

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ УРЯДУ ЯК ЕЛЕМЕНТ ЙОГО КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ

Дахова І. І.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права України
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого, м. Харків

Анотація: У статті розглянуто конституційно-правову та політичну відповідальність; досліджено зміст, підстави урядової відповідальності, виявлено тенденції конституційно-правового регулювання процедури вираження недовіри уряду.

Ключові слова: відповідальність, уряд, парламент, президент.

Аннотация: В статье рассмотрены конституционно-правовая и политическая ответственность; исследовано содержание, основания правительственной ответственности; выявлены тенденции конституционно-правового регулирования процедуры выражения недоверия правительству.

Ключевые слова: ответственность, правительство, парламент, президент.

Annotation: The article examines the constitutional and political responsibility; the content, the basis of government responsibility; tendencies of the constitutional and legal procedures regulating the expression of no confidence to the government.

Key words: responsibility, government, parliament, president.

Конституційно-правовий статус уряду становить собою складну системоутворюючу державно-правову категорію, що визначає нормативно закріплене та

реально втілене на практиці становище уряду в системі владних взаємовідносин з іншими суб'єктами конституційного права, насамперед, вищими державними інституціями, і становить собою сукупність таких елементів, як правосуб'єктність

уряду, принципи його діяльності, компетенція, склад і статус окремих членів уряду, а також відповідальність уряду за свою діяльність. Сукупність саме цих елементів, на наш погляд, дає цілісне уявлення про місце та роль уряду в системі державної влади.

Щодо *відповідальності уряду*, то вона безпосередньо стосується конституційно-правового статусу уряду, оскільки визначає характер взаємовідносин цього органу з вищими органами державної влади, насамперед, главою держави та парламентом. Так, у конституціях деяких країн ми можемо зустріти спеціальні розділи, присвячені взаємовідносинам уряду і парламенту. Переважна більшість питань, які врегульовуються нормами таких розділів, стосується конституційно-правової відповідальності уряду. Наприклад, Підрозділ 2 Розділ IV Конституції Греції містить такі статті, які визначають такі питання діяльності уряду: процедура отримання довіри уряду (ст. 84); принцип колективної відповідальності членів уряду (ст. 85); процедура винесення парламентом обвинувачення проти окремих членів уряду (ст. 86) [5, с. 406-407].

Дослідження змісту, підстав урядової відповідальності є необхідним для повного аналізу статусу уряду як вищого органу державної влади, його місця в державному механізмі і в поділі державної влади, до того ж така відповідальність є важливою складовою системи стримувань і противаг.

Теоретичну основу дослідження урядової відповідальності складають праці вітчизняних і зарубіжних авторів, що присвячені проблемам поділу влади, конституційно-правової відповідальності, серед яких С.А. Авак'ян, М.В. Баглай, Ю.Г. Барабаш, Т.Д. Зражевська, Н.М. Колосова, С.Г. Серьогіна, В.С. Чиркін, Т.Д. Шон.

Говорячи про відповідальність уряду, слід розмежовувати конституційно-правову й політичну відповідальність. 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. Політична 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» [3, с. 459]. А. Фонбланк також відмежовував політичну відповідальність від судової, відмічаючи, що політична може призвести тільки до втрати влади [14, с. 97]. 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 порушень конституційної законності, а політичної – в усуненні невідповідності між урядовою політикою й вимогами глави держави чи парламентської більшості [13, 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. Парламентська відповідальність уряду є механізмом впливу парламенту на уряд з метою забезпечення ефективної реалізації ухвалені парламентом програми його діяльності.

В умовах парламентаризму питання про відповідальність уряду перед представницьким органом за здійснювану ним політику має важливе значення для з'ясування характеру взаємовідносин між органами законодавчої і виконавчої влади з тієї точки зору, що в умовах парламентарно-президентської форми правління в Україні парламентська більшість, яка формує Кабінет Міністрів України, має, у свою чергу, нести всю повноту відповідальності за результати його дій перед виборцями на чергових виборах до представницького органу [10, с. 20].

Політична відповідальність може носити як колективний, так і індивідуальний характер. Реалізація індивідуальної політичної відповідальності члена уряду перед парламентом не тягне обов'язково відставки уряду в цілому. Тим самим принцип політичної солідарності членів уряду набуває по суті одностороннього 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 [15, с. 181-182].

Можливість такої відповідальності конституційно визнана в країнах із парламентарною та змішаною формами правління. У президентських республіках уряд несе відповідальність перед самим президентом.

На відміну від відповідальності в порядку імпичменту, 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 [13, с. 22]. В. Мельниченко також вважає, що політична відповідальність, на відміну від юридичної, значно більшою мірою суб'єктивізована й відносна, оскільки немає абсолютних і формалізованих критеріїв оцінки стану державного управління на тому чи іншому етапі розвитку суспільства в тих чи інших умовах [11, 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 питання щодо недовіри протягом певного терміну роботи представницького органу [4, с. 58-60].

Що ж стосується більш детальної характеристики конституційно-правового регулювання процедури вираження недовіри уряду, то в цьому випадку можна виділити такі 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 й 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 [1, 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 і іншими гілками державної влади [6, с. 227].

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 [8, с. 191]. На відміну ж від звичайного парламентського запиту, за результатами розгляду відповіді на інтерпеляцію може бути поставлене питання про висловлення недовіри уряду. Так, відповідно до ст. 118 Конституції Словенії, 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 [7, 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.

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 провідних політичних партій.

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 імпічменту прем'єр-міністра чи міністрів, 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 виносяться 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 Великих Національних Зборів Туреччини 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 вісникові 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 [9].

Що стосується німецької практики урядування, то вона передбачає два можливі варіанти 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 році,

коли після звільнення канцлера В. Брандта, тимчасове виконання його обов'язків було доручено віце-канцлеру [2, с. 253].

При цьому, на думку німецьких дослідників, правовий статус «тимчасового» уряду практично такий же, як і у звичайного. Разом з тим, у силу відсутності фідучіарних 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 [2, с. 253].

Таким чином, 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 України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бостан С.К. Форма правління сучасної держави: проблеми історії, теорії, практики. – Запоріжжя: Юрид. інститут, 2005. – 540 с.
2. Государственное право Германии: Сокращ. пер. с нем. семитомного издания. – Т. 1. – М.: Ин-т гос-ва и права РАН, 1994. – 312 с.
3. Градовский А.Д. Государственное право важнейших европейских держав. – С.-Пб.: Изд. Л.Ф. Пантелеева, 1895. – 528 с.
4. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
5. Конституции зарубежных государств: Учеб. пособие / Сост. проф. В.В. Маклаков. – 2-е изд. – М.: Изд-во БЕК, 1997. – 586 с.
6. Конституции стран СНГ и Балтии: учеб. пособ. / Сост. Г.Н. Андреева. – М.: Юристъ, 1999. – 640 с.
7. Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий. – К.: Укр. Правн. Фондація. Вид-во «Право», 1996. – 544 с.
8. Конституционное право: Словарь / Отв ред. В.В. Маклаков. – М.: Юристъ, 2001. – 560 с.
9. Конституция Турции (Турецкой Республики) от 7.11.1982 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://clin.iatp.by/constitution/drugi/turcia-r.htm>
10. Мартишок Р. Парламентська відповідальність уряду в Україні: особливості нормативного регулювання / Р. Мартишок // Право України. – 2008. – №9. – С. 19-25.
11. Мельниченко В. Політична відповідальність у державному управлінні / В. Мельниченко // Віче. – 2003. – № 1. – С. 19-24.
12. Сапронова М.А. Государственный строй и конституции арабских республик. – М.: Муравей, 2003. – 328 с.
13. Сergyogina С.Г. Відповідальність уряду як елемент форми правління / С. Г. Сergyogina // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. – Х.: Нац. юрид. акад. Укр. 2004. – Вип. 66. – С. 21-31.
14. Фонбланк А. Правление Англии: Моногр. научн. изд-е / Пер. Ю. Гамбарова. – С.-Пб.: Изд. картографич. заведения А. Ильина, 1903. – 216 с.
15. Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм. – К.: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. – 560 с.