

Я. М. ЖУРБА . ВЗАЄМОБУМОВЛЕНІСТЬ ФОРМИ ПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВИ ТА СПОСОБУ ФОРМУВАННЯ І ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ УРЯДУ

Досліджуються закономірності у механізмі державної влади щодо формування та відповідальності уряду, які обумовлюються формою правління держави.

Ключові слова: спосіб формування уряду, політична відповідальність уряду, форма правління, змішана республіка

Исследуются закономерности в механизме государственной власти по формированию и ответственности правительства, которые обуславливаются формой правления государства.

Ключевые слова: способ формирования правительства, политическая ответственность правительства, форма правления, смешанная республика

The natural mechanisms of the forming of Cabinet and its political responsibility that the form of government stipulates are researched in the article.

Key words: way of forming of the Cabinet, political responsibility of the Cabinet, form of government, semi-presidential republic

Спосіб формування та відповідальність уряду вважається однією з визначальних характеристик, за якими розмежовуються форми державного правління¹. Це дозволяє стверджувати, що окремій формі правління іманентно властивий певний спосіб формування уряду.

У правовій доктрині вже усталеним є поділ способів формування уряду на парламентський та позапарламентський. Однак деякі науковці поряд із цими способами формування уряду називають ще й третій – «напівпарламентський» і при його характеристиці як приклад називають модель формування уряду, закріплену Конституцією України «оскільки для призначення інших міністрів, крім прем'єр-міністра, згода парламенту не потрібна»².

Намагаючись визначити який спосіб формування уряду існує у державі, на наш погляд, потрібно в першу чергу зважати не на формально закріплені процедури, а на те хто має визначальний вплив на склад та політику уряду. Для прикладу, у Великобританії уряд формується у такий спосіб: «глава держави призначає прем'єр-міністра і за пропозицією останнього – інших членів уряду. Парламент при цьому участі у відповідній процедурі не бере. Вважається, що уряд має підтримку нижньої палати доти, доки вона не проголосує проти його пропозиції з принципово важливого питання або прямо не висловить йому недовіру»³. Не зважаючи на те, що парламент у Великобританії формально взагалі не бере участі у формуванні уряду, навряд чи хтось буде заперечувати те, що монарх виконує лише номінальну функцію, а уряд формується у парламентський спосіб, адже саме парламентська більшість є «джерелом» уряду. Конституції парламентських республік також підтверджують, що формально-юридичні процедури далеко не завжди є достовірним критерієм способу формування уряду. Для прикладу, в Італії Голова Ради міністрів і за його пропозицією міністри призначаються Президентом Республіки, після чого уряд не пізніше десяти днів з моменту формування повинен бути представлений обом палатам Парламенту для одержання вотуму довіри⁴. Згідно із Конституцією Республіки Угорщина Прем'єр-міністр обирається більшістю голосів членів Парламенту за пропозицією Президента Республіки, а міністри призначаються та звільняються Президентом за пропозицією Прем'єр-міністра (такий же порядок зберігається і у новій Конституції

Угорщини, що вступить в дію з першого січня 2012 року).

Як бачимо, самі лише конституційні формули процедур формування уряду є однозначно недостатнім критерієм для визначення способу його формування. Вони повинні бути проаналізовані в комплексі із питанням хто – парламент чи глава держави – має визначальний вплив на склад та політику уряду. Індикатором для визначення того чия воля конвертується у склад сформованого уряду може слугувати наявність інституту вотуму довіри уряду. Якщо парламент має право ухвалити резолюцію недовіри уряду, то незалежно від того хто є суб'єктом формування уряду, він мусить сформувати такий уряд, який задовольнятиме парламентську більшість, інакше з високою ймовірністю вона відправить його у відставку. У випадку наявності такого повноваження у парламенту, можна майже беззастережно стверджувати, що йде мова про парламентський спосіб формування уряду і він властивий державам із парламентською та, як правило, змішаною формами правління, що буде обґрунтовано далі. Якщо ж парламент не має визначальних важелів впливу на склад уряду при його формуванні та не може в подальшому висловити йому недовіру, то це говорить про існування у державі позапарламентського способу формування уряду і він властивий іншим формам правління.

Конституція України визначає, що Прем'єр-міністр призначається Президентом за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради, а персональний склад Кабінету Міністрів призначається Президентом за поданням Прем'єр-міністра.

Верховна Рада наділена правом розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів, що має наслідком його відставку. Враховуючи такі повноваження Верховної Ради щодо формування уряду та висловлення йому недовіри, важко погодитися із тезою, яку висловлювали деякі науковці, що уряд формувався «непарламентським шляхом»⁵. Ці повноваження Верховної Ради свідчать про її вагомий вплив на призначення Прем'єр-міністра та склад Кабінету Міністрів і це дозволяє виключити варіант позапарламентського способу формування уряду. Однак ми не можемо назвати вплив парламенту визначальним, оскільки за Конституцією Президент, крім повноважень щодо формування уряду, наділений ще й правом самостійно припинити повноваження Прем'єр-міністра, що має наслідком відставку Кабінету Міністрів. До того ж Кабінет Міністрів складає повноваження перед новообраним Президентом, а не Верховною Радою.

Отож можемо констатувати, що ні Верховна Рада, ні Президент, виходячи із конституційної моделі влади в Україні, не мають визначального впливу на склад Кабінету Міністрів, оскільки теоретично кожен з них може заблокувати волю іншого щодо складу уряду. Вони повинні дійти паритетної згоди щодо кандидатури Прем'єр-міністра, а також і парламент, і Президент можуть відправити уряд у відставку.

Деякі науковці називають подвійну відповідальність уряду перед главою держави й водночас перед парламентом загальною ознакою змішаної республіки⁶. Погоджуючись, що в деяких державах, які характеризують як змішані республіки, такий феномен все ж трапляється, варто заперечити, що ця ознака є загальною для змішаної республіканської форми правління як такої.

* У Португальській Республіці Державна рада – це особливий політичний консультативний орган при Президентові, до складу якого входять голова Парламенту, Прем'єр-міністр, голова Конституційного суду, інші конституційно визначені посадові особи, п'ять громадян, призначених Президентом та п'ять громадян, обраних Парламентом.

З впевненістю можна сказати, що політична відповідальність уряду перед Президентом не властива сучасним європейським змішаним республікам. Так, у Литві, Польщі, Румунії, Франції, Хорватії президент не може відправити уряд у відставку. У Португалії стаття 190 Конституції передбачає, що «Уряд несе відповідальність перед Президентом Республіки і Асамблеєю Республіки», однак вже в наступній статті сказано, що лише перед Асамблеєю Республіки відповідальність Прем'єр-міністра та інших членів уряду є політичною. Президент Португалії, відповідно до статті 195 може відправити у відставку уряд тільки тоді, «коли це необхідно для забезпечення нормального функціонування демократичних інститутів, заслухавши думку Державної ради»*. Отже характер відповідальності уряду перед парламентом та Президентом є різним – Президент не може відправити у відставку уряд з політичних міркувань, а лише виконуючи функцію гаранта демократичних цінностей. Правовий зміст цих конституційних норм не було порушено чи викривлено. Так, з часу прийняття Конституції 2 квітня 1976 року на сьогодні у Португалії діє вісімнадцятий уряд, жоден з попередніх сімнадцяти не був відправлений у відставку Президентом, хоча неодноразово повноваження уряду припинялися внаслідок висловлення йому недовіри Асамблеєю.

Заради справедливості слід зазначити, що європейській політичній практиці

** Про те, що Веймарську республіку (1919–1933 рр.) слід ідентифікувати як напівпрезидентську зазначав Моріс Дюверже в тому числі у статті «Нова модель політичної системи: напівпрезидентське правління» (Див. *Maurice Duverger. A new political system model: semi-presidential government* (Reprinted from «European Journal of Political Research», 8/2 (June 1980), pp.165-187) in Arend Lijphart (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, 1992, 260 p. (p.142)). Загалом серед західних науковців, які визнають таку форму правління як напівпрезидентська республіка, твердження про те, що до їх числа відноситься Веймарська республіка, майже не викликає дискусій. Крім Дюверже, Веймарську республіку як напівпрезидентську характеризує також, для прикладу, Джованні Сарторі (Див. *Сарторі Джованні. Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів: Пер. з 2-го англ. вид. – К.: АртЕк, 2001. – 224 с. (С.119))*) та інші науковці. Зрозуміло, що в час існування самої Веймарської республіки її не вважали напівпрезидентською, оскільки не існувало ще теорії такої форми правління. В той час Веймарська республіка розглядалася як парламентська республіка, хоча президентська влада була нехарактерно сильною для такого правління.

*** Деякі дослідники, для прикладу В.С. Протасова, не погоджуються з тезою, що історично першою державою із змішаною формою правління є Веймарська республіка, зазначаючи, що вона вперше «була конституційована у Фінляндії 17 липня 1919 р.» (Див. *Протасова В.С. Парламентсько-президентська республіка: сутність, особливості, різновиди: Монографія. – Х.: Право, 2009. – 208 с. (с. 82))*). Веймарська конституція дійсно була прийнята на посаді на місяць пізніше – 11 серпня 1919 року. Те, що історичну першість віддають Веймарській республіці пов'язано із початком імплементації відповідних конституційних норм у цих країнах. Так, Конституційний акт Фінляндії 1919 р. передбачав обрання президента на загальних непрямих виборах колегією виборщиків, однак відповідно до кінцевих положень цього акту перший президент був обраний парламентом. Тут варто зазначити, що у Веймарській республіці на момент ухвалення Конституції на посту перебував президент, обраний 11 лютого 1919 року Веймарськими установчими зборами, які пізніше й ухвалили Конституцію. Цей президент перебував на посаді аж до 1925 року. Тож перші загальні вибори президентів в обох країнах відбулись у 1925 році. Питання яку ж країну слід вважати першою змішаною республікою дійсно є дискусійним, однак відсутність однозначної відповіді на нього не створює перешкод для розуміння теоретичних засад змішаної республіки.

відома така модель змішаної форми правління, за якої уряд несе політичну відповідальність і перед президентом, і перед парламентом. Так, конституція історично першої держави із змішаною формою правління – Веймарської республіки** – передбачала, що парламент може висловити резолюцію недовіри уряду, а також надавала президенту право звільняти канцлера***. Цей та деякі інші недоліки владного механізму призвели до того, що за чотирнадцять років існування Республіки уряд змінювався двадцять (!) разів⁷. Зрозуміло, що не можна пов'язувати долю Веймарської республіки лише з недоліками конституційного регулювання, це було б великою неправдою. Але також не можна заперечувати той факт, що вади в конституційно закріпленій моделі владного механізму можуть у реальності перекреслити високі демократичні засади, що закріплює конституція.

Ще одним прикладом у ретроспективі закріплення політичної відповідальності уряду перед парламентом і президентом є Фінляндія, яка наразі має найтриваліший досвід змішаного правління з усіх держав – із 1919 року, коли було ухвалено Акт про форму правління, аж до моменту набрання чинності новою Конституцією у березні 2000 року, яка встановила у державі парламентське правління. Певний час Конституція Фінляндії передбачала можливість відправити уряд у відставку як за рішенням парламенту, так і президента. Однак в процесі розвитку державного механізму такий підхід до політичної відповідальності уряду було відкинуто і закріплено лише парламентську відповідальність.

Отже, жодній з європейських змішаних республік, що знаходяться західніше України, не властива подвійна політична відповідальність уряду перед парламентом і президентом, у всіх цих державах уряд політично відповідальний лише перед парламентом.

Інша ситуація на пострадянському просторі. Так, для прикладу, Білорусія, Вірменія, Казахстан, Російська Федерація, так само як і Україна, приймаючи свої конституції, закріпили політичну відповідальність уряду і перед парламентом, і перед президентом. Аналогічна ситуація із строком повноважень урядів. У європейських змішаних республіках уряд складає повноваження перед новообраним парламентом. Названі ж держави, приймаючи конституції, заклали норми про складення повноважень урядом перед новообраним президентом.

Однак при встановленні подвійної політичної відповідальності уряду механізм змішаної республіки втілюється некоректно. Об'єктивно уряд не може нести політичну відповідальність перед двома всенародно обраними суб'єктами влади, адже це може призвести до суперечливої урядової політики або взагалі відсутності будь-якої стратегії, частой зміни урядів і, навіть, недієздатності державного механізму, якщо парламентська більшість і президент є політично різними. Такий «механізм» змішаної республіки дуже по-різному спрацьовує залежно від політичної кон'юнктури і однаково не застерігає від двох крайніх форм його втілення: першої – перманентних конфліктів, взаємоблокування діяльності Президента, проурядової більшості, уряду, їх інституційної слабкості та другої – владного свавілля політично превалюючого суб'єкта.

Науковцями одностайно визнається, що інституційну модель організації влади, закріплену Конституцією Франції 1958 р., сформував як теорію напівпрезидентської республіки Моріс Дюверже. У 1980 р. § статті, яка майже через два

**** В оригіналі цей пункт звучить так: «(3) he has opposite him, however, a prime minister and ministers who possess executive and governmental power and can stay in office only if the parliament does not show its opposition to them».

десятиліття була визнана такою, що мала найбільший вплив і значення із всіх статей, опублікованих у відомому журналі *European Journal of Political Research* за перші 25 років його існування⁸, Дюверже дає таке визначення змішаній формі правління: «Форму правління слід вважати напівпрезидентською, якщо конституція, яка встановлює її, передбачає три елементи: 1) президент республіки обирається на загальних виборах; 2) він наділений дійсно вагомими повноваженнями; 3)**** на противагу йому, однак, є прем'єр-міністр та міністри, які здійснюють виконавчу владу, якщо тільки парламент не виразить їм недовіру»⁹.

З цього визначення також випливає, що діяльність уряду у змішаній чи, як називає її М. Дюверже та інші західноєвропейські та американські науковці, напівпрезидентській республіці залежить від політичної волі парламенту. Ця форма правління не виключає наявності у президента певної компетенції щодо формування чи припинення повноважень уряду, однак така компетенція має свою межу – вона не може підривати постулат «витоків» уряду саме із парламентської більшості і політичної залежності впродовж своєї діяльності від неї. Якщо ж компетенція президента щодо формування та припинення повноважень уряду є такою, що ставить певні застереження до цього постулату, то напевно потрібно говорити вже не про модель змішаної республіки як такої, а про її аберацію. Зрозуміло, що викривлений механізм навряд чи працюватиме ефективно.

В одному із своїх інтерв'ю професор М.І. Козюбра підкреслив, що «європейська практика відводить визначальну роль у формуванні уряду саме парламенту, а точніше, парламентській більшості. І таку практику у нас потрібно зберегти.***** У цьому суть парламентаризму». Розповідаючи про історію розробки проекту чинної Конституції М.І. Козюбра зазначає, що «в проєкті була передбачена згода парламенту і на звільнення Президентом Прем'єр-міністра. Потім ця норма зникла. Її міг би фактично поновити Конституційний Суд шляхом тлумачення. Тобто у редакції Конституції 1996 року також була закладена ідея про те, що Прем'єр-міністром може стати, як правило, представник парламентської більшості, який потім формує свою команду – уряд. Ця ідея була на практиці спотворена»¹⁰.

В. Шаповал зазначає, що «запроваджену в більшості пострадянських країн форму державного правління можна характеризувати як імітацію певних ознак змішаної республіканської форми або президентської республіки». Аналізуючи владні можливості президента у сфері виконавчої влади, які до того ж «збільшуються за рахунок відсутності реальної та дієвої партійно-політичної системи, яка б визначально впливала на функціонування парламенту, а з тим – уряду», та інші повноваження президента, В. Шаповал стверджує, що «відповідну форму правління буде коректним ідентифікувати як монархічну республіку» і як приклад такого правління називає «державний лад України 1996–2005 рр.»¹¹.

На жаль, дуже швидко знайшло своє підтвердження застереження В. Шаповала про те, що «хоча форма монархічної республіки може здаватися атрибутом вітчизняної політичної історії, не слід недооцінювати можливості рецидиву, причому й у модифікованому вигляді»¹².

Щодо змін, внесених до Конституції 8 грудня 2004 р., то їх загальна спрямованість в контексті організації влади була правильною. Повноваження Президента приймати рішення про відставку Прем'єр-міністра було скасоване. Також було передбачено, що Кабінет Міністрів складає повноваження перед новообраною

**** Прим.: На момент надання інтерв'ю ще діяла Конституція України зі змінами від 8 грудня 2004 року

Верховною Радою, а не новообраним Президентом. Таким чином, можна однозначно ствердити, що Конституція України після внесення до неї змін передбачала парламентський спосіб формування уряду. Однак поряд із виправленням недоліків конституційні зміни привнесли нові істотні проблеми як у порядку формування Кабінету Міністрів, так і у діяльність владного механізму в цілому. Для прикладу, було передбачено, що Міністр оборони та Міністр закордонних справ призначаються Верховною Радою за поданням Президента, інші члени Кабінету Міністрів – за поданням Прем'єр-міністра, не було встановлено належних механізмів взаємодії між Президентом та урядом щодо формування ними спільної політики, штучно вводився такий суб'єкт, який бере участь у формуванні уряду як коаліція депутатських фракцій і т.ін.

Закон «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. був визнаний таким, що не відповідає Конституції України, рішенням Конституційного Суду від 30 вересня 2010 р. у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України, що мало наслідком відновлення дії попередньої редакції норм Конституції України

Досвід дії чинних конституційних положень, а також положень, які були змінені у 2004 році показує, що не в самій змішаній формі правління лежать проблеми організації державної влади в Україні (як схильні вважати багато хто, обгрунтовуючи необхідність переходу чи то до президентської, чи до парламентської форм правління), а у неправильній імплементації механізму змішаної республіки.

Таким чином, труднощі у теоретичному визначенні способу формування уряду, передбаченому Конституцією України, пов'язані із тим, що механізм змішаної форми правління був імplementований у конституційні норми з певними недоліками, елементами невластивими «класичній» змішаній республіці, зокрема було закріплено, що Кабінет Міністрів складає повноваження перед новообраним Президентом та є політично відповідальним перед ним. Однак автентична змішана республіканська форма державного правління передбачає парламентський спосіб формування уряду.

1. *Кравченко В.В.* Конституційне право України: Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2004 – С. 90; *Петришин О, Серьозіна С.* Змішана республіканська форма державного правління: питання теорії та практики // Право України. – 2009. – № 10. – С. 57; *Протасова В.Є.* Парламентсько-президентська республіка: сутність, особливості, різновиди: Монографія. – Х.: Право, 2009. – С. 27; *Шаповал В.М.* Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс: Підручник – К.: Юрінком Інтер, 2010. – С. 96. 2. *Арановський К.В.* Государственное право зарубежных стран: Учебник для вузов. – М.: Форум-Инфра-М, 1998. – С. 318. 3. *Шаповал В.М.* Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз. – К., «Програма Л», 1995. – С. 66. 4. Тут і далі у статті використані тексти конституцій із офіційних сайтів парламентів відповідних держав: Італія – [Електронний ресурс]. – Режим доступу. www.senato.it; Польща [Електронний ресурс]. – Режим доступу. www.sejm.gov.pl; Португалія – [Електронний ресурс]. – Режим доступу. www.ep.parlamento.pt; Румунія – [Електронний ресурс]. – Режим доступу. www.cdep.ro; Угорщина – [Електронний ресурс]. – Режим доступу. www.parlament.hu; Франція – [Електронний ресурс]. – Режим доступу. www.assemblee-nationale.fr; Хорватія – [Електронний ресурс]. – Режим доступу. www.sabor.hr; 5. *Кравченко В.В.* Цит. праця – С. 316. 6. *Протасова В.Є.* Цит. праця – С.78. 7. *Geoffrey K. Roberts* (1997), *Party Politics in the New Germany* (London: Pinter), p. 7. 8. *Robert Elgie.* The Politics of Semi-Presidentialism, in Robert Elgie (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford University Press, 1999, p.2. 9. *Maurice Duverger.* A new political system model: semi-presidential government (Reprinted

from «European Journal of Political Research», 8/2 (June 1980), pp.165-187) in Arend Lijphart (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, 1992, p. 142. **10.** *Козюбра М.* Інтерв'ю інтернет-виданню «Главком» від 3 вересня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://glavcom.ua/articles/1612.html.%20%2011> **11.** *Шаповал В.* Форма державного правління як конституційний *modus vivendi* сучасної держави // *Право України*. – 2009. – № 10. – С. 49. **12.** Там само.