
А. О. Муртіщева, асистент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Окремі питання персоналізації конституційно-правової відповідальності уряду в державах – членах Європейського Союзу

Стаття присвячена аналізу проблеми персоналізації конституційно-правової відповідальності уряду. Наведена характеристика конституційного регулювання індивідуальної парламентської відповідальності міністрів у країнах Європейського Союзу. Окреслені особливості функціонування інституту парламентської відповідальності в країнах, які на конституційному рівні не визнають можливості його застосування до окремих міністрів. Визначено можливість для України запозичити практику окремих держав для розробки та впровадження різних форм відповідальності членів уряду.

Ключові слова: *конституційно-правова відповідальність, уряд, персоналізація конституційно-правової відповідальності, індивідуальна відповідальність міністрів.*

Одним із актуальних питань сучасної науки конституційного права тривалий час залишається інституціоналізація конституційно-правової відповідальності вищих органів державної

влади. Дослідження його набуває важливого значення для забезпечення основних принципів правової державності, вимоги зв'язаності держави правом. І досі залишаються недостатньо опрацьованими як теоретичні, так і практичні аспекти інституту конституційно-правової відповідальності, зокрема, щодо поєднання юридичних та політичних начал у цьому інституті, складної системи правових джерел, ефективності реалізації процедур та санкцій цього виду відповідальності. Серед інших можна назвати і проблему персоналізації відповідальності вищого органу виконавчої влади.

Дослідженню окремих аспектів конституційно-правової відповідальності уряду присвячені роботи таких вітчизняних та зарубіжних науковців, як Дж. Банністер (*J. Bannister*), Ю. Г. Барабаш, Б. Галліган (*B. Galligan*), В. П. Колісник, А. Маллія (*A. Mallia*), С. Г. Серьогіна, Ю. М. Тодика, Дж. Ф. Феррарі (*G. F. Ferrari*) та ін. Вони створюють необхідне підґрунтя для комплексного дослідження не тільки колегіальної відповідальності уряду, але і дають можливість прослідкувати, яким чином реалізується індивідуальна відповідальність міністрів як державних діячів, яким відведена ключова роль у реалізації окремих напрямів урядової політики.

Метою цієї статті є розгляд організаційно-правових особливостей інституту індивідуальної парламентської відповідальності міністрів як основної форми їх конституційної відповідальності, моделей конституційної регламентації цього інституту в державах – членах Європейського Союзу та проблем, що виникають при їх реалізації.

Розглядаючи інститут індивідуальної відповідальності міністрів, у першу чергу варто звернути увагу на парламентську відповідальність цих осіб, властиву вестмінстерській моделі організації державної влади, впровадженій у Великобританії та запозиченій багатьма іншими країнами. Серед характерних рис цієї моделі можна назвати, зокрема, неповну відмежованість виконавчої влади від законодавчої (тому інколи Кабінет міністрів Великобританії називають «головним комітетом» парламенту [1]), високу концентрацію виконавчої влади в межах Кабінету міністрів, який формується парламентською більшіс-

тю на однопартійній основі [2, с. 34], наявність колективної відповідальності Кабінету міністрів та індивідуальної – його членів.

Якщо колективна відповідальність передбачає публічну підтримку та схвалення членами Кабінету міністрів колективно прийнятих урядових рішень, а в іншому разі – їх відставку [3], то індивідуальна – повну відповідальність міністра за діяльність очолюваного ним міністерства. Так, при виявленні фактів корупції, розтрата або будь-яких інших проступків міністр має піти у відставку навіть без наявності його вини, коли він не знав про ці обставини [4]. Вважається, що таким чином гарантується не тільки відповідальність міністра за те чи інше урядове рішення, а й забезпечується стимулювання його до ретельного аналізу діяльності очолюваного ним міністерства. Поряд з цим застосовується й більш широка інтерпретація змісту індивідуальної відповідальності: оскільки у Великобританії міністри беруть участь у засіданнях парламенту, то їх відповідальність полягає у забезпеченні парламенту інформацією про всі дії міністерства – так звана роз'яснювальна відповідальність (*explanatory responsibility*) – та поданні у відставку в разі виявлення серйозних порушень у міністерстві [5, с. 158].

Правова регламентація індивідуальної відповідальності міністрів у Великобританії забезпечується переважно на рівні конституційних угод (конституційних звичаїв, конвенційних норм), які становлять неписану частину британської конституції. Незважаючи на те, що інститут індивідуальної відповідальності міністрів поряд із колективною урядовою відповідальністю є одним з основних елементів концепції відповідального правління, сучасна державно-правова практика демонструє складність його практичного застосування. Це викликано рядом об'єктивних причин, серед яких – брак формально-юридичних механізмів реалізації та трансформація змісту окремих конституційних звичаїв, що характерно для країн з неписаною конституцією.

На думку зарубіжних вчених, принципи колективної та індивідуальної відповідальності міністрів є гнучкими та відкритими для інтерпретації [6, с. 73]. Остання залежить від фактичних

обставин та розсуду прем'єр-міністра. Певна формалізація управлінських звичаїв забезпечується Інструкцією Кабінету (*The Cabinet Manual*) – документом, що встановлює внутрішньоорганізаційний порядок діяльності уряду Великобританії [7, с. 3]. Норми, що містяться в цьому документі, зокрема, роз'яснюють, яким чином традиційні звичаї мають застосовуватися у тому чи іншому випадку, та виступають правовою процедурно-процесуальною основою здійснення прем'єр-міністром керівництва Кабінетом [6, с. 73].

Практика реалізації індивідуальної відповідальності демонструє приклади можливого уникнення її міністрами шляхом «перекладення» відповідальності на державних службовців очолюваних ними міністерств. З одного боку, це служить меті забезпечення персоналізації відповідальності, оскільки позбавляє міністрів тягаря відповідальності «без його вини», за дії значного числа службовців, які працюють у міністерстві. Проте з другого – створює загрозу політизації державної служби. Адже уряди тяжіють до формування того вищого посадового складу міністерств, який розділяє їх політичні погляди. І замість традиційного працевлаштування державних службовців на постійних засадах часто використовують контрактну форму найму з можливістю її припинення при зміні складу уряду [5, с. 160].

Можливість довільного трактування як самих конституційних звичаїв, так і норм, що їх роз'яснюють, а також вищезазначена практика державного управління є тими аргументами, котрі можуть наводитися в обґрунтування не обов'язковості запровадження індивідуальної відповідальності міністрів. Але слід відмітити: якщо для країн з усталеними традиціями парламентаризму певна гнучкість змісту конституційних звичаїв є припустимою, то для країн, які лише нещодавно стали на шлях побудови правової державності, необхідним є забезпечення домінування права над політичним розсудом та чітка правова формалізація різних форм конституційно-правової відповідальності як органів публічної влади, так і окремих державних діячів, зокрема міністрів.

Аналіз формалізованого конституційного регулювання інституту індивідуальної відповідальності членів уряду в країнах

Європейського Союзу дає можливість виділити дві основні моделі. Перша передбачає конституційне закріплення індивідуальної відповідальності лише прем'єр-міністра. Оскільки саме в особі прем'єр-міністра переважно персоналізується відповідальність уряду, то його звільнення, як правило, тягне відставку всього складу цього колегіального органу. Така модель знайшла відображення, наприклад, у ч. 2 ст. 96 Конституції Бельгії; ч. 2 ст. 89 Конституції Болгарії; ч. 1 ст. 67 Конституції Німеччини; ч. 1 ст. 21 Конституції Угорщини.

Для другої моделі характерне закріплення у нормах Основного Закону можливості висловлення недовіри окремому міністру поряд з індивідуальною відповідальністю прем'єр-міністра (ч. 1 ст. 15 Конституції Данії; ч. 1 ст. 97 Конституції Естонії; ст. 59 Конституції Латвії; ст. 101 Конституції Литви; статті 157, 159 Конституції Польщі; ч. 3 ст. 116 Конституції Словаччини; ст. 113 Конституції Хорватії) або визначення як суб'єкта відповідальності в цілому будь-якого члена уряду (ч. 1 ст. 74 Конституції Австрії; ч. 2 ст. 84 Конституції Греції; § 64 Конституції Фінляндії; § 4 гл. 12 Акта про форму правління Швеції).

Можливим наслідком винесення резолюції недовіри прем'єр-міністру, як і при солідарній відповідальності уряду, може стати дострокове припинення повноважень парламенту або окремої його палати, що висловила недовіру. Розпуск представницького органу у цьому разі може бути як безумовним (наприклад, ч. 2 ст. 15 Конституції Данії; ч. 10 ст. 28 Конституції Ірландії), так і пов'язаним з наявністю додаткових умов. Так, відповідно до ст. 113 Конституції Хорватії Президент Республіки Хорватія призначає вибори депутатів Палати представників у разі, якщо протягом 30 днів не буде висловлена довіра новому складу уряду. А ч. 3 ст. 97 Конституції Естонії обмежує реалізацію права Президента Республіки триденним строком.

На відміну від наслідків висловлення недовіри прем'єр-міністру, застосування цього інституту до окремого урядовця має наслідком тільки його відставку, не пов'язану з правом глави держави призначати позачергові парламентські вибори. Ця особливість може сприяти об'єктивнішому та якіснішому контролю з боку представницького органу за діяльністю уряду,

оскільки парламентарії не ризикують своїми мандатами у разі притягнення до відповідальності міністрів. Але поряд з цим за відсутності будь-яких обмежень повторного призначення на ті самі посади осіб, які обіймали посади міністрів, але були суміщені у зв'язку з висловленням недовіри, говорити про ефективне функціонування інституту індивідуальної конституційно-правової відповідальності досить важко. Так, науковці, досліджуючи індивідуальну відповідальність членів Ради міністрів у Польщі, відмічають негативний вплив на інститут конструктивного вотуму недовіри практичної можливості Президента Республіки Польща повторно призначити звільнених міністрів на свої посади, що вже мало місце на практиці [див.: 8, с. 138–139].

Окремо варто звернути увагу на країни Європейського Союзу, писані конституції яких прямо не закріплюють інститут індивідуальної парламентської відповідальності міністрів (можливе лише встановлення принципу їх відповідальності за діяльність міністерств), проте державне будівництво демонструє фактичне його існування. Як приклад, можна навести Республіку Мальта, що запозичила вестмінстерську модель організації державної влади з притаманними їй принципами колективної та індивідуальної відповідальності, проте конституційного закріплення зазнав лише інститут вотуму недовіри уряду в цілому (ст. 81 Конституції). Мальтійські дослідники зазначають, що хоча принцип індивідуальної відповідальності міністрів вважається необхідним, міністри все частіше використовують свою непоінформованість про проступки, що мали місце в очолюваному ними міністерстві, як аргумент відсутності своєї вини [4], що відображає загальну тенденцію трансформації змісту та значення деяких звичаєвих норм у вестмінстерській моделі.

Конституція Нідерландів взагалі не закріплює положень стосовно колективної та індивідуальної відповідальності урядовців, лише встановлюючи у ч. 2 ст. 42, що міністри, а не Король, несуть відповідальність за діяльність уряду. Проте коментар до Основного Закону країни роз'яснює: незважаючи на те, що відповідальність міністрів з 1848 р. регулюється виключно Конституцією, існують неписані правила в межах державного

права стосовно відповідальності міністрів [9]. Зокрема, уряд та окремі міністри мають користуватися довірою парламенту (на практиці – другої його палати – Палати представників), а у разі відсутності її та ухвалення вотуму недовіри – піти у відставку. Можливим же наслідком конфлікту уряду та парламенту можуть стати дострокові вибори та формування нового складу уряду [10].

На відміну від Нідерландів, де інститут індивідуальної парламентської відповідальності урядовців є складовою конституційного ладу в силу традиції та неписаних правил, в Італійській Республіці він був фактично запроваджений конституційною юстицією. Конституція Італії проголошує, що міністри відповідальні колегіально за дії Ради міністрів та індивідуально – за дії своїх відомств (ч. 2 ст. 95). Проте конституційні положення, що регламентують процедурні аспекти ухвалення резолюції недовіри, стосуються лише колективної відповідальності уряду (ст. 94). У 1996 р. після винесення вотуму недовіри тодішньому міністру юстиції Філіппо Манкузо (*Filippo Mancuso*) Конституційний Суд Італії, розтлумачивши відповідну конституційну норму, висловив правову позицію, згідно з якою кожна палата Парламенту Італії має право затвердити вотум недовіри, зокрема, окремому міністрові [11].

З того часу принцип індивідуальної відповідальності міністрів за дії або бездіяльність очолюваних ними міністерств став складовою публічного права Італії, проте із певними особливостями. Як зазначає професор порівняльного публічного права Джузеппе Франко Феррарі (*Giuseppe Franco Ferrari*), особливим наслідком відставки урядовця в Італії, поряд із призначенням на посаду іншої особи, стала можливість тимчасового виконання його службових обов'язків Прем'єр-міністром чи іншим міністром (*ad interim*). При цьому правило не розповсюджується на самого Прем'єр-міністра, оскільки його відставка тягне відставку всього складу уряду [12].

Наведені положення дають можливість зробити висновок, що непряме встановлення інституту індивідуальної парламентської відповідальності (шляхом тлумачення органом конституційної юрисдикції, в силу конституційних традицій або впровадження концепції відповідального правління) в країнах Європей-

ського Союзу можна вважати скоріше винятком, аніж правилом. Чітке закріплення повноважень парламенту щодо висловлення недовіри окремому міністру здійснюється переважно на конституційному рівні. У вітчизняних політико-правових умовах це видається найбільш прийнятним способом правової регламентації. Адже практика державного будівництва в Україні продемонструвала можливість використання неточностей формулювання п. 12 ч. 1 ст. 85 Конституції України (у редакції 2004 р.) для звільнення з посад окремих урядовців поза винесенням резолюції недовіри усьому складу Кабінету Міністрів України. Це фактично заклало механізм провокування політичних конфліктів між органами державної влади та поставило під сумнів дотримання ними ч. 2 ст. 19 Конституції України, яка зобов'язує органи публічної влади діяти виключно в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами.

Підсумовуючи, слід зазначити, що на сьогодні в країнах Європейського Союзу завдання персоналізації конституційно-правової відповідальності вирішується, зокрема, шляхом впровадження у конституційну практику інституту індивідуальної парламентської відповідальності урядовців. Маючи досить тривалу історію функціонування у країнах з розвинутими традиціями парламентаризму, цей інститут різниться ступенем правової регламентації в залежності від особливостей правової системи держави. При цьому під впливом політико-правового розвитку системи державної влади він зазнає суттєвих трансформаційних змін. Для України, конституційна практика якої демонструє недостатню розвиненість відносин конституційно-правової відповідальності вищих органів державної влади та їх посадових осіб, звернення до практики країн Європейського Союзу надає можливість розробити та запропонувати найбільш ефективні форми відповідальності членів уряду як одного із засобів забезпечення конституційної законності в діяльності цієї владної інституції.

Список використаних джерел

1. The Westminster System of Government [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nyf.hu/angol/sites/www.nyf.hu.angol/files/Westminster_system_of_government.pdf.

2. Грозіцька, Т. Ю. Взаємодія законодавчої та виконавчої гілок влади в умовах демократичного режиму: аналіз західної політології [Текст] / Т. Ю. Грозіцька // Дослідження політичної взаємодії в умовах трансформації суспільства : зб. наук. пр. / Л. О. Ануфрієв [та ін.] ; наук. ред.: Л. О. Ануфрієв ; ОНУ ім. І. І. Мечникова, ІСН. — Одеса : Одес. нац. ун-т, 2013 — С. 33–57.
3. Cabinet government [Електронний ресурс] // Encyclopedia Britannica. — Режим доступу: <https://www.britannica.com/topic/cabinet-government>.
4. Mallia, A. The personal responsibility of ministers [Електронний ресурс] / Anna Mallia. — Режим доступу: <http://archive.maltatoday.com.mt/2010/03/17/anna.html>.
5. Bannister, J. Government accountability: Australian Administrative Law [Текст] / J. Bannister, G. Appleby, A. Olijnyk, J. Howe. — Cambridge : Cambridge Univ. Press, 2015. — 665 p.
6. Galligan, B. Constitutional Conventions in Westminster Systems. Controversies, Changes and Challenges [Текст] / B. Galligan, S. Brenton. — Cambridge : Cambridge Univ. Press, 2015. — 288 p.
7. The Cabinet Manual [Електронний ресурс] // Cabinet Office, October, 2011. — 110 p. — Режим доступу: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60641/cabinet-manual.pdf.
8. Закоморна, К. О. Розвиток механізмів відповідального правління як напрямок конституційної реформи в Україні та постсоціалістичних державах-членах Європейського Союзу [Текст] / К. О. Закоморна // Право та інновації. — 2015. — № 1. — С. 135–141.
9. Artikel 42: Ministeriële verantwoordelijkheid [Електронний ресурс] // Nederlandse Grondwet. — Режим доступу: <http://www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vvihlf299q0sr/vgrnceckh5xzu>.
10. Relationship between government and parliament [Електронний ресурс] // The official website of Government of the Netherlands. — Режим доступу: <https://www.government.nl/topics/parliament/contents/relationship-between-government-and-parliament>.
11. Sentenza n. 7 del 1996 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.giurcost.org/decisioni/1996/0007s-96.htm>.
12. Ferrari, G. F. Introduction to Italian Public Law [Текст] / Giuseppe Franco Ferrari. — Giuffrè Editore, 2008. — 276 p.

А. А. Муртишева

**Отдельные вопросы персонализации конституционно-правовой
ответственности правительства в государствах — членах
Европейского Союза**

*Статья посвящена анализу проблемы персонализации конституци-
онно-правовой ответственности правительства. Приведена характе-*

ристика конституционного регулирования индивидуальной парламентской ответственности министров в странах Европейского Союза. Указаны особенности функционирования института парламентской ответственности в странах, которые на конституционном уровне не признают возможности его применения к отдельным министрам. Определена возможность для Украины перенять практику отдельных государств для разработки и внедрения различных форм ответственности членов правительства.

Ключевые слова: конституционно-правовая ответственность, практика, персонализация конституционно-правовой ответственности, индивидуальная ответственность министров.

A. O. Murtishcheva

The certain questions of constitutional and legal liability of government personalization in countries of the European Union

Problem setting. *The article deals with general matters of constitutional and legal liability of government, which has insufficient doctrine foundation and is not properly incorporated into legislation. One of the problems connected with the constitutional liability institution is a problem of governmental liability personalization.*

Recent research and publications analysis. *Some aspects of constitutional and legal liability of government were researched by J. Bannister, Yu. Barabach, B. Galligan, V. Kolisnyk, A. Mallia, S. Serohina, Yu. Todyka, G. F. Ferrari and others. These scientific works are the theoretical footing for the subsequent complex scientific research of not only collective governmental liability but also personal liability of ministers.*

Paper objective is to analyze the certain features of the individual parliamentary responsibility of government, variants of its constitutional regulation in the European Union countries, describe the main tendencies of its development and problems of its realization.

Paper main body. *At the beginning of the paper it is mentioned that one of the main form of individual governmental liability is the parliamentary one. It's one of the characteristics of the Westminster System, typical for Great Britain and many others countries. Such liability means that minister bears responsibility for his ministry's actions. For instance, minister should resign even if he didn't know about corruption or other offence in his ministry.*

In spite of the fact that principles of individual ministerial liability and collective governmental liability are important aspects of the responsible government the modern practice demonstrates some difficulties of their application. The reason of such difficulties may be, for example, the lack of formal mechanisms of realization. It's mentioned that problem is typical for Great Britain as a country which has unwritten constitution and some others countries.

The approaches to the constitutional regulation of individual ministerial liability are given in the article. It can be the regulation of only the Prime Minister's liability or its combination with ministerial liability. The consequences of both variants are described.

Attention is payed to the European Union countries which has no individual ministerial liability institution in their constitutions, but the constitutional practice of which demonstrates its existence. This institution can be established by the organ of constitutional jurisdiction's interpretation, by constitutional traditions or the implementation of conception of responsible government. It's mentioned, that such practice is an exception, but not the rule. The clear constitutional regulation of the parliamentary right to express no-confidence to the individual minister is the most acceptable variant for the countries of young democracy, such as Ukraine.

Conclusions of the research. *On the bases of the concluded theoretical research of the governmental liability personalization attention is drawn to the fact that this problem in the European Union countries is solved by the incorporation of the individual parliamentary liability of ministers into the constitutional practice. This experience can help Ukraine to apply effectively different forms of constitutional liability as a mean guaranteeing constitutional legality.*

Keywords: *constitutional and legal responsibility government, personalization of constitutional and legal responsibility, individual ministerial responsibility.*