванням процесу схвалення програми діяльності Кабінету Міністрів України та ст. 114 Конституції вказує значна частина дослідників. Політолог Р. Павленко акцентує свою увагу на тому, що чітко не зазначено, чи є підставою для відставки Кабінету Міністрів неухвалення Програми дій Кабінету Міністрів – це у той час, як, по суті, «відповідальність» кабінету настає саме за невиконання цієї програми. З цим, до речі, пов'язане те, що у більшості «змішаних» президентсько-парламентських режимів парламент схвалює не кандидатуру прем'єра, а запропоновану урядом, який призначає президент, програму діяльності (Франція, Польща та ін.). Інвестиція уряду тут пов'язується з фактом висловлення довіри до його курсу – що у підсумку й дає підстави говорити про відповідальність за порушення схваленої програми. В Україні ж допускається існування кабінету, не підтриманого парламентською більшістю [25, с. 27].

На думку Д. Ковриженка, експерта аналітичного центру «Лабораторія законодавчих ініціатив», ситуація, за умов якої схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів не є обов'язковим,

більше того, її несхвалення парламентом не означає відмову у довірі уряду і не веде до припинення повноважень Кабінету Міністрів України, з одного боку, дозволяє уряду працювати без будь-якої стратегії і чіткого бачення пріоритетів політики та засобів їх реалізації, а з іншого – дозволяє уникати політичної відповідальності за результати власної діяльності [12, с. 2]. Він також цілком слушно констатує, що за умови відсутності Програми діяльності уряду парламентський контроль стає безпредметним. Неврегульованість цих питань має важливе значення, оскільки предметом щорічних звітів Кабінету Міністрів України перед парламентом є саме хід та результати виконання Програми діяльності уряду (стаття 228 Регламенту) [13, с. 10].

Кожен із зазначених дослідників пропонує власні зміни до Конституції України та інших законів. Експертами Лабораторії законодавчих ініціатив висловлюються пропозиції внесення до Конституції України змін, які передбачатимуть наступне: а) Програма діяльності Кабінету Міністрів України схвалюється парламентом в обов'язковому порядку на весь строк повноважень уряду і її схвалення є вотумом довіри новоствореному уряду; б) Програма діяльності Кабінету Міністрів подається на затвердження парламенту після призначення не менш як двох третин членів уряду і до складання ними присяги; в) у разі несхвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів члени уряду, не набувають повноважень, і уряд вважається несформованим [13, с. 11].

Р. Павленко пропонує удосконалити механізм інвестиції Уряду і передбачити, що Президент України після консультацій з уповноваженими представниками депутатських груп і фракцій протягом 30 календарних днів після припинення повноважень попереднього складу Кабінету Міністрів (крім випадків оголошення парламентом уряду недовіри чи надання Президентом України згоди на відставку прем'єр-міністра) призначає кандидата на посаду Прем'єр-міністра України, який протягом 15 календарних днів має представити Верховній Раді проект Програми діяльності і склад Кабінету Міністрів. У разі неотримання Програмою і складом Кабінету Міністрів вотуму довіри від Верховної Ради, розширити її повноваження щодо обрання кандидатури голови уряду і надати можливість протягом 15 календарних днів призначити прем'єр-міністра самій. Якщо протягом цього терміну Прем'єра не буде обрано, Президент матиме право розпустити Верховну Раду і призначити нові вибори [26, с. 10-11]. Зокрема, зазначимо, що така резервна процедура, за якої відбувається переміщення повноважень від президента до парламенту, у випадку, якщо президент засвідчив свою нездатність сформулювати уряд, який би задовольнив парламент, існує у Польщі та Німеччині.

Зазначені пропозиції зміни процедури формування уряду в Україні мають на меті запровадження механізму призначення уряду шляхом

отримання вотуму довіри на основі програми його діяльності, який широко практикується у значній частині країн Європейського Союзу з парламентською формою правління.

На переконання автора, проблема є складнішою, ніж зазначають дослідники. Не можна кардинально змінювати процедуру формування уряду через те, що на користь цього свідчить європейський досвід. Є країни, в яких подібна до нашої система ефективно функціонує. До того ж в Україні встановилися вже певні традиції формування уряду і схвалення програми його діяльності. Головним критерієм при цьому має бути відсутність суперечностей в Основному законі, які існують щодо процедури схвалення і реалізації програми уряду.

На погляд автора, існують 3 можливих шляхи модифікації механізму формування уряду в Україні з урахуванням досвіду країн Європейського Союзу:

1) Призначення уряду шляхом висловлення довіри його складу і програмі діяльності (тоді необхідно вилучити пункт про схвалення кандидатури Прем'єр-міністра парламентом).

2) Призначення Прем'єр-міністра Президентом за згодою Верховної Ради, але при цьому слід ліквідувати розбіжності в питанні схвалення програми діяльності уряду та можливості її виконання згідно зі ст. 114. Більш детально це питання буде висвітлено нижче.

3) Запровадження процедури надання згоди парламенту не на призначення лише голови уряду, а на призначення всього складу уряду. Це дозволить усунути закиди щодо того, що до влади у країні приходить уряд, не уповноважений Верховною Радою, а отже, народом.

На думку автора, найбільш органічним є другий шлях.

Аналізуючи суперечності стосовно формування уряду, схвалення програми його діяльності та її виконання, закладені в Конституції України, варто окремо зупинитися на якісних особливостях програми діяльності уряду як особливого документа, на основі якого здійснюється процес державного управління. При цьому слід зауважити, що програма діяльності уряду в країнах ЄС не завжди означає чітко структурований документ, інколи це лише програмна декларація уряду, основні напрямки політики, які він планує реалізувати. Наприклад, у Польщі за традицією на форумі парламенту для отримання вотуму довіри новопризначений голова уряду виголошує *exposé* – програмну промову, після якої послы Сейму можуть задати йому питання. Потім депутати голосують щодо вотуму довіри уряду.

Цікавою в цьому контексті є практика прийняття програм діяльності уряду в Україні. Процедура затвердження програми діяльності уряду парламентом почала своє існування ще до прийняття Конституції України. Так, згідно з Конституцією УРСР 1978 року (зі змінами і доповненнями, внесеними до прийняття Конституції Ук-

раїни 1996 року), яка продовжувала діяти в незалежній Україні, Президент пропонував для затвердження Верховною Радою України кандидатуру Прем'єр-міністра України. Щодо програми уряду у ст. 117 Конституції зазначалося: «Новоутворений Кабінет Міністрів України подає на розгляд Президента України і Верховної Ради України програму наступної діяльності на строк своїх повноважень» [21]. «Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» 1995 року закріплював механізм прийняття програми уряду, який існує у більшості країн ЄС із парламентською формою правління. До речі, це саме такий механізм, до якого сьогодні апелює більшість ініціаторів зміни процедури формування уряду в Україні Отже, згідно зі ст. 22 Договору, Президент України у місячний строк після вступу на посаду або з дня відставки попереднього складу Уряду призначає Прем'єр-міністра України, формує новий склад Уряду України – Кабінет Міністрів України. У двомісячний строк від дня сформування Кабінет Міністрів України представляє Програму своєї діяльності на розгляд Верховної Ради України. У разі незгоди з поданою Програмою Верховна Рада України може виразити Кабінету Міністрів України недовіру [16]. Але вже у Конституції України 1996 року така норма була відсутня.

Верховною Радою у вигляді спеціального програмного документа розглядалися й затверджувалися програми урядів під керівництвом прем'єр-міністрів Є. Марчука, П. Лазаренка, В. Ющенка, В. Януковича, Ю. Тимошенко, М. Азарова. Уперше офіційно підготовлено, розглянуто й затверджено українським парламентом Програму діяльності Кабінету Міністрів України під керівництвом Прем'єр-міністра Є. Марчука. Тоді ж було відпрацьовано схему, яка надалі стала традицією: під час розробки Програми діяльності Кабінету Міністрів одночасно готувати план заходів її реалізації, який пізніше затверджувати спеціальною постановою уряду. Як показує досвід, терміни підготовки й затвердження програм є різними. Наприклад, програма уряду Є. Марчука затверджена парламентом через 124 дні після його призначення, П. Лазаренка – 140 днів, В. Ющенко – 106 днів, В. Януковича – через 118 днів. Програму уряду Ю. Тимошенко було прийнято парламентом 4 лютого 2005 р., одночасно із затвердженням її на посаді Прем'єр-міністра України. Програму уряду В. Пустовойтенка було направлено до Верховної Ради лише за 15 місяців після призначення Кабміну, але її не розглянуто парламентом. Програму уряду А. Кінаха парламент офіційно отримав лише через рік після призначення прем'єра. Менш ніж через місяць після отримання її розглянуто та відправлено на доопрацювання. Програму першого уряду В. Януковича приймали терміном на 1 рік, тому за часів його прем'єрства у

2003-2004 році було прийнято 2 програми – «Відкритість, дієвість, результативність» та «Послідовність. Ефективність. Відповідальність». За часів другого уряду В. Януковича у 2006-2007 роках таку програму взагалі не було прийнято, причиною чого можна вважати той факт, що уряд діяв в умовах глибокої політичної кризи, спричиненої його протистоянням з Президентом В. Ющенком.

Аналіз практики прийняття програм діяльності уряду в Україні, а також сформульовані в Конституції України та інших законах характеристики цього документа дають підстави стверджувати, що уявлення про сутність програми, процедуру її прийняття та реалізації є спрощеними, припускають неоднозначність трактувань та потребують суттєвого уточнення. Чинне законодавство не містить чітких вимог до змісту та структури Програми уряду, не склалося єдиної політичної традиції щодо цього, і це призводить до того, що кожен уряд трактує даний документ на власний розсуд, подає його до розгляду у такі строки, які вважає за потрібне. Прикладом може бути програма уряду М. Азарова. Зважаючи на те, що у регламенті Верховної ради, починаючи з 2006 року, чітко прописано, в які строки подається програма діяльності уряду і на який час розробляється, проте нинішній уряд запозичив практику першого уряду В. Януковича і прийняв урядову програму під назвою «Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2010 рік» [10]. Наявність даної програми, або, навпроти, відсутність дійсної Програми діяльності уряду, тому що вищезазначена програма не має атрибутів необхідного стратегічного документа уряду, є порушенням ст. 227 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України». Проте, з точки зору стабільності уряду, прийняття Програми уряду щорічно є вигідним для уряду, тому що саме згідно зі ст. 87 Конституції України, питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Потребує також удосконалення механізм відповідальності за виконання програми та її окремих заходів. Переважна більшість урядових програм включає в себе лише загальнополітичні лозунги, механізм і засоби реалізації яких залишається незрозумілим. Часто залишається також невідомим, за реалізацію яких розділів або положень програми конкретно відповідає кожний орган виконавчої влади та персонально член уряду. Як приклад, у цьому контексті може бути програма уряду Казимира Марцинкевича у Польщі, прийнята у 2005 році, у якій конкретно було розписано, за що відповідає кожний міністр уряду [4]. Знижує політичну і практичну цінність програм також те, що критерії їх виконання та терміни звітності уряду перед суспільством чітко не визначалися. Проблемою є також те, що програми попередніх урядів залишаються поза рамками розгляду, їх

позитивний та/або негативний досвід фактично не аналізується і не враховується в нових документах.

Отже, потребує удосконалення не стільки процес формування уряду в Україні, а вимоги до змісту урядової програми, механізми її схвалення, виконання та парламентського контролю за цим процесом. Дослідники та експерти теж акцентують увагу на зазначених проблемах і формулюють власні рекомендації. Зокрема, експерти Лабораторії законодавчих ініціатив рекомендують визначити загальні вимоги до Програми діяльності уряду – програма повинна визначати заплановані заходи, а також початок і завершення реалізації кожного з них. І зазначають, що відповідні положення можуть бути закріплені не в Конституції, а в Законі «Про Кабінет Міністрів України» та Регламенті Верховної Ради України [13, с. 5]. Можна додати, що програма має містити конкретні засоби і методи реалізації запланованих заходів. Пропонуються також можливі наслідки несхвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України: 1) припинення повноважень уряду; 2) якщо у встановлений строк парламент не прийняв рішення щодо Програми, остання вважається схваленою [27, с. 5]. Зауважимо, що подібна процедура існує в Португалії. На переконання автора, саме другий шлях є найбільш оптимальним для України.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку

Проведене дослідження дозволяє автору сформулювати наступні висновки та рекомендації:

1. Країни Європейського Союзу з парламентською формою правління, залежно від механізму формування уряду, можна поділити на дві групи: а) країни, в яких прем'єр-міністр або сформований ним уряд має надати програму діяльності (загальнополітичну декларацію), за результатами розгляду якої отримати вотум довіри, і це є підставою для його призначення; б) країни, в яких призначення прем'єр-міністра, який пізніше формує уряд, або всього складу уряду вимагає згоди парламенту (надання вотуму довіри). Переважна більшість країн формує свій уряд згідно з першим варіантом. Ефективність діяльності уряду не залежить від процедури його формування, на користь цього свідчить той факт, що в переліках як першої, так і другої групи є стабільні країни з ефективною системою державного управління, як-то Німеччина, Франція, Великобританія, Австрія, Бельгія, Естонія та інші (згідно з дослідженням Світового банку «Якість управління: показники ефективності державного управління в країнах світу за 1996-2008 роки») [2].

2. Український варіант формування уряду передбачає надання згоди Верховної Ради на призначення Президентом України голови уряду. Це і є своєрідним вотумом довіри. Чітко не визначений механізм ухвалення програми діяльності уряду, тому що згідно з чинним законодавством така програма може взагалі бути не ухваленою, і це не спричиняє відставки уряду. Такий стан справ супе-

речить ст. 114 Конституції України, у якій зазначається, що Прем'єр-міністр України спрямовує роботу кабінету на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України.

3. Автор зазначає, що існує 3 можливих шляхи модифікації механізму формування уряду в Україні з урахуванням досвіду країн Європейського Союзу, але найбільш органічним для України є існуючий варіант призначення Прем'єр-міністра Президентом за згодою Верховної Ради. При цьому слід ліквідувати розбіжності в питанні схвалення програми діяльності уряду та можливості її

виконання згідно зі ст. 114. При цьому слід взяти за зразок принцип негативного парламентаризму стосовно програми діяльності уряду – якщо у встановлений строк парламент не прийняв рішення щодо Програми, остання вважається схваленою.

4. Аналіз практики прийняття програм діяльності уряду в Україні засвідчив недосконалість даного механізму, що виражається у порушенні строків надання їх парламенту, термінів, на які має прийматися даний документ. Особливі зауваження автор висловлює стосовно якості програм уряду, яка потребує суттєвого підвищення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Basic Law for the Federal Republic of Germany. Print version. As at: April 2010 [Електронний ресурс] // Офіційна сторінка Німецького Бундестагу. – Режим доступу : <http://www.bundestag.de>.
2. Kaufmann D. Kraay A. Mastruzzi M. Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008. The World Bank. Development Research Group. Macroeconomics and Growth Team, June 2009. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www-wds.worldbank.org>.
3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sejm.gov.pl>.
4. Program działania rządu premiera Kazimierza Marcinkiewicza «Solidarne Państwo» [Електронний ресурс] // Wiadomości. – 2005. – 11 października. – Режим доступу : <http://wiadomosci.gazeta.pl>.
5. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Ю. Г. Барабаш. – Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Харків, 2004. – 20 с.
6. Бариська Я. О. Канцлерська модель організації влади як особлива форма республіканського правління [Електронний ресурс] / Я. О. Бариська // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 25–28. – Режим доступу до журналу : <http://www.nbu.gov.ua>.
7. Егорова М. О. Правовые основы деятельности Правительства ФРГ / М. О. Егорова, А. А. Ялбулганов // Правоведение. – 2006. – № 5. – С. 205–215.
8. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
9. Закон України «Про регламент Верховної Ради України» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 14–15.
10. Закон України «Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010 – № 33. – Ст. 470.
11. Залюбовська І. К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Одеська національна юридична академія / І. К. Залюбовська. – Одеса, 2002. – 20 с.
12. Ковриженко Д. Коаліційний процес формування уряду в умовах реформування конституційного ладу в Україні / Д. Ковриженко // Часопис Парламент. – 2009. – № 4. – С. 2–4.
13. Ковриженко Д. Концепція змін до законодавчих актів України щодо підвищення ефективності функціонування Верховної Ради України («Біла книга» Українського парламентаризму) / Д. Ковриженко // Часопис Парламент. – 2010. – № 1. – С. 3–24.
14. Коврякова Е. В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика / Е. В. Коврякова. – М. : ОАО «Издательский дом «Городец», 2005. – 191 с.
15. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, США, Япония, Бразилия : [учеб. пособие] / Вячеслав Викторович Маклаков (сост., пер., вступ. ст.). – 7-е изд., перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2010. – 656 с.
16. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1995. – № 18. – Ст. 133.
17. Конституція Естонської республіки від 28 червня 1992 року [Електронний ресурс] // Офіційна сторінка Естонського парламенту (Рійгікогу). – Режим доступу : <http://www.riigikogu.ee>.
18. Конституція Іспанії від 27 грудня 1978 року [Електронний ресурс] // Офіційна сторінка Сенату Іспанії. – Режим доступу : <http://www.senado.es>.
19. Конституція Португальської Республіки від 2 квітня 1976 року [Електронний ресурс] // Каталог корпоративної колекції перекладів нормативно-правових актів Португалії Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
20. Конституція Румунії від 21 листопада 1991 року (на англ. мові) [Електронний ресурс] // Офіційна сторінка Парламенту Румунії. – Режим доступу : <http://www.cderp.ro>.
21. Конституція України від 20 квітня 1978 року зі змінами і доповненнями, внесеними Законами Української РСР та Законами України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
22. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
23. Майданник О. О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 / О. О. Майданник. – Інститут законодавства Верховної Ради України / О. О. Майданник. – Київ, 2008. – 39 с.
24. Малкіна Г. М. Взаємна відповідальність уряду й парламенту як чинник політичної стабільності / Г. М. Малкіна // Гілея. – 2010. – № 35. – Режим доступу : <http://nbuv.gov.ua>.
25. Павленко Р. Законодавче забезпечення парламентської відповідальності уряду / Р. Павленко // Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська Академія». Політичні науки. – 2000. – Т. 18. – С. 23–30.
26. Павленко Р. М. Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького / Р. М. Павленко. – Київ, 2001. – 16 с.
27. Парламентський контроль: проблеми та шляхи підвищення ефективності. Рекомендації, підготовлені експертами Лабораторії законодавчих ініціатив в рамках проекту «Підвищення ефективності українського парламентаризму»

- («Developing Recommendations for the Improvement of Ukrainian Parliamentarism»). – К. : Лабораторія законодавчих ініціатив, 2009. – 20 с.
28. Стосунки між законодавчою та виконавчою гілками влади у парламентських республіках: Дослідження «Програми сприяння парламенту України» Університету Індіана США. – К. : Лабораторія законодавчих ініціатив, 2004. – 28 с.
29. Федеральний Конституційний Закон Австрійської Республіки від 10 листопада 1920 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://constitutions.ru>.
30. Формирование и отставка правительств в зарубежных странах: влияние политических партий. Аналитическая записка подготовленная специалистом-экспертом отдела аналитических разработок Аналитического управления Борзуновой О. А. [Електронний ресурс] // Федеральное Собрание Российской Федерации. Государственная Дума. Аналитическое управление. – Москва, 2004. – Режим доступу : <http://wbase.duma.gov.ru>.

Рецензенти: Багмет М. О. – д.і.н., професор;
Палагнюк Ю. В. – к.політ.н.

© Сорока С. В., 2010

Стаття надійшла до редколегії 05.11.2010 р.