

## **ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ ІНДИВІДУАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ МІНІСТРІВ ЯК НАПРЯМОК КОНСТИТУЦІЙНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ**

Одним з найактуальніших питань конституційного розвитку України сьогодні є проведення комплексної конституційної реформи, направленої на удосконалення правової основи організації та діяльності органів публічної влади. Поступова її реалізація в частині правосуддя та децентралізації влади зумовлює необхідність подальшого реформування всього державного механізму задля побудови правової держави на основі європейського досвіду державотворення.

Застосування можливих способів зміни конституційних норм, що виокремлюються наукою (роз'яснювальне розширення змісту конституційних норм при збереженні формулювань конституційного тексту, тобто так зване «перетворення конституції», доповнення Основного Закону новими положеннями, зміна існуючих, ухвалення нової конституції) залежить від задач реформування та зумовлене соціально-політичною дійсністю. Для України особливої актуальності поряд з удосконаленням існуючих конституційних положень набуває також запровадження нових конституційних інститутів, які довели свою ефективність у розвинутих європейських демократіях.

Одним з таких інститутів є індивідуальна відповідальність членів уряду. На сучасному етапі конституційного розвитку основні закони держав-членів Європейського Союзу закріплюють, зокрема, такі форми цієї відповідальності, як парламентська відповідальність прем'єр-міністра та/або окремих міністрів,

---

<sup>1</sup> Аспірант кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава мудрого

судова відповідальність або відповідальність у порядку імпичменту.

Пропозиція запровадження індивідуальної відповідальності міністрів, інстанцією якої виступав би парламент, виникла відразу після початку роботи з підготовки тексту Конституції України та була відображена у конституційних проектах 1992 та 1993 рр., у ст. 33 Конституційного договору 1995р., а також дискутувалась у так звану «конституційну ніч» на 28 червня 1996р., проте врешті було визначено лише колективний характер відповідальності Кабінету Міністрів України.

Конституційна реформа 2004р. актуалізувала питання індивідуальної відповідальності міністрів через неточність формулювання п. 12 ч. 1 ст. 85 Конституції України в новій редакції. Практика вітчизняного державотворення продемонструвала можливість використання цього положення для звільнення окремих урядовців без застосування визначеної ст. 87 Конституції України процедури прийняття резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, що фактично заклало механізм провокування політичних конфліктів між органами державної влади.

У науковій літературі справедливо наголошується на можливості парламенту притягати до відповідальності членів уряду лише за її прямого текстуального закріплення у нормах конституційного законодавства. Звернення до практики країн Європейського Союзу наглядно демонструє цю вимогу та дає можливість виділити декілька варіантів конституційної регламентації:

1) конституційне закріплення індивідуальної відповідальності Прем'єр-міністра, яка тягне відставку всього складу уряду (наприклад, ч. 2 ст. 89 Конституції Болгарії; ч. 2 ст. 15 Конституції Данії; п. 3 ч. 1 ст. 90, ч. 1 ст. 97 Конституції Естонії; ч.11.1 ст. 28 Конституції Ірландії; ст. 59 Конституції Латвії; ст. 101 Конституції Литви; ч. 6 ст. 116 Конституції Словаччини; ст. 113

Конституції Хорватії).

Можливим наслідком резолюції недовіри Прем'єр-міністру, як і при солідарній відповідальності уряду, можуть стати дострокові вибори парламенту/палати, що висловила недовіру. При цьому розпуск представницького органу може бути або безумовним (наприклад, ч. 2 ст. 15 Конституції Данії; ч. 10 ст. 28 Конституції Ірландії), або можливість глави держави призначити ці вибори може бути обмежена. Наприклад, відповідно до ст. 113 Конституції Хорватії Президент Республіки Хорватія призначає вибори депутатів Палати представників в разі, якщо протягом 30 днів не буде висловлена довіра новому складу уряду. А ч. 3 ст. 97 Конституції Естонії обмежує реалізацію права Президентом Республіки триденним строком;

2) закріплення у нормах Основного Закону можливості висловлення недовіри окремому міністру в поєднанні 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; ст. 157, 159 Конституції Польщі; ч. 3 ст. 116 Конституції Словаччини; ст. 113 Конституції Хорватії) або в якості самостійного конституційного інституту (ч. 1 ст. 74 Конституції Австрії; ч. 2 ст. 84 Конституції Греції; § 64 Конституції Фінляндії; § 4 глави 12 Акту про форму правління Швеції).

При цьому 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 призначити позачергові вибори. Ця особливість, з однієї сторони, може сприяти якіснішому контролю з боку представницького органу за діяльністю уряду, оскільки парламентарії не ризикують своїми мандатами в разі притягнення до відповідальності міністрів. Проте, поряд з цим за відсутності будь-яких обмежень для таких міністрів повторно

зайняти свої посади, говорити про ефективне функціонування інституту індивідуальної конституційно-правової відповідальності досить важко.

Більш складним є інститути так званої судової відповідальності міністрів або відповідальності у порядку імпичменту, характерними особливостями якої є індивідуальний характер та незалежність від форми правління. У досліджуваних країнах можна виокремити принаймні три можливі варіанти його конституційної регламентації:

1) безпосереднє закріплення кримінальної відповідальності в особливому порядку (ст. 101 Конституції Естонії; ст. 102 Конституції Іспанії; ст. 96 Конституції Італії; ст. 117, 196 Конституції Португалії; ч. 2 ст. 108 Конституції Румунії; розділ X «Про кримінальну відповідальність членів Уряду» Конституції Франції);

2) нечітке формулювання підстави індивідуальної відповідальності урядовців, таке як «правопорушення, вчинені під час виконання своїх функцій» (ч. 1 ст. 103 Конституції Бельгії); «неналежне виконання обов'язків за посадою» (ст. 16 Конституції Данії); «порушення Конституції та законів під час перебування на посаді» (ст. 119 Конституції Словенії).

Загальною особливістю перелічених варіантів є безпосередня відсилка до спеціального закону про відповідальність членів уряду, що має уточнювати підстави та регламентувати процедурні питання застосування цього інституту;

3) закріплення поряд з кримінальною конституційною відповідальністю Прем'єр-міністра та окремих міністрів з визначенням підстав кожного з видів на рівні Основного Закону (ст. 142. Конституції Австрії; ст. 156 Конституції Польщі).

Варто також зауважити, що дослідження індивідуальної відповідальності міністрів, підставою якої визначено злочин, не може бути обмежене лише визначенням її як кримінальної. Ве-

неціанська комісія у доповіді про зв'язок між політичною та кримінальною відповідальністю міністрів 2013р. наголосила на закладеній можливості зловживання кримінальною відповідальністю урядовців з політичних мотивів через нечіткість формулювання її підстави та закликала європейські країни до врегулювання політичних розбіжностей в межах політичної відповідальності, що є ознакою високого рівня демократії та поваги до принципу верховенства права, що вимагає саме конституційно-правових досліджень цієї проблематики.

Для України, як країни, що лише розвивається як демократична та правова, більш вдалим було б впровадження моделі конституційної відповідальності членів Кабінету Міністрів України з чітким визначенням її підстав, що, з одного боку, дозволило б уникнути визначених Венеціанською комісією загроз, а з другого, – забезпечити дотримання принципу конституційної законності в діяльності владних інституцій.