

УДК 342.6

І.І. ДАХОВА, канд.юрид. наук, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

ПРОЦЕДУРИ ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ УРЯДУ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Ключові слова: уряд, припинення повноважень, відповідальність, відставка, втум недовіри, інтерпеляція

Питанням функціонування уряду і, зокрема такого аспекту, як припинення повноважень вищого органу виконавчої влади, присвячено праці як зарубіжних, так і вітчизняних вчених. Серед них на особливу увагу заслуговують роботи В.Б. Авер'янова, М.В. Баглая, Л.М. Ентіна, О.Д. Крупчана, Б.М. Лазарева, А.Ф. Ноздрачова, А.Є. Постнікова та ін. Водночас окремі питання, пов'язані з припиненням функціонування уряду, в літературі висвітлені неповно. Тому метою даної статті є дослідження процедур припинення урядових повноважень, зокрема аналіз конституційно-правового регулювання процедури вираження недовіри уряду. Її новизна полягає в аналізі підстав висловлення недовіри уряду, пропозиції деяких шляхів вдосконалення процедури висловлення недовіри Кабінету Міністрів України.

Разом із такою звичною підставою дострокового припинення повноважень, як добровільна відставка, та такими специфічними, як смерть прем'єр-міністра (Болгарія, Угорщина) і втрата ним виборчого права (Угорщина), конституційне законодавство переважної більшості країн виділяє відставку уряду, що є проявом відповідальності цього колегіального органу влади.

Необхідно розмежовувати конституційно-правову й політичну відповідальність уряду. Так, О.Д. Градовський писав, що «політична відповідальність уряду, на відміну від юридичної, виражається в формі солідарної відповідальності, в деякій круговій поруці, встановленій між членами кабінету. Полі-

тична відповідальність виявляється в тому, що члени кабінету однаково відповідальні за спільні заходи, що проводяться урядом, або за загальний напрям урядової політики. Така солідарна відповідальність проявляється в тому, що у випадку серйозної поразки кабінету в палаті, він увесь подає у відставку й замінюється іншим складом» [1, с.459]. А. Фонбланк також відмежовував політичну відповідальність від судової, відмічаючи, що політична може призвести тільки до втрати влади [2, с.97].

Деякі вчені визначають конституційно-правову відповідальність вищих органів державної влади як юридичну відповідальність політичного характеру, що існує у сфері конституційних відносин і реалізується у відповідальному стані суб'єктів конституційно-правових відносин (позитивний аспект) за здійснення їх правового статусу та компетенції, а у випадках його порушення – у примусовому перенесенні заходів впливу (негативна відповідальність), суть яких полягає у вилученні зі сфери політики та позбавленні права здійснювати державну владу [3, с.78].

На думку Ю.Г. Барабаша, парламентська відповідальність уряду має свою особливу природу і становить собою особливий вид відповідальності в сфері державної влади, що має риси як політичної, так і юридичної, а саме конституційно-правової відповідальності, тобто перебуває на стику цих двох видів відповідальності [4, с.14].

С.Г. Серьогіна слушно зазначає, що конституційно-правова відповідальність, будучи самостійним видом юридичної відповідальності, може застосовуватися тільки за правопорушення (делікти) в конституційному праві, тобто підставою правової відповідальності уряду є встановлений факт правопорушення з боку урядовців, передбачений конституційним законодавством. Політична ж відповідальність має принципово інший характер, оскільки її підстава – недоцільність діяльності посадових осіб, а не вчинення ними правопорушень. Мета конституційно-правової відповідальності полягає у припиненні по-

рушень конституційної законності, а політичної – в усуненні невідповідності між урядовою політикою й вимогами глави держави чи парламентської більшості [5, с.22, 23].

Політичну відповідальність уряду перед парламентом часто називають парламентською відповідальністю, пов'язуючи це визначення з тим, що всі відповідні процедури відбуваються в представницькому органі. Так, відповідно до ч.1 ст.108 («Відповідальність Уряду») Конституції Румунії, Уряд несе політичну відповідальність за всю свою діяльність тільки перед Парламентом. Кожний член Уряду солідарно з іншими його членами несе політичну відповідальність за діяльність Уряду та за його акти.

Політична відповідальність може носити як колективний, так і індивідуальний характер. Реалізація індивідуальної політичної відповідальності члена уряду перед парламентом не тягне обов'язкової відставки уряду в цілому. Тим самим принцип політичної солідарності членів уряду набуває по суті однобічного характеру. У таких випадках альтернативу між відставкою конкретного члена уряду й відставкою всього складу уряду визначає глава уряду, рішення якого детерміноване політичною ситуацією, що склалася у парламенті та поза його лавами.

У практиці розвинутих країн випадки індивідуальної відповідальності членів уряду є унікальними, і пов'язані з їх персональними діями, що звичайно спричинили політичний скандал. У зв'язку з тим, що конституції не визначають причинно-наслідковий зв'язок між індивідуальною політичною відповідальністю окремого члена уряду (не його глави) та відставкою уряду в цілому, цей зв'язок може встановити глава уряду, за відповідних обставин подавши у відставку за власною ініціативою [6, с.181, 182]. Нечасті випадки індивідуальної відповідальності членів уряду вчені пояснюють тим, що у більшості країн уряд розглядається як єдина команда, що провадить спільний політичний курс і здійснює сумісну управлінську діяльність [7, с.167].

Можливість такої відповідальності кон-

ституційно визнана в країнах із парламентарною та змішаною формами правління. У президентських республіках уряд несе відповідальність перед самим президентом.

На відміну від відповідальності в порядку імпічменту, коли її підстави прямо встановлюються в конституції, власне політична відповідальність уряду значною мірою є суб'єктивною. Так, С.Г. Серьогіна зазначає, що підстави політичної відповідальності можуть бути різними: зміна розстановки сил у парламенті; невідповідність дій урядовців інтересам політичної партії, членами якої вони є; підозра в неблаговидних вчинках; результати процедури інтерпеляції чи запитів депутатів тощо [5, с.22]. В. Мельниченко також вважає, що політична відповідальність, на відміну від юридичної, значно більшою мірою суб'єктивізована та відносна, оскільки немає абсолютних і формалізованих критеріїв оцінки стану державного управління на тому чи іншому етапі розвитку суспільства в тих чи інших умовах [8, с.20].

Необхідність застосування політичної відповідальності визначається не критеріями законності, а потребами конкретної політики, відображеними у волевиявленні депутатів парламенту. Уряд здійснює свої функції доти, доки його діяльність задовольняє парламент. При цьому уряд діє за власним правом, і його члени не розглядаються як довірені особи представницького органу, що виконують його волю. Насправді характер і значення такої відповідальності визначаються реальними політичними інтересами.

Аналізуючи природу політичної відповідальності уряду, слід також звернути увагу на її механізм. У процедурах притягнення уряду до політичної відповідальності в різних країнах є певні типові риси. Зокрема в усіх без винятку відповідних країнах рішення щодо недовіри уряду має бути прийняте абсолютною більшістю голосів у парламенті (нижній палаті). Недовіра главі уряду означає й недовіру всьому його складу та тягне за собою їх відставку. Конституції ряду держав обмежують можливості повторного внесення питан-

ня щодо недовіри протягом певного терміну роботи представницького органу [9, с.58–60].

Що ж стосується більш детальної характеристики конституційно-правового регулювання процедури вираження недовіри уряду, то в цьому випадку можна виділити наступні приклади та тенденції.

Насамперед, основні закони низки країн передбачають так звану процедуру «конструктивного вотуму недовіри». Так, відповідно до ст.67 Конституції ФРН, Бундестаг може виразити недовіру Федеральному канцлеру тим, що більшістю членів обере йому наступника, і звернутися до Федерального президента з проханням про звільнення Федерального канцлера. Федеральний президент повинен задовольнити це прохання і призначити обрану особу. Між пропозицією про вираження недовіри та виборами повинно пройти сорок вісім годин. На думку С.К. Бостана, необхідність призначення «спадкоємця» значним чином підсилює владу канцлера та породжує достатню впевненість у стабільності діяльності уряду [10, с.206].

Разом із тим, аналіз процедури висловлення недовіри дозволяє зробити висновок, що, чим сильнішою є влада глави держави, тим складніше парламенту відправити уряд у відставку. Наприклад, відповідно до ч.1 ст.63 Конституції Республіки Казахстан у разі висловлення парламентом недовіри Уряду, Президент може розпустити парламент. Показовим є також той факт, що відповідно до цієї конституційної норми іншими підставами розпуску парламенту є двократна відмова парламентом дати згоду на призначення Прем'єр-міністра та політична криза, що виникає в результаті непереборних суперечностей між палатами парламенту або парламентом та іншими гілками державної влади [11, с.227].

Іншим прикладом є процедура вираження недовіри Прем'єр-міністру Єгипту. У даному випадку Національні збори виражають недовіру Прем'єру (а, відповідно, й всьому складу Уряду) у формі пропозиції Президенту відправити Уряд у відставку. Президент може повернути цю пропозицію парламенту

протягом 10 днів, але, якщо парламент підтвердить свою пропозицію, Президент виносить спірне питання на референдум (до речі, в Конституції Єгипту ця ситуація йменується як «суперечності між Національними зборами і Урядом» (ст.127). Референдум проводиться протягом 30 днів з моменту підтвердження рішення Національними зборами. У цьому випадку засідання Уряду призупиняються. Якщо в результаті референдуму Уряд отримає підтримку, то парламент вважається розпущеним, в іншому випадку Президент Республіки приймає відставку Уряду [12, с.50, 179].

В інших випадках процедура вираження недовіри уряду ускладнюється тим, що питання про його відставку може бути поставлене лише за результатами розгляду інтерпеляції парламенту. Інтерпеляція як форма парламентського контролю полягає в запиті парламентаря, частіше групи парламентарів, до міністра з тим, щоб він пояснив здійснювану ним політику або окремі акції, або до прем'єр-міністра – для пояснення загальної політики уряду [13, с.191]. На відміну ж від звичайного парламентського запиту, за результатами розгляду відповіді на інтерпеляцію може бути поставлене питання про висловлення недовіри уряду. Що стосується конституційного закріплення цієї форми парламентського контролю, то тут можна навести такі приклади.

Так, відповідно до ст.111 Конституції Іспанії, Уряд і будь-хто з його членів зобов'язані давати відповіді на інтерпеляції і запити, заявлені в палатах. Регламенти встановлюють мінімальний тижневий термін для організації дебатів у таких випадках. Будь-яка інтерпеляція може дати мотив для внесення резолюції, в якій палата виражає свою позицію. «Група чисельністю не менш десяти депутатів може виступити в Державних зборах з інтерпеляцією з приводу діяльності Уряду або окремого міністра. Якщо після обговорення інтерпеляції більшість депутатів виразить недовіру Уряду або окремому міністру, Державні збори зміщують Уряд або міністра» (ст.118 Конституції Словенії) [14, с.292].

Запровадження подібної процедури й у Конституції України сприятиме, на наш погляд, вдосконаленню процедури вираження недовіри уряду. Це пов'язано з тим, що досить часто Кабінет Міністрів відправляється у відставку внаслідок певних політичних домовленостей, незрозумілих для більшості громадян, завдяки чому виникає деструктивна реакція як в економічному, так і політичному житті країни. Натомість внаслідок запровадження процедури інтерпеляції можна досягти більшої прозорості при висловленні резолюції недовіри, оскільки причини відставки будуть мати більш економічний, ніж суто політичний характер, що є значною запорукою підвищення ефективності державного управління на трансформаційному етапі розвитку країни.

Що ж стосується підстав вираження недовіри уряду, то, як правило, враховуючи політико-правовий характер цієї процедури, вони практично не закріплюються на конституційному рівні. Однак у цьому випадку слід відмітити, що в скандинавських країнах відмічається поступовий перерозподіл відповідальності між главою держави та членами уряду за стан державного управління. Так, у Конституції Фінляндії 1999 р. передбачено, що кожний міністр, що бере участь у розгляді справи в Державній раді, на якій головує Президент, відповідає за прийняте рішення, якщо він не зробив заяви про свою незгоду, занесену до протоколу (ч.2 §60 Конституції). А отже, міністра не можна притягти до відповідальності в таких випадках. Додамо, що подібна норма раніше була відсутня в конституційному законодавстві цієї країни.

В аспекті розглядуваної проблеми слід відмітити, що питання про відставку уряду не завжди ініціюється в парламенті з метою зміни складу уряду. Інколи такі дії, в першу чергу з боку опозиційних сил, здійснюються суто з політичних мотивів, насамперед, для привернення уваги громадськості до проблемних питань у державному управлінні, а також до падіння авторитету провладних політичних партій. Так, 5.03.2001 р. нижня па-

лата японського парламенту завдяки голосам фракцій, що входять до урядової коаліції, відхилила вотум недовіри Уряду І. Морі, внесений напередодні опозицією. Попри те, спостерігачі відмічають, що навіть за умов такого негативного результату (який, до речі, був цілком передбачуваний) опозиція досягла своєї мети – змусила своїх політичних супротивників підтримати І. Морі, рейтинг якого став вкрай низьким. Що, в свою чергу, призвело до посилення протистояння всередині Ліберально-демократичної партії, яку очолює І. Морі. А це, безперечно, стало серйозним ударом по лідерським позиціям І. Морі, особливо враховуючи той факт, що голосування з вотуму недовіри відбулось за вісім днів до чергового партійного з'їзду та за два місяці до чергових парламентських виборів [15].

Як було вказано вище, необхідним є відмежування процедури висловлення недовіри уряду, що є проявом політичної відповідальності і може носити як індивідуальний, так і колективний характер, від процедури імпичменту прем'єр-міністру чи міністрам, що завжди має індивідуально-правовий характер та пов'язана з притягненням того чи іншого посадовця до юридичної відповідальності.

Так, відповідно до ст.ст.159, 160 Конституції Єгипту, Президент Республіки чи Національні збори мають право поставити питання про притягнення міністра до судового переслідування за правопорушення, вчинене ним при виконанні службових обов'язків. Рішення Національних зборів про порушення переслідування проти будь-якого міністра може бути прийнято за пропозицією не менше 1/5 депутатів зборів. Рішення про порушення переслідування виноситься більшістю в 2/3 голосів депутатів парламенту. Міністр, проти якого порушено переслідування, відсторонюється від виконання своїх службових обов'язків до закінчення розгляду його справи. Припинення виконання міністром своїх обов'язків не є перешкодою порушення проти нього судового переслідування або подальшому веденню вже розпочатого проти

нього судового розгляду [12, с.186, 187].

Іншим непростим питанням діяльності уряду, пов'язаним із припиненням ним повноважень, є виконання функцій уряду на період до сформування його нового складу. У конституціях деяких країн ця ситуація врегульована достатньо детально. Так, відповідно до ст.114 Конституції Туреччини, міністри юстиції, внутрішніх справ і комунікацій подають у відставку до загальних виборів до Великих Національних Зборів Туреччини. За три дні перед початком виборів або у разі рішення провести дострокові вибори протягом п'яти днів з моменту рішення Прем'єр-міністр призначає незалежних осіб, членів Великих Національних Зборів Туреччини або таких, які не є депутатами, на ці міністерські пости. При прийнятті рішення про проведення нових виборів Рада міністрів повинна подати у відставку, а Президент Республіки повинен призначити Прем'єр-міністра, щоб сформувати тимчасову Раду міністрів. Тимчасова Рада міністрів складається з членів політичних партійних фракцій пропорційно до їх чисельності в парламенті, за винятком міністрів юстиції, внутрішніх справ і комунікацій, які повинні бути незалежними особами – членами Великих Національних Зборів Туреччини, або особами, що не є депутатами. Число членів, які запрошуються до уряду від партійних груп, визначається головою парламенту і повідомляється Прем'єр-міністру. Члени партії, що відмовилися прийняти запропоновані міністерські пости або відмовилися згодом, замінюються незалежними особами – членами Великих Національних Зборів Туреччини або особами, що не є депутатами. Тимчасова Рада міністрів формується протягом п'яти днів після публікації в урядовому віснику про рішення провести нові вибори. На тимчасову Раду міністрів вотум недовіри не розповсюджується. Тимчасова Рада міністрів виконує свої обов'язки протягом виборчої кампанії і до скликання Зборів [16].

Що стосується німецької практики урядування, то вона передбачає два можливі варі-

анти вирішення подібної ситуації. Перший полягає у тимчасовому виконанні обов'язків Федеральним канцлером на прохання Федерального президента, другий – у тимчасовому виконанні обов'язків канцлера федеральним міністром на прохання самого канцлера або ж президента. Доручення колишньому Федеральному канцлеру тимчасово продовжувати виконувати свої обов'язки дається зазвичай у випадку виходу його у відставку чи скликання нового Бундестагу. Разом з тим у випадку, коли колишній канцлер не здатен виконувати свої обов'язки (наприклад, у випадку хвороби), президент доручає виконувати обов'язки канцлера одному з федеральних міністрів. Так трапилось у 1974 р., коли після звільнення канцлера В. Брандта, тимчасове виконання його обов'язків було доручено віце-канцлеру.

При цьому, на думку німецьких дослідників, правовий статус «тимчасового» уряду практично такий самий, як і у звичайного. Разом з тим в силу відсутності фидуціарних відносин між урядом і парламентом (оскільки останній у таких випадках не повинен надавати згоду на призначення канцлера), на тимчасовий уряд не розповсюджуються процедури висловлення недовіри та звернення до парламенту для отримання довіри [17, с.253].

Аналіз процедури висловлення недовіри дозволяє зробити висновок, що, чим сильнішою є влада глави держави, тим складніше парламенту відправити уряд у відставку. В інших випадках процедура вираження недовіри уряду ускладнюється тим, що питання про його відставку може бути поставлене лише за результатами розгляду інтерпеляції парламенту. Запровадження подібної процедури й у Конституції України сприятиме, на наш погляд, вдосконаленню процедури вираження недовіри Кабінету Міністрів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Градовский А. Д. Государственное право важнейших европейских держав / А. Д. Градовский. – СПб. : Изд. Л. Ф. Панте-

леєва, 1895. – 528 с.

2. Фонбланк А. Правление Англии : монография / А. Фонбланк ; пер. Ю. Гамбарова. – СПб. : Изд. картографич. заведения А. Ильина, 1903. – 216 с.

3. Кресіна І. О. Інститут імпичменту: Порівняльний політико-правовий аналіз / І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, С. В. Балан. – К. : Юридична думка, 2004. – 176 с.

4. Барабаш Ю. Парламентська відповідальність уряду в конституційній практиці країн ЄС та України / Ю. Барабаш // Право України. – 2007. – № 4. – С. 12–18.

5. Сєрьогіна С. Г. Відповідальність уряду як елемент форми правління / С. Г. Сєрьогіна // Проблеми законності. – 2004. – Вип. 66. – С. 21–31.

6. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм / В. М. Шаповал. – К. : Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. – 560 с.

7. Правительство Российской Федерации / под ред. Т. Я. Хабриевой. – М. : Норма, 2005. – 608 с.

8. Мельниченко В. Політична відповідальність у державному управлінні / В. Мельниченко // Віче. – 2003. – № 1. – С. 19–24.

9. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

10. Бостан С. К. Форма правління сучасної держави: проблеми історії, теорії, практики / С. К. Бостан. – Запоріжжя : Юрид. інститут, 2005. – 540 с.

11. Конституції стран СНГ и Балтии : учеб. пособие / сост. Г. Н. Андреева. – М. : Юристь, 1999. – 640 с.

12. Сапронова М. А. Государственный строй и конституции арабских республик / М. А. Сапронова. – М. : Муравей, 2003. – 328 с.

13. Конституционное право : словарь / отв ред. В. В. Маклаков. – М. : Юристь, 2001. – 560 с.

14. Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С. Головатий. – К. : Укр. правн. фундація. Вид-во «Право», 1996. – 544 с.

15. Нижняя палата парламента Японии отклонила вотум недоверия премьер-министру [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://news0301.fxeuroclub.ru/news_126734.php.

16. Конституция Турции (Турецкой Республики) от 7.11.1982 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://clin.iatp.by/constitution/drugi/turcia-r.htm>.

17. Государственное право Германии: Сокращ. пер. с нем. семитомного издания. – Т. 1. – М. : Ин-т гос-ва и права РАН, 1994. – 312 с.

Дахова І. І. Процедури припинення повноважень уряду: зарубіжний досвід / І. І. Дахова // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 268–273 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10diuzd.pdf>

Розглянуто підстави припинення урядових повноважень, розкрито причини відставки уряду, здійснено характеристику конституційно-правового регулювання процедури висловлення недовіри уряду.

Дахова І. І. Процедуры прекращения полномочий правительства: зарубежный опыт
 Рассмотрены основания прекращения правительственных полномочий, раскрыты причины отставки правительства, дана характеристика конституционно-правового регулирования процедуры выражения недоверия правительству.

Dakhova I.I. Procedure of the Termination of Powers of the Government: Foreign Experience

The bases of the termination of the governmental powers are considered, the reasons of resignation of the government are opened, and the characteristic of constitution-legal regulation of procedure of expression of mistrust is given the government.