

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ УРЯДУ

Механізм парламентської відповідальності уряду є важливим елементом взаємин гілок влади, особливо у перехідних режимах. Розвиток конституційної доктрини і практики призвів до виникнення нових способів законодавчого регулювання цього питання, спрямованих на забезпечення і відповідальності, і стабільності уряду. Для підвищення ефективності взаємин між: парламентом і урядом в Україні необхідне внесення низки змін до чинного законодавства.

Поняттю парламентської відповідальності уряду, її залежності від форми державного правління присвячено чимало праць вітчизняних і закордонних авторів.

Категорія *відповідальності* обіймає "філософсько-соціологічну проблему співвідношення здатності й можливості людини виступати суб'єктом (автором) своїх дій, а також конкретніші питання: здатність людини свідомо (умисно, добровільно) виконувати певні вимоги і вирішувати задачі, що стоять перед нею; робити правильний моральний вибір; досягати певного результату, а також пов'язані з цим питання правоти чи винуватості людини, можливості схвалення чи засудження її вчинків, винагороди чи покарання" [1].

Таким чином, поняття відповідальності передбачає *усвідомлення соціальним суб'єктом* значення своїх вчинків і *готовність* прийняти їхні наслідки. Це — суб'єктивна сторона відповідальності. Об'єктивну складає співвідношення характеру вчинків таких суб'єктів з їхньою оцінкою суспільством. Якщо такі вчинки (дія чи бездіяльність) схвалюються суспільством, особа, що їх здійснила, несе позитивну відповідальність — винагороджується. У протилежному випадку вона зазнає санкцій. Критерії схвальності вчинків, підстави настання відповідальності, її суб'єкти, види санкцій тощо залежать від сфери суспільних відносин.

Юридична (правова) відповідальність — це різновид соціальної відповідальності, що передбачає "застосування до правопорушників (фізичних і юридичних осіб) передбачених законодавством *санкцій*, що забезпечуються в примусовому

порядку державою" [2]. Така відповідальність може бути негативною чи ретроспективною (пов'язана із скоєнням правопорушення, передбачає настання несприятливих для порушника наслідків), або позитивною (виникає з юридичного обов'язку відповідних суб'єктів "здійснювати позитивні, корисні для суспільства функції і реалізується у *регулятивних* правовідносинах" (курсив мій. — Р. ІІ.) [3]). Юрій Шемшученко відносить до позитивної юридичної відповідальності, зокрема, відповідальність уряду перед парламентом [4].

Відповідно, *конституційно-правова* відповідальність є різновидом юридичної відповідальності, із притаманними їй формами та механізмами. Поняття конституційної відповідальності вужче, ніж поняття відповідальності за порушення конституційних норм (таке порушення може тягти за собою інші види відповідальності, зокрема фінансову чи кримінальну) [5].

Натомість особливістю конституційно-правової відповідальності є те, що вона може застосовуватися за умов, коли норми закону *взагалі не порушуються*. В такому разі підставою є політичне рішення, що залежить, наприклад (зокрема, у випадку парламентської відповідальності уряду), від розстановки політичних сил у парламенті [6]. Але притягнення до відповідальності, а також санкції відбуваються у спосіб, регламентований конституційним правом (найчастіше — Конституцією чи законом, іноді — конституційним звичаєм). Відтак у разі конституційно-правової відповідальності маємо тісну взаємодію правових та політичних компонентів.

Політична відповідальність "базується на взаємодії суб'єктів у галузі політики, заснованій

на спільній залежності щодо їхньої *спільної* мети й політичних інтересів, необхідності виконання взаємних зобов'язань та *спільно* встановлених правил, а також готовності сприйняття санкцій у разі порушення цих правил" (курсив мій. — *Р. ІІ.*) [7]. Таким чином, політична відповідальність пов'язана із спільно визначеними суб'єктами цілями та спільними інтересами, які вони переслідують у своїй діяльності. На відміну од правової (юридичної), політична відповідальність пов'язана з виконанням насамперед не кодифікованих, а конвенційно встановлених суб'єктами норм.

Визначення референтної групи (тобто, кола суб'єктів, спільно з якими встановлюються правила, порушення яких тягне за собою відповідальність) залежать від конкретного типу політичних відносин, а також рівня прояву політичної відповідальності (громадянського суспільства, держави, партії, особистої громадянської позиції тощо) [8].

Реальна політична відповідальність може мати комплексний характер. Так, звільнення посадової особи (наприклад, міністра) може відбуватися одночасно як з мотивів невідповідності його чи її дій інтересам та політичним планам партії, членом якої він (вона) є, так і суперечності цих дій інтересам держави (наприклад, покращенню економічних умов).

Суб'єктивною стороною політичної відповідальності, як зазначалося раніше, є "морально-психологічна настанова суб'єктів політики, заснована на глибокому розумінні сенсу й наслідків політичної діяльності" [9]. Для суб'єктів відповідальності сенс і наслідки діяльності оцінюються відповідно до окреслених вище *спільно* визначених політичних норм та інтересів. Для інстанцій, перед якими несуть відповідальність такі суб'єкти (держава, її органи, організації та групи людей тощо), цей сенс і наслідки визначаються відповідно до уявлень про належну й правильну поведінку, реалізації спільних інтересів. Відповідно, оцінити діяльність суб'єкта й визначити конкретну міру його політичної відповідальності можна шляхом "зіставлення реальної діяльності та її результату з інтересами держави, класу, партії та ін., щодо яких суб'єкт свідомо взяв на себе відповідальність" [10].

Як уже зазначалося, конституційно-правова та політична відповідальність часто збігаються щодо суб'єктів, підстав її настання (несприятливих) наслідків. Відповідальність уряду перед парламентом є яскравим прикладом такого збігу, її суб'єктом — і з правової, і з політичної точки зору — є уряд (кабінет міністрів у цілому чи окремі міністри) як вищий орган у системі органів державної виконавчої влади (докладніше про таке визначення поняття "уряд" скажемо далі).

Підставою відповідальності з політичної точки зору є конкретні потреби політики, вираженої у волевиявленні депутатів парламенту, їх оцінкою діяльності та намірів уряду. У зв'язку з цим належить ще раз наголосити на суб'єктивності такої відповідальності уряду: уряд перебуває на посаді доти, доки його діяльність *задовольняє* парламент [11].

Таким чином, *відповідальний* уряд у цьому контексті — не обов'язково "свідомий", "найефективніший у діях", "ревний у виконанні обов'язків" чи "високоморальний" (хоча в ідеалі будь-якому суспільству хотілося б мати правителів з такими чеснотами). Відповідальність уряду пов'язується тут із його спроможністю виконувати дані їм обіцянки в спосіб, який визнається прийнятним парламентською більшістю [12].

Виходячи з цього, деякі дослідники (зокрема, Володимир Шаповал) вживають термін "політична відповідальність уряду" як синонім його парламентської відповідальності [13].

Однак, з іншого боку, підставою для визнання діяльності уряду незадовільною є невиконання чи неналежне виконання ним (в цілому або його членами) покладеного на них обов'язку. А оскільки *правопорушення* означає як порушення заборон, так і невиконання обов'язку, таку відповідальність можна вважати також правовою [14]. Інша річ, що обов'язки можуть бути встановлені як правом (наприклад, конституцією, законодавством про кабінет міністрів певної держави), так і впливати з політичних відносин між урядом та парламентом і його фракціями.

Закон найчастіше визначає обов'язки уряду дуже широко, тому підставою для конкретного рішення про політичну відповідальність уряду є невиконання ним умов політичної угоди з представницьким органом. Така "договірна" природа стосунків особливо чітко виявляється за наявності в конституції країни вимоги інвестири уряду, що включає схвалення парламентом програми його дій чи основних принципів діяльності. Хоча положення таких документів найчастіше декларативні, вони представляють розуміння основних напрямків політики, узгоджених між урядом та парламентом. Невідповідність дій уряду цим стандартам може тягти за собою його відповідальність.

До того ж, відповідальність уряду настає, як зазначалося вище, на основі норм конституції — за визначеною в законах процедурою, із передбаченими у законах наслідками. Підставою для настання цих наслідків є юридичний факт прийняття парламентом відповідного рішення. Зрештою, самі наслідки парламентської відповідальності уряду є також спільними для політичної і правової відповідальності: позбавлення посади

члена уряду чи відставка (дострокове припинення повноважень) уряду в цілому. Така відставка, отже, є мірою політичної і правової відповідальності *одночасно* [15].

Якщо в якомусь конкретному випадку правовою підставою для порушення питання про відповідальність уряду стала протиправна дія урядовця чи урядовців, далі до них можуть застосовуватися санкції, передбачені іншими галузями права (адміністративного, кримінального тощо). Однак це не є *обов'язковою* підставою настання такої відповідальності — на відміну, скажімо, від подібного за санкціями і здійснюваними соціальними функціями інституту імпичменту [16].

Отже, можемо висувати, що парламентська відповідальність уряду — це особлива форма відповідальності, яка має подвійну — політичну та конституційно-правову природу. Політичним є зміст парламентської відповідальності уряду: парламент як представницький орган висловлює довіру курсові, що проводить уряд, і змушує главу держави до зміни уряду чи його курсу в разі неналежного виконання ним своїх обов'язків і, відповідно, втрати довіри до нього парламенту. Однак, підставою для настання такої відповідальності є юридичний факт прийняття парламентом відповідного рішення. До того ж, ця відповідальність настає за нормативно (найчастіше — конституційно) визначеною процедурою, що теж зумовлює її юридичну природу.

Інституційний вигляд і політичне наповнення інституту парламентської відповідальності уряду залежать від форми державного правління.

Формами парламентської відповідальності уряду в парламентських і "змішаних" режимах є вотум довіри (голосування депутатів парламенту за поданий урядом на розгляд проект рішення: законопроект чи пряме запитання про довіру) і вотум недовіри (голосування депутатів парламенту за пропозицію про відставку уряду чи окремого міністра). Глава держави мусить прийняти відставку уряду в разі, якщо парламент не підтримує вотум довіри або підтримує вотум недовіри.

У деяких країнах зловживання механізмом парламентської відповідальності уряду призводило до частих урядових криз, що унеможливило якість підготовки урядових рішень, довгострокове планування і проведення послідовної політики. Так, у Франції в часи Третьої і Четвертої Республік, а також у повоєнній Італії уряди існували в середньому менше року.

Тому автори сучасних конституцій (особливо країн повоєнної Західної Європи і посткомуністичної Східної та Центральної Європи) вмістили у тексти основних законів як підстави порушення питання про відповідальність уряду перед парламентом, процедуру здійснення такої від-

повідальності, так і спеціальні інституційні заборони проти нестабільності урядів внаслідок змін політичної кон'юнктури.

Для забезпечення політичної стабільності й попередження занадто частої зміни урядів у післявоєнних і особливо посткомуністичних конституціях передбачені певні обмеження на застосування механізму парламентської відповідальності уряду [17].

— Найчастіше для порушення питання про недовіру урядові необхідно зібрати певну кількість голосів депутатів. Підписів 1/10 загальної чисельності депутатського корпусу під проектом постанови про недовіру кабінетові вимагають ст. 49 конституції Франції (1958 р.), ст. 94 конституції Італії (1947 р.), ст. 113 конституції Іспанії (1978 р.).

— Розгляд самого питання про відповідальність може бути відкладено на певний строк від дня внесення пропозиції, аби уряд міг мобілізувати своїх прибічників для проведення роз'яснювальної роботи з опонентами: перерви у 48 годин вимагає ст. 49 французької, трьох днів — ст. 94 італійської, п'яти днів — ст. 113 іспанської конституцій. Ст. 67 конституції ФРН вимагає перерви у 48 годин між висловленням недовіри та виборами нового канцлера.

— Питання про недовіру не може ставитися протягом певного часу (року, парламентської сесії) з моменту розгляду вотуму довіри чи недовіри та/або затвердження програми діяльності уряду. Така вимога з'явилася в конституції Франції 1958 року (ст. 49) і була запозичена пізнішими конституціями. Однак, у конституціях більшості країн Східно-Центральної Європи передбачена можливість подолання такого мораторію більшістю голосів депутатського корпусу.

— Більшість сучасних конституцій передбачає право глави держави розпустити парламент у разі його неспроможності сформувати уряд протягом певного терміну (до трьох місяців) після виборів чи відставки попереднього уряду.

— У деяких конституціях визначається обов'язковість конструктивного вотуму довіри (представлення кандидатури нового глави уряду одночасно з пропозицією про відставку діючого). Зокрема, це конституції ФРН (ст. 67 Конституції 1949 року), Іспанії (ст. 113, 1978 року), Польщі (ст. 66, 1997 року).

— Врешті, аби уникнути урядової кризи в результаті незначних змін у позиціях партій в парламенті та/або оцінці діяльності конкретних міністерств більшість сучасних конституцій передбачає можливість висловлення вотуму недовіри окремому міністрові (Греція (ст. 84 конституції 1975 року), більшість країн Східно-Центральної Європи).

У президентських країнах, де президент формує уряд одноосібно, уряд не несе парламентської відповідальності у вигляді вотуму довіри чи недовіри. Натомість відповідальність виконавчої влади реалізується через механізм імпічменту президента й окремих найвищих чиновників. Інститут імпічменту президента передбачено також і в парламентських та "змішаних" республіках, однак, можливість його застосування є лише гіпотетичною: в разі, якщо функції глави держави та прем'єр-міністра достатньо чітко розмежовані (нормативно чи традиційно), а формування уряду залежить від розстановки політичних сил у парламенті й пов'язане зі схваленням програми дій уряду, відповідальним за поточний стан справ у державі та виконання схваленої парламентської програми є саме уряд.

У президентських країнах така відповідальність лягає на президента, однак складність процедури імпічменту та широкий набір важелів впливу на законодавчу владу, що перебуває в руках президента, роблять можливість усунення глави держави з посади лише позірною, а відповідну конституційну норму — "сплячою". Тому напрямок розвитку суспільства, ефективність діяльності влади в цілому (і, зокрема, у проведенні комплексних реформ, які мають здійснювати посткомуністичні країни) великою мірою залежить від особистих якостей глави держави й керівництва його адміністрації. Єдиною на сьогодні "цілком демократичною" та економічно успішною президентською країною можна слідом за Хуаном Лінцем назвати СІЛА, причому завдячуючи унікальному поєднанню політичних традицій, історії відносин між федеративним центром і штатами, значній ролі судової системи як безстороннього арбітра у стосунках між гілками влади та інших подібних факторів.

Можна назвати приклади президентських республік, що досягли високого рівня економічного розвитку (зокрема, Республіка Корея) або можуть його досягти (Аргентина, Бразилія). Однак, історія цих країн, зокрема, нехтування правами й свободами людини та громадянина, високий рівень корупції (Республіка Корея) та нестабільність режиму загалом (Латинська Америка) свідчать не на користь обрання суто президентської форми правління як зразка для наслідування. Це засвідчує й досвід України.

Натомість інститут парламентської відповідальності уряду, що застосовується за парламентської та "змішаної" форм правління, дозволяє досягти низки цілей, проголошених практично всіма посткомуністичними країнами на початку їх переходу до демократії.

По-перше, йдеться про відповідальність влади перед суспільством. Можливість парламенту

(представницького органу) притягти до відповідальності вищий виконавчий орган особливо важлива з огляду на те, що виконавча влада, — зважаючи на обсяг покладених на неї повноважень і функцій, — акумулює значні матеріальні, фінансові, інформаційні, людські, силові та ін. ресурси, а відтак мусить бути контрольованою задля попередження виродження режиму в тиранію.

З цього погляду парламентська відповідальність уряду є лише одним з багатьох способів контролю законодавчої влади над виконавчою (разом із депутатськими запитами, інтерпеляцією, діяльністю парламентських комітетів, рахункової палати, омбудсменів, бюджетними повноваженнями тощо).

Однак, саме парламентська відповідальність уряду відіграє унікальну роль — забезпечує узгодженість і послідовність дій законодавчої та виконавчої влади. Така узгодженість виявляється насамперед в ухваленні парламентом програми діяльності уряду, виконання якої є мірилом відповідності дій уряду суспільним потребам, із визначенням яких народ погоджується через прийняття своїм представником — парламентом — згаданої програми. Теоретично, підставою для відповідальності уряду є саме невідповідність (чи відповідність) його дій узгодженій програмі.

Практично, для уникнення спекуляцій навколо "невиконання програми" (яка найчастіше є декларацією про наміри, про загальний напрямок руху, проте нечасто дає можливість чітко вказати на досягнення тих чи інших результатів) або й просто нестабільності виконавчої влади залежно від зміни політичної кон'юнктури в парламенті, чергового політичного чи корупційного скандалу (одіозний приклад — Італія) у доктрині й конституційній практиці сучасних держав розроблені конкретні запобіжні механізми, які було перелічено вище.

По-друге, у зв'язку з попередньою тезою про узгодженість дій законодавчої та виконавчої влади, парламентська відповідальність уряду передбачає необхідність реальної участі парламенту у формуванні уряду — принаймні, згоди парламенту на призначення саме даного уряду. На наш погляд, механізмом забезпечення цього є процедура інвестиції уряду, яка передбачає вотум довіри не тільки (теоретично, і не стільки) кандидатові на посаду прем'єр-міністра, а й програмі дій нового уряду. Лише в такому разі буде коректним говорити про підтримку уряду парламентською більшістю, а надто про спільну відповідальність законодавчої та виконавчої влади.

У свою чергу, представити, принаймні, логічно завершений і цілісний проект урядової програми, а тим більше претендувати на міністерські портфелі, в такому разі зможуть лише політичні

сили, які отримали достатню кількість голосів у парламенті та зберігають внутрішню єдність і дисципліну, принаймні, щодо голосувань. Про необхідність формування життєздатних політичних партій і впливових парламентських фракцій у посткомуністичних (особливо пострадянських) країнах зроблено чимало політичних заяв і написано багато переконливих праць. Механізм парламентської відповідальності уряду, у поєднанні зі своїм логічним доповненням — парламентською інвестицією уряду, яка передбачала б в отриманні довіри одночасно й уряду, й його програмі — є одним з вагомих стимулів для політекономічних сил пострадянських країн (в тому числі України) до створення реальних і тривалих партій, а не тимчасових "засобів приходу в парламент".

По-друге, зрештою, наявність реального легального важеля впливу парламенту на уряд сприятиме "детінізації" багатьох внутрішньовладних процесів, зокрема розв'язання конфліктів між представниками уряду та фракціями парламенту. Більша наближеність уряду до парламенту в результаті більшої залежності урядовців від провідних політичних сил, згаданий вихід внутрішньовладних питань із тіні сприятимуть становленню політичних традицій, які в демократичних країнах часто є вирішальним фактором безконфліктного виходу з політичних та інших протиріч і знаходження компромісів.

В Україні інститут парламентської відповідальності уряду, хоч формально й проголошений, досі не діє. Це стало однією з причин неузгодженості дій між Верховною Радою та Кабінетом Міністрів і дає підстави Президенту говорити про існування "війни між гілками влади", об'єктивно підживляє здатність законодавчої та виконавчої влади об'єднувати зусилля — в рамках компетенції кожної — до проведення життєво необхідних Україні реформ. Причини такого становища криються в особливостях пострадянської історії України, що визнано переважною більшістю вітчизняних і зарубіжних вчених [18].

До того ж, українські владні інститути слабо пристосовані для подолання комуністичної спадщини. Зокрема, низку суттєвих вад має механізм парламентської відповідальності уряду.

По-перше, 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. В такому разі є сумнівною доцільність створення самої більшості — і саме тому вона була створена 13 січня 2000 року штучно, під тиском з боку президента, а не склалася в результаті розподілу міністерських портфелів між фракціями парламенту.

По-друге, право президента без консультацій з парламентом звільняти прем'єр-міністра й приймати рішення про відставку кабінету робить кабінет залежним від волі глави держави більшою мірою, ніж від позиції парламентської більшості. В умовах неструктурованого парламенту це спонукає депутатів впливати на уряд не через парламентські механізми, а шукаючи порозуміння з президентом, а уряд — прислухатися до адміністрації президента більше, ніж до парламентської більшості (яка затвердила його програму й перед якою він відповідальний).

По-третє, механізм парламентської відповідальності уряду в українському варіанті загрожує політичною патовою ситуацією, принаймні, у двох випадках: у разі необхідності відставки конкретного члена Кабінету Міністрів (індивідуальна відповідальність членів Кабінету Міністрів перед парламентом формально не передбачена, і звільнити їх можна лише через посередництво президента) і в разі незатвердження нового глави уряду після відставки попереднього складу Кабінету Міністрів. Відтак ініціювання парламентської відповідальності уряду загрожує політичною кризою, і використання її парламентом є проблематичним.

Втім, нині настав час для переходу від констатації особливостей національного розвитку до виправлення помилок. Зміна політичної культури, традицій, суспільних цінностей тощо потребуватиме років. Однак, закласти стимули до змін цих категорій у необхідному — демократичному — напрямку можливо за допомогою інституційних змін, насамперед зміни законодавства. Нині загроза приходу до влади в Україні лівоекстремістських сил зменшена до мінімуму, основні бізнес-інтереси сформувалися у групі й намагаються знайти політичне втілення, у парламенті створено (принаймні, формально) правочентристську більшість, а президент ініціював внесення змін до Конституції за результатами всеукраїнського референдуму.

В ході підготовки законопроектів, які мають реалізувати результати референдуму, з'являється можливість виправити вказані вище недоліки. Адаже в пакеті з рішеннями референдуму можуть розглядатися й інші поправки до Конституції та

законів, спрямовані на збалансування відносин між законодавчою та виконавчою гілками влади. Підготовлені пропозиції щодо змін чинного законодавства на основі розроблених і обґрунтованих тут рекомендацій потребуватимуть подальшої розробки, особливо в частині внесення змін до Законів України "Про Кабінет Міністрів України" та "Про Регламент Верховної Ради України", які мають визначати, зокрема, процедурні питання здійснення парламентської відповідальності уряду.

На наш погляд, саме поточний момент є найсприятливішим для остаточної оптимізації механізму взаємин гілок влади в Україні. Складовою відповідних змін має стати уточнення механізму парламентської відповідальності уряду згідно зі світовим досвідом. У сформульованих пропозиціях враховано зміни до Конституції України, що вносяться за підсумками референдуму 16 квітня 2000 року. Питання формування й відповідальності уряду має вирішувати нижня палата майбутнього двопалатного українського парламенту (відтак термін "Верховна Рада" тут є синонімом терміна "нижня палата", — оскільки не видається можливим спрогнозувати, коли буде внесено зміни у структуру парламенту).

Для утвердження тісніших стосунків уряду з парламентом і забезпечення стабільності уряду видається доцільним внести такі зміни до українського законодавства:

1. Удосконалити механізм інвеститури Уряду, передбачити, що Президент України після консультацій з уповноваженими представниками депутатських груп і фракцій протягом 7 сесійних днів після утворення парламентської більшості (вручення Координатором більшості Президентом Угоди про створення більшості) призначає кандидата на посаду Прем'єр-міністра України, який протягом 15 календарних днів має представити Верховній Раді проект Програми діяльності та склад Кабінету Міністрів.

У разі неотримання Програмою і складом Кабінету Міністрів вотуму довіри від Верховної Ради, палата мусить у двотижневий (14 сесійних днів поспіль) термін призначити прем'єр-міністра сама. Якщо протягом цього терміну прем'єра не буде обрано, Президент матиме право розпустити Верховну Раду і призначити нові вибори.

(Змін потребують пп. 11,12 ст. 85, ст. 114 Конституції України; процедурні питання відображаються у Законах "Про Кабінет Міністрів України" (ст. ст. 7—9, 11, 14—16) і "Про Регламент Верховної Ради України").

2. Передбачити, що зміна уряду збігається не з обранням нового Президента, а з обран-

ням нової Верховної Ради, яка, зрештою, несе відповідальність за створення більшості (за результатами всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року) і формування уряду. Відтак Прем'єр-міністр вручає Президентові заяву про відставку Кабінету в перший день першої сесії новообраної Верховної Ради і виконує свої повноваження до інвеститури нового уряду.

(Змін потребує ст. 115 Конституції України; процедурні питання відображаються у Законах "Про Кабінет Міністрів України" (ст. ст. 7, 14—16, 60) і "Про Регламент Верховної Ради України").

3. Передбачити, що Президент України може припинити повноваження Прем'єр-міністра лише за згодою Верховної Ради. Подаючи проект відповідного рішення, Президент також мусить подати кандидатуру нового прем'єра (див. п. 5, конструктивний вотум недовіри).

(Змін потребує п. 9 ст. 106, ст. 113 і ст. 115 Конституції України; процедурні питання відображаються у Законах "Про Кабінет Міністрів України" (ст. 14—16) і "Про Регламент Верховної Ради України").

4. Встановити, що Президент України припиняє повноваження членів Кабінету Міністрів України і голів місцевих державних адміністрацій тільки за поданням Прем'єр-міністра України (таким чином забезпечується неперервність "вертикалі" виконавчої влади).

(Змін потребує п. 10 ст. 106, ст. 114 і п. 4, 5,9, 10 ст. 118 Конституції України; процедурні питання відображаються у Законах "Про Кабінет Міністрів України" (ст. ст. 12, 27, 30, п. 13 ст. 47, ст. 50), "Про місцеві державні адміністрації" (ст. ст. 8, 9) і "Про Регламент Верховної Ради України").

5. Запровадити конструктивний вотум недовіри: у пропозиції про оголошення уряду недовіри має бути вказане прізвище нового прем'єра. В разі прийняття цієї пропозиції названий кандидат стає новим Прем'єр-міністром і формує уряд.

(Змін потребує ст. 87 Конституції України; процедурні питання відображаються у Законах "Про Кабінет Міністрів України" (ст. 17) і "Про Регламент Верховної Ради України").

6. Передбачити відповідальність перед Верховною Радою окремих міністрів — конструктивний вотум недовіри міністру висловлюється простою більшістю голосів.

(Змін потребує ст. 87 Конституції України; процедурні питання відображаються у

Законів "Про Кабінет Міністрів України" (ст. ст. 17, 50) і "Про Регламент Верховної Ради України").

7. Також змінити положення ст. 87 Конституції щодо неможливості розгляду питання про оголошення уряду вотуму недовіри протягом однієї сесії або року з дня затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів: передбачити можливість постановки такого питання навіть за означених умов — але тільки в разі, якщо цю пропозицію підтримають не менше 3/5 від конституційної кількості депутатів палати.

(Змін потребує ст. 87 Конституції України; процедурні питання відображаються у Законах "Про Кабінет Міністрів України" (ст. 17) і "Про Регламент Верховної Ради України").

Внесення запропонованих змін, ефективність яких засвідчена світовою практикою, дозволить суттєво вдосконалити механізм взаємин законодавчої і виконавчої влади. Це сприятиме підвищенню ефективності дій влади, відповідальності її перед суспільством, становленню в Україні тривалих демократичних традицій.

1. Философский словарь / Под ред. И. Т. Фролова.— 5-е изд.— М.: Политиздат, 1987.— С. 346-347.
2. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.— К.: "Укр. енцикл.", 1998.— Т. 1: А-Г.— С. 437.
3. Там само.
4. Там само.
5. Там само.— С. 433.
6. Там само.
7. Політологічний енциклопедичний словник: Навч. посібник для студентів вищ. навч. закладів.— К.: Генеза, 1997.— С. 51.
8. Самуїлік М. М. Політична відповідальність: специфіка, структура, функціонування: Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук (23. 00. 02) / Одес. держ. ун-т ім. І. І. Мечникова.— Одеса, 1997.— С. 13-17.
9. Політологія: Посібник для студентів вузів / За ред. О. В. Бабкіної, В. П. Горбатенка.— К.: Вид. центр "Академія", 1998.— С. 344.
10. Політологічний енциклопедичний словник.— С. 51-52.
11. Юридична енциклопедія / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.— С. 433.
12. Mahler G. S. Comparative Politics: An Institutional and Cross-National Approach / 3rd ed.— Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2000.— P. 119.
13. Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм.— К.: Основи, 1993.— С. 128-138.
14. Наливайко Л. Конституційно-правова відповідальність: критерії класифікації та види // Віче.— 1999.— № 10.— С. 31.
15. Колосова Н. Вказ. праця.— С. 86.
16. Юридична енциклопедія / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.— С. 433.
17. Конституції нових держав Європи та Азії / С. Головатий (упоряд.); В. Шаповал (наук. ред.); Українська правнича фундація.— К.: Право, 1996.— 544 с
18. Див. Наприклад: Головаха Є. І. Стратегія соціально-політичного розвитку України (досвід перших років незалежності та нові орієнтири).— К.: Абрис, 1994.— 63 с; Політологія посткомунізму: Політичний аналіз посткомуністичних суспільств / В. Полохало (керівник авт. колективу).— К.: Політична думка, 1995.— 368 с; Рябов С. Конституційний процес чи український експеримент? // Політична думка.— 1996.— № 1.— С. 30—38; Рябчук М. Демократія та "партія влади" в Україні // Політична думка.— 1994.— № 3.— С. 35—45; Становлення владних структур в Україні (1991—1996) / Редкол.: О. Гарань, В. Кулик, О. Майборода.— К.: Центр політичного аналізу газети "День", 1997.— 178 с; Томенко М. Реальні та удавані конфлікти в державній владі // Демони миру та боги війни. Соціальні конфлікти посткомуністичної доби / С. Макеєв (керівник авт. колективу).— К.: Політична думка, 1997.— С. 420—428 (з 508 с); Томенко М. Сучасна Україна: Політичні олігархи, холдинги, синдикати // Точка зору.— 1999, квітень.— С. 13; Українська державність у ХХ столітті: Історико-політологічний аналіз / О. Дергачов (керівник авт. колективу).— К.: Політична думка, 1996.— 448 с; Якушик Я. Проблеми розподілу влади у пострадянському державотворенні / Україна: людина, суспільство, природа (тези доповідей на конференції).— КМ Academia.— 26 січня 1996.— С. 63; Bukkvoll T. Ukraine and European Security.— London: Chatam House Press, 1997.— 110 p.; Wilson A. Ukraine: Two Presidents and Their Powers / Taras R. (ed.) The Presidency in Post-Communist States.— Cambridge: Cambridge University Press, 1997.— P. 67—105; Bremmer I., Taras R., eds. New States, New Politics: Building the Post-Soviet Nations, 2nd edn.— Cambridge: Cambridge University Press, 1997.— P. 235—275.

Pavlenko R.

THE LEGISLATIVE ENSURING OF THE PARLAMENT RESPONCEBILITY OF GOVERNMENT

The mechanism of parliamentary responsibility of the government is a key element of inter-power relationships under the separation of powers, especially in transition regimes. Recent development of the constitutional doctrine and practice led to the elaboration of several legislative clauses, aimed at both the accountability and stability of the government. For the sake of improvement of the efficiency of relationships between the parliament and government in Ukraine, a number of amendments, incorporating the mentioned clauses, should be made to current Ukrainian legislation.