

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

МУРТІЩЕВА АЛІНА ОЛЕКСАНДРІВНА

УДК 342.51(4)

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ УРЯДУ
В ДЕРЖАВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ:
ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ**

12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право»

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2019

Дисертацією є рукопис.

Роботу виконано на кафедрі державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

Науковий керівник:

кандидат юридичних наук, доцент
Бодрова Ірина Іванівна,
Науково-дослідний інститут
державного будівництва та місцевого
самоврядування Національної
академії правових наук України,
заступник директора з наукової
роботи.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор
Серьогін Віталій Олександрович,
Харківський національний
університет імені В. Н. Каразіна,
професор кафедри конституційного і
муніципального права юридичного
факультету;

кандидат юридичних наук, доцент
Волощук Оксана Троянівна,
Чернівецький юридичний інститут
Національного університету
«Одеська юридична академія»,
завідувач кафедри міжнародного
права.

Захист відбудеться 10 грудня 2019 року о 10.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.04 у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 84А.

Автореферат розіслано 08 листопада 2019 р.

Учений секретар

спеціалізованої вченої ради

О. Р. Дашковська

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. Забезпечення збалансованості державної влади із гарантуванням демократичних засад політичного ладу та режиму конституційної законності зумовлюють особливу увагу до питань ефективізації інституту конституційно-правової відповідальності уряду. Будучи важливим елементом в механізмі стримувань і противаг, даний інститут перебуває у сфері динамічних політико-правових відносин, дедалі більше демонструючи свою гнучкість і адаптивність. Комплексна конституційна модернізація, розпочата в Україні в умовах посилення євроінтеграційних процесів, актуалізує удосконалення існуючих та розробку нових механізмів конституційно-правової відповідальності на основі сучасної доктринальної бази, яка враховувала б новітні здобутки, перетворення та тенденції розвитку інституту відповідальності уряду.

Вітчизняна юридична наука приділяє увагу окремим аспектам проблематики конституційно-правової відповідальності владних інституцій. Слід згадати праці таких вчених, як Ю.Г. Барабаш, Н.М. Батанова, О.Т. Волошук, І.І. Дахова, В.О. Демиденко, В.А. Дерезь, О.В. Домбровська, В.П. Колісник, О.В. Константи́й, П.М. Любченко, В.В. Марченко, О.В. Мельник, Л.Р. Наливайко, Р.М. Павленко, Н.В. Павловська, В.О. Серьогін, С.Г. Серьогіна, О.В. Совгіря, Ю.В. Ткаченко, Ю.М. Тодика, Ю.О. Фрицький, А.О. Червяцова, В.М. Шаповал та ін. Серед зарубіжних дослідників відповідальності уряду необхідно назвати Т. Аластера (*T.H. Alastair*), Д. Банністер (*J. Bannister*), Ж. Блонделя (*J. Blondel*), Ж. Веделя (*G. Vedel*), С. Грабовську (*S. Grabowska*), М. Ковальську (*M. Kowalska*) та ін. В Україні порівняльно-правові дослідження інституту конституційно-правової відповідальності уряду майже відсутні. Деякі його аспекти піддаються аналізу в окремих роботах: в дисертації І.І. Дахової про конституційно-правовий статус уряду в зарубіжних країнах, О.В. Совгірі, де проблематика відповідальності досліджена у контексті конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України; серед монографічних робіт – в праці С.Г. Серьогіної, присвяченій формі правління, де конституційно-правова відповідальність уряду розглядається у взаємозв'язку з цією категорією, монографії В.В. Марченко з порівняльно-правового дослідження конституційно-правового статусу уряду та ін. Монографічні порівняльно-правові дослідження конституційно-правової відповідальності уряду в державах Європейського Союзу у вітчизняній конституційно-правовій науці відсутні. Зазначене і обумовлює вибір теми дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертація виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого в межах цільової комплексної програми наукової діяльності «Конституційно-правові проблеми забезпечення верховенства права у функціонуванні механізму публічної влади в Україні» (державна реєстрація № 0111U000966). Тема дисертації затверджена Вченою радою Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, протокол № 4 від 20.12.2013 р.

Мета і завдання дослідження. Метою роботи є розробка цілісної концепції конституційно-правової відповідальності уряду на основі порівняльно-правового дослідження, вироблення обґрунтованих пропозицій по удосконаленню конституційно-правового регулювання механізму відповідальності Кабінету Міністрів України. Досягнення окресленої мети потребує вирішення таких завдань:

- сформулювати поняття конституційно-правової відповідальності уряду на основі вітчизняних та зарубіжних уявлень про інститут відповідальності цієї владної інституції;
- визначити основні риси конституційно-правової відповідальності уряду, її місце в системі юридичної відповідальності;
- встановити мету та виконувати інститутом конституційно-правової відповідальності уряду функції;
- узагальнити досвід правового регулювання форм конституційно-правової відповідальності уряду в державах Європейського Союзу, систематизувати джерела правового регулювання цього виду відповідальності;
- охарактеризувати склад конституційного правопорушення, визначити його суб'єкт, об'єкт, суб'єктивну та об'єктивну сторони;
- висвітлити процедурно-процесуальні аспекти конституційно-правової відповідальності уряду, виокремити спільні та відмінні риси порядків притягнення до різних її форм;
- здійснити систематизацію санкцій конституційно-правової відповідальності вищого органу виконавчої влади та урядовців;
- визначити можливі напрямки удосконалення інституту відповідальності Кабінету Міністрів України на основі досвіду держав Європейського Союзу.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері конституційно-правової відповідальності урядів країн Європейського Союзу.

Предметом дослідження є конституційно-правове регулювання інституту конституційно-правової відповідальності урядів держав Європейського Союзу.

Методи дослідження. Методологічну основу роботи складає комплексний багаторівневий підхід із використанням філософських, загальнонаукових, спеціально-наукових методів. Основним є порівняльно-правовий метод, який доповнюється інструментарієм формально-юридичного методу для формулювання авторських дефініцій (підрозділи 1.1, 2.1, 2.3), герменевтичним методом, аксіологічним та антропологічними підходами. Філософський діалектико-матеріалістичний підхід використовувався для з'ясування змісту та сутності інституту конституційно-правової відповідальності уряду в його динаміці, взаємозв'язку із формою правління і конституційно-правовим статусом (підрозділ 1.1); історико-правовий метод – для з'ясування розвитку окремих елементів механізму конституційно-правової відповідальності уряду в країнах ЄС (підрозділи 2.1, 2.2) та в Україні (підрозділ 2.4); структурно-функціональний – для характеристики виконуваних функцій щодо забезпечення режиму конституційної законності (підрозділ 1.2); метод класифікації – для виокремлення моделей конституційної регламентації, визначення системи джерел правового регулювання (підрозділ 1.3), групування санкцій конституційно-правової відповідальності уряду (підрозділ 2.3), її форм та функцій (підрозділ 1.2); методи теоретично-правового прогнозування і моделювання – для обґрунтування пропозицій з удосконалення правового регулювання конституційно-правової відповідальності Кабінету Міністрів України (підрозділ 2.4).

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що ця робота є одним із перших в науці конституційного права порівняльно-правових досліджень, в якому на основі комплексного опрацювання проблем теоретичного, нормативного і правозастосовного характеру розроблена цілісна модель інституту конституційно-правової відповідальності уряду в країнах Європейського Союзу, визначені тенденції його розвитку, опрацьовані пропозиції щодо удосконалення правового регулювання конституційно-правової відповідальності Кабінету Міністрів України. Проведене дослідження дозволило одержати такі результати, що мають наукову новизну і виносяться на захист:

уперше:

- конституційно-правову відповідальність уряду запропоновано розглядати як складну, поліаспекту категорію, зміст якої розкривається через статичну та динамічну складові. Статична включає системно-

правовий та механістичний аспекти: у системно-правовому – конституційно-правова відповідальність уряду визначається як галузевий, функціональний, регулятивно-охоронний субінститут конституційного права, у механістичному – інституційний елемент механізму стримувань і противаг, що має об'єктивний характер і є взаємозалежним з формою правління в державі. Динамічну складову конституційно-правової відповідальності запропоновано розкривати через її функціональний та процесуальний аспекти: у функціональному – вона проявляється як напрям діяльності вищих органів державної влади щодо реалізації внутрішньої публічно-правової відповідальності держави та забезпечення внутрішньодержавного обмежувального зв'язку між ними на засадах поділу державної влади та конституційної законності; у процесуальному – як врегульовані нормами конституційного права відносини, які виникають між інстанцією відповідальності (уповноваженим органом державної влади) і урядом внаслідок вчинення конституційних правопорушень або виникнення конституційних конфліктів;

- надано авторське визначення конституційно-правової відповідальності уряду як встановленого та гарантованого конституцією держави і забезпеченого державно-владним примусом та переконанням конституційного обов'язку вищого органу виконавчої влади з належного виконання покладених на нього функцій і завдань, а також зазнання осуду та примусового владного впливу в разі їх невиконання або неналежного виконання, а також у випадку розв'язання конституційних конфліктів. Встановлено більш поширене вживання у державознавстві європейських країн негативного аспекту відповідальності уряду;

- встановлено основні моделі конституційного регулювання конституційно-правової відповідальності уряду в державах ЄС: звужена (Ірландія, Латвія, Люксембург, Нідерланди, Республіка Кіпр та Фінляндія), фрагментарна (Австрія, Бельгія, Болгарія, Данія, Естонія, Литва, Мальта, Німеччина, Словаччина, Словенія, Чехія та Швеція) та деталізована (Греція, Іспанія, Італія, Польща, Португалія, Румунія, Угорщина, Франція та Хорватія);

- визначено сучасні тенденції розвитку правового регулювання конституційно-правової відповідальності уряду в державах-членах ЄС, серед яких: раціоналізація парламентських процедур з метою оперативної та ефективної реалізації парламентами своїх контрольних повноважень; поступова формалізація організаційних і процедурно-процесуальних аспектів конституційно-правової відповідальності уряду із трансформацією політичних звичаїв у чіткі юридичні конструкції в

державних вестмінстерської моделі організації державної влади; зниження ролі індивідуальної відповідальності членів уряду перед парламентом у країнах вестмінстерської моделі та її посилення в країнах континентальної моделі; обмеження самостійності глави держави в ухваленні рішень щодо конституційно-правової відповідальності уряду з одночасним збільшенням повноважень прем'єр-міністра у цій сфері в парламентських державах та змішаних республіках; посилення конституційно-правової відповідальності прем'єр-міністрів та пошук більш ефективних механізмів попередження узурпації ними влади; зростаюче неспівпадіння нормативно визначеної та фактичної інстанції конституційно-правової відповідальності членів уряду;

удосконалено:

- наукові уявлення про функції інституту конституційно-правової відповідальності уряду в механізмі забезпечення конституційної законності в державі; на підставі аналізу конституційно-правової теорії та практики держав-членів ЄС запропоновано виокремлювати превентивну; правовідновлюючу, стабілізуючу, каральну його функції;

- теоретичні положення щодо підстав конституційно-правової відповідальності уряду; обґрунтовано доцільність вживання терміну «конституційне правопорушення» як фактичної підстави такої відповідальності; наведені авторські визначення елементів складу конституційного правопорушення та встановлено їх особливості: обґрунтовано необхідність визнання суб'єктом конституційно-правової відповідальності поряд з урядом, прем'єр-міністра та інших членів уряду; визначено, що об'єктом посягання конституційних правопорушень, обумовленим особливостями охоронюваних суспільних відносин, виступають відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією конституційних функцій і завдань вищого органу виконавчої влади, забезпечують баланс між гілками влади, порушення яких здатне підірвати конституційний правопорядок; виявлено, що домінуючі в європейській правовій доктрині способи визначення суб'єктивної сторони конституційного правопорушення (шляхом поширення на конституційно-правову відповідальність або концепції «суворої» відповідальності, або категорії недбалість) не передбачають обов'язкової формалізації вини як необхідного елементу складу конституційного правопорушення і не набувають визначального значення при вирішенні питання притягнення уряду до відповідальності (за виключенням судової форми індивідуальної відповідальності членів уряду); наголошено на відсутності закріплення у конституційному законодавстві держав ЄС деталізованого переліку проявів об'єктивної

сторони правопорушення, що слугує меті найбільш повного охоплення через застосування узагальнюючих формулювань будь-яких проявів неконституційної та/або незаконної діяльності уряду та урядовців;

- наукові уявлення про систему санкцій конституційно-правової відповідальності уряду держав ЄС за формою урядової відповідальності, ступенем універсальності, кількістю видів заходів примусового впливу, роллю у досягненні мети відповідальності, способом охорони правопорядку, суб'єктом, уповноваженим застосовувати санкції, змістом примусових заходів, характером організаційно-правових наслідків. Наголошено, що ця система набуває ознаки цілісності в процесі правозастосування, дозволяє усунути будь-які порушення конституційно гарантованого балансу між вищими органами державної влади в інституційній, організаційній, правових сферах;

- визначення співвідношення конституційно-правової та політичної відповідальності; наголошено на необхідності розмежування їх за таким критеріями, як правове регулювання, формалізація підстав відповідальності, обов'язковість настання наслідків, ступінь розсуду інстанції відповідальності; встановлено, що конституційно-правова відповідальність уряду характеризується значною політичною складовою її природи, що проявляється в усіх її елементах – особливих об'єкті, суб'єктах, змісті, санкціях відповідальності, і обумовлюється унікальністю самого конституційного права, політико-правовим характером охоронюваних публічних інтересів;

- наукові уявлення про порядок реалізації конституційно-правової відповідальності уряду в державах-членах ЄС; встановлено широку варіативність національних порядків реалізації відповідальності із застосуванням різноманітних процедур, серед яких – безальтернативність або альтернативність (розпуск парламенту, призначення позачергових виборів) наслідків винесення вотуму недовіри урядові, при цьому розпуск парламенту може бути як безумовним, так і пов'язаним з наявністю додаткових умов (додержання встановленого строку або висловлення довіри новому складу уряду); запровадження інституту інтерпеляції; варіативність поєднання колективної та індивідуальної відповідальності; використання моделі конструктивного вотуму, у тому числі у поєднанні з деструктивним вотумом недовіри, застосуванням «резольцій несхвалення» або інших способів контрольної діяльності;

набули подальшого розвитку:

- наукові уявлення про основні риси конституційно-правової відповідальності в державах-членах ЄС; до таких рис запропоновано відносити: 1) є галузевим видом юридичної відповідальності та

самостійним видом публічно-правової відповідальності; 2) виступає інституційним елементом механізму стримувань і противаг; 3) є елементом конституційно-правового статусу уряду; 4) атрибутивно пов'язана з формою правління в державі; 5) має політико-правовий характер; 6) її правова основа включає домінуюче число регулятивних конституційних норм та значне число норм-принципів та дефініцій; 7) пов'язана з реалізацією конституційної компетенції вищих органів державної влади; 8) характеризується наявністю особливих підстав – конституційних правопорушень та конституційних конфліктів; 9) забезпечена державно-владним примусом; 10) реалізується в регулятивних і охоронних конституційних правовідносинах; 12) є виключним засобом захисту конституції, що, на відміну від універсальних засобів, застосовується у визначених конституцією випадках;

- характеристика конституційно-правової відповідальності як самостійного виду публічно-правової відповідальності; конституційно-правова відповідальність розмежована з іншими видами останньої за формально-юридичним і змістовним критерієм; визначено особливі риси відповідних конституційних правовідносин; встановлено, що регламентуючи, гарантуючи і захищаючи суспільні та загальнолюдські цінності, конституційно-правові відносини найбільше зазнають впливу процесів конвергенції юридичних і політичних засад;

- систематизація форм конституційно-правової відповідальності уряду в державах ЄС; запропоновано виокремлювати форми відповідальності уряду за ступенем спільності суб'єктів та інстанцією відповідальності; встановлено, що варіативність конституційно-правового регулювання форми відповідальності уряду може зумовлювати унікальність форми правління в державі; найбільшою нестабільністю та суперечливістю характеризується відповідальність уряду в державах зі змішаною формою правління;

- наукові уявлення про інстанцію конституційно-правової відповідальності уряду держав-членів ЄС; встановлено, що вона характеризується множинністю (парламент, глава держави та спеціально створений або конституційний суд) та комплексністю, що позначається на формах відповідальності та зумовлене історичним розвитком, особливостями форми правління, національними традиціями державно-правового життя, специфікою публічного права, механізмом реалізації принципів верховенства права і поділу державної влади;

- наукові уявлення про співвідношення конституційно-правової та кримінальної відповідальності членів уряду в державах ЄС;

виокремлено основні національні вектори розвитку: інституціоналізація названих видів індивідуальної відповідальності членів уряду як самостійних, нормативно відкремлених видів юридичної відповідальності (Словенія, Австрія, Польща); поступове розмежування конституційно-правової та кримінальної відповідальності шляхом відокремлення нормативного визначення підстав, форм та інстанції відповідальності (Греція, Іспанія, Італія, Франція); нерозмежованість підстав, процедур і санкцій кримінальної та конституційно-правової відповідальності (Данія, Фінляндія, Бельгія);

- пропозиції щодо удосконалення правового регулювання конституційно-правової відповідальності Кабінету Міністрів України в аспекті форм, підстав та порядку такої відповідальності; запропоновано доповнити положення Конституції України нормою щодо відповідальності уряду, Прем'єр-міністра України та інших членів уряду за невиконання та (або) неналежне виконання повноважень, порушення Конституції та законів України, невиконання рішень Конституційного Суду України та Європейського Суду з прав людини; встановити безумовні (порушення урядом норм Конституції України, рішень Конституційного Суду України та Європейського Суду з прав людини) підстави прийняття Верховною Радою України рішення про відставку уряду; обґрунтовано недоцільність ухвалення окремого закону про відповідальність Кабінету Міністрів України; запропоновано законодавчо встановити вимогу внесення мотивованої письмової пропозиції про висловлення недовіри Кабінету Міністрів України, а також мінімальний та максимальний проміжки часу, що має минути між внесенням пропозиції про вотум недовіри та його розглядом і голосуванням; наголошено на необхідності посилення правового регулювання схвалення, виконання та контролю виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що вони можуть бути використані:

- у науково-дослідних цілях – як основа подальших досліджень конституційно-правової відповідальності владних інституцій зарубіжних країн та концепції відповідальності в конституційному праві;

- у правотворчій діяльності – при удосконаленні законодавства з питань конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України;

- у навчальному процесі – при підготовці навчальних матеріалів з дисциплін «Конституційне право України», «Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні», «Державне право зарубіжних країн».

Апробація матеріалів дисертації. Основні положення дисертації обговорювалися на засіданнях кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, доповідалися на дев'яти науково-практичних конференціях та семінарах: «Priority a strategie pre rozvoj právnej vedy vo svete vedy» (м. Сладковічово, 28-29.10.2016 р.), «Наука державного будівництва та місцевого самоврядування на етапі модернізації української державності» (м. Харків, 19.05.2017 р.), «Modern jurisprudence of the European Union: the interection of law, rulemaking and practice» (м. Люблін, 17.04.2018 р.), «New challenges of legal science in Ukraine and EU countries» (м. Мішкольц, 19-20.04.2019 р.) та ін.

Структура та обсяг роботи. Дисертація складається зі вступу, двох розділів, що об'єднують сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел (462 найменування) та додатків. Загальний обсяг дисертації складає 280 сторінок, з яких основного тексту 212 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовуються актуальність теми дослідження, визначаються ступінь її наукової розробленості, мета і задачі роботи, її методологічна основа, предмет і об'єкт дослідження, зв'язок роботи з науковими програмами і планами, практичне значення отриманих результатів та їх апробація, основні положення, що виносяться на захист.

Розділ 1. «Теоретично-правові основи конституційно-правової відповідальності уряду» складається з трьох підрозділів.

У *підрозділі 1.1. «Поняття та основні риси конституційно-правової відповідальності уряду»* досліджуються доктринальні підходи до визначення поняття «конституційно-правова відповідальність уряду», визначаються сутність та основні риси такої відповідальності.

Аналіз європейської конституційно-правової доктрини та практики державотворення засвідчив різноманіття підходів до визначення виду відповідальності уряду, його природи. Обґрунтовується доцільність вживання терміну «конституційно-правова відповідальність уряду». З'ясування співвідношення: а) конституційно-правової відповідальності уряду з поняттям «публічно-правова відповідальність» дозволило визначити її як самостійний вид останньої, встановити специфіку відповідних правовідносин; б) при співвідношенні з політичною відповідальністю – поряд із виокремленням критеріїв розмежування цих видів відповідальності, встановити політико-правовий характер конституційно-правової відповідальності уряду; в) при співвідношенні з юридичною відповідальністю – виявити риси

досліджуваної відповідальності як галузевого виду останньої, класифікувати її за способами регулювання, галузевою приналежністю, суб'єктом, об'єктом відповідальності, суб'єктивним та іншими критеріями, сформулювати визначення конституційно-правової відповідальності уряду. Проведене дослідження дозволило охарактеризувати конституційно-правову відповідальність уряду як складну, системну категорію з виокремленням статичної та динамічної складових.

У підрозділі 1.2. «Конституційна відповідальність як правовий засіб забезпечення конституційної законності в державі» визначається роль досліджуваного інституту у механізмі забезпечення конституційної законності.

На основі дослідження конституційної законності як складної категорії, яка з точки зору європейської доктрини ґрунтується на політичних умовах та конституційних інститутах, що дозволяють побудувати систему «принцип – гарантуючий інститут – режим», визначено мету та функціональну роль інституту конституційно-правової відповідальності уряду. Охарактеризовано інстанції такої відповідальності, їх риси, а також проведена систематизація форм відповідальності за ступенем спільності суб'єктів (колективні та індивідуальні); за характером інстанції відповідальності (перед парламентом (колективна відповідальність уряду та індивідуальна відповідальність прем'єр-міністра та/або міністрів), перед главою держави, перед спеціально створеним або конституційним судом (індивідуальна судова відповідальність та визнання актів неконституційними).

У підрозділі 1.3. «Система джерел правового регулювання конституційно-правової відповідальності уряду в державах Європейського Союзу» здійснено систематизацію основних правових джерел, в яких знаходить свого закріплення інститут конституційно-правової відповідальності уряду в країнах Європейського Союзу.

Проведений аналіз дозволив виокремити основні джерела правового регулювання відносин конституційно-правової відповідальності уряду (конституції, конституційні конвенції, рішення органів конституційної юрисдикції, закони, підзаконні акти, звичаї та інші джерела), визначити роль кожного з них, запропонувати класифікацію за критеріями юридичної сили, способу оформлення, характером правового регулювання, а також виокремити основні моделі конституційного регулювання в державах Європейського Союзу.

Розділ 2. «Механізм реалізації конституційно-правової відповідальності уряду в державах Європейського Союзу» складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 2.1. «Підстави конституційно-правової відповідальності уряду» охарактеризовано поняття конституційного правопорушення та його елементи.

Дослідження доктринальних підходів до визначення фактичних підстав конституційно-правової відповідальності уряду надало можливості встановити доцільність вживання терміну «конституційне правопорушення» та сформулювати визначення його поняття. Розглянуто склад конституційного правопорушення уряду, наведені визначення та характерні риси його елементів. Набули вивчення існуючі в європейській доктрині та державно-правовій практиці підходи до питання індивідуалізації конституційно-правової відповідальності уряду, встановлено коло суб'єктів: уряд, поряд з урядом його керівник (Бельгія, Ірландія, Німеччина, Угорщина) та в цілому його члени (Данія, Естонія, Латвія, Литва, Польща, Словаччина, Хорватія, Австрія, Греція, Фінляндія, Швеція); виключно члени уряду (Кіпр), виокремлені існуючі у даній сфері тенденції. Встановлена специфіка об'єкту конституційного правопорушення уряду. Констатується, що для конституційного правопорушення уряду не є обов'язковою формалізація вини. Відзначено, що до об'єктивної сторони конституційного правопорушення доцільно відносити як протиправне, суспільно небезпечне діяння уряду у формі рішення, дії або бездіяльності, так і конституційний конфлікт як суспільно небезпечне протистояння владних інституцій в межах державного апарату, що порушує або створює загрозу порушення конституційної законності. Узагальнено основні способи визначення об'єктивної сторони правопорушення.

У підрозділі 2.2. «Порядок реалізації конституційно-правової відповідальності уряду» висвітлені процедури притягнення урядів країн ЄС, їх членів до різних форм конституційно-правової відповідальності.

Процедурні аспекти реалізації конституційно-правової відповідальності уряду суттєво різняться залежно від форми та способу відповідальності. Найбільш складним за кількістю та змістом відповідних етапів та процедур визнано порядок реалізації відповідальності перед парламентом, що в однаковій мірі застосований до колективної та індивідуальної форм відповідальності уряду, проаналізовано його етапи, визначено безальтернативні, а також додаткові та альтернативні відставці уряду наслідки. Виявлено широку варіативність національних порядків реалізації відповідальності із

застосуванням різноманітних процедур. Встановлено, що історично першою в державах ЄС була інституціоналізована відповідальність міністрів перед судом у формі імпичменту. На сьогоднішній день порядок судової форми індивідуальної відповідальності детально регламентований в Австрії, Польщі та Словенії. Аналіз його засвідчив незавершеність розмежування конституційно-правової та кримінальної відповідальності міністрів, дозволив визначити декілька векторів розвитку судової форми відповідальності урядовців.

У підрозділі 2.3. «Система санкцій конституційно-правової відповідальності уряду» наведена характеристика кола санкцій конституційно-правової відповідальності уряду.

На підставі вивчення опрацьованих вітчизняною та європейською науками підходів сформульоване визначення поняття «санкція конституційно-правової відповідальності уряду». Сукупність санкцій розглядається як розгалужена система, що упорядковується за формою відповідальності, ступенем універсальності, кількістю видів заходів примусового впливу, роллю у досягненні мети відповідальності, способом охорони правопорядку, уповноваженим на застосування суб'єктом, змістом примусових заходів, характером організаційно-правових наслідків. Поряд із санкціями загального характеру (відставка внаслідок втрати довіри чи резолюції осуду, скасування неконституційних або незаконних актів уряду), виявлено спеціальні санкції (анулювання неконституційних або незаконних актів (Словенія), втрата активного і пасивного виборчого права, позбавлення нагород і почесних звань (Польща), тимчасова втрата політичних прав (Австрія). На підставі аналізу європейської державно-правової практики визначаються проблемні аспекти застосування окремих санкцій.

У підрозділі 2.4. «Напрямки удосконалення конституційно-правової відповідальності уряду в Україні» надана характеристика інституту відповідальності Кабінету Міністрів України, запропоновані шляхи удосконалення його конституційно-правового регулювання.

Визначені підходи вітчизняної теорії конституційно-правової відповідальності уряду. Наголошено на необхідності інтенсифікації доктринального напрямку правової політики у сфері інституціоналізації конституційно-правової відповідальності вищих органів державної влади взагалі, та Кабінету Міністрів України, зокрема. Визначено, що підставою конституційно-правової відповідальності уряду є відхилення від конституційних приписів, що регламентують конституційно-правовий статус уряду, а також визначають систему стримувань і противаг. Обґрунтована необхідність конституційного закріплення

складів конституційних правопорушень, які можуть носити альтернативний та безальтернативний характер. Запропоновані шляхи удосконалення конституційно-правової регламентації відповідальності уряду перед Верховною Радою України, посилення правового регулювання схвалення, виконання та контролю виконання програми діяльності Кабінету Міністрів України.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та подано вирішення наукового завдання, що полягає у розробці авторської концепції конституційно-правової відповідальності уряду на основі порівняльно-правового дослідження, а також виробленні обґрунтованих пропозицій по удосконаленню конституційно-правового регулювання механізму відповідальності Кабінету Міністрів України. В результаті проведеного дослідження виявлено низку теоретичних і практичних проблем, підготовлено відповідні висновки та пропозиції, основними з яких є:

1. Не дивлячись на те, що відповідальність є одним із основних елементів конституційно-правового статусу уряду, що впливає на системно-функціональну взаємодію вищих органів держави, питання її виду та сутності залишаються дискусійними у науці конституційного права. Аналіз наукових підходів дозволяє визначити її як самостійний вид публічно-правової відповідальності, що розмежовується з іншими видами останньої за формально-юридичним та змістовним критеріями. Не зважаючи на синонімічне позначення в європейській державно-правовій доктрині відповідальності уряду як конституційної або політичної, останні мають розмежовуватися за правовим регулюванням, формалізацією підстав, обов'язковістю настання наслідків, ступенем розсуду інстанції відповідальності. Конституційно-правова відповідальність уряду, будучи галузевим видом юридичної відповідальності, разом з тим, має складний політико-правовий характер, обумовлений реалізацією конституційно-правових відносин більшою мірою у політичній сфері життя суспільства. Питома вага його складових може різнитися залежно від ступеню розвитку засад правової державності та усталеності демократичних традицій державного життя.

2. Як вид юридичної відповідальності конституційно-правова відповідальність уряду класифікована за способами регулювання і забезпечення – як правова, суб'єктом відповідальності – урядова; ступенем спільності суб'єктів – колективна та індивідуальна; об'єктом – відповідальність у сфері здійснення державної влади на основі її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; суб'єктивним критерієм – суб'єктивно-

об'єктивна, об'єктивна та абсолютна; видом правовідносин – негативна. Підтримуючи ідею позитивного аспекту конституційно-правової відповідальності, разом з тим констатовано більш поширене вживання у державознавстві європейських країн негативного її аспекту, як примусового застосування до уряду конституційно-закріплених санкцій у випадку невиконання та (або) неналежного виконання ним конституційно визначених функцій та завдань, а також у випадках розв'язання конституційних конфліктів.

3. В діяльності вищого органу виконавчої влади, що демонструє постійне тяжіння до розширення владних можливостей, особливого значення набуває забезпечення конституційної законності. Держава, впроваджуючи всередині власного апарату інститут конституційно-правової відповідальності, зокрема, уряду, здатна забезпечити охорону та захист Основного Закону та створити гарантії для перетворення конституційної законності з принципу в реальний режим функціонування державної влади. Реалізуючи свою роль у забезпеченні конституційної законності, даний інститут виконує превентивну, правовідновлюючу, стабілізуючу та каральну функції.

4. Потреба забезпечення режиму конституційної законності в правозастосовній діяльності обумовлює запровадження декількох форм та інстанцій конституційно-правової відповідальності урядів, які демонструють істотне різноманіття в державах ЄС. Так, інстанція відповідальності характеризується множинністю, комплексністю та рухливістю, зазнаючи трансформації під впливом особливостей форми правління, механізму реалізації принципів верховенства права і поділу державної влади. Трансформаційні процеси відповідальності європейських урядів позначаються на ролі інстанцій відповідальності, зокрема, глави держави, та варіативності регулювання форм відповідальності.

5. Масив нормативних регуляторів відносин конституційно-правової відповідальності уряду в державах ЄС є різноманітним, характеризується наявністю джерел різної юридичної сили: конституція, конституційні конвенції, рішення органів конституційної юрисдикції, закони, підзаконні акти, звичай та інші джерела. Комплексний характер їх поряд із множинністю інстанцій та форм відповідальності виключає можливість ухвалення окремого нормативно-правового акту про відповідальність уряду. Універсальним джерелом правового регулювання різних форм конституційно-правової відповідальності уряду визнаються конституції, межі регулювання відповідних правовідносин нормами яких істотно різняться.

6. Фактичною підставою конституційно-правової відповідальності уряду є конституційне правопорушення як протиправне, суспільно небезпечне діяння (рішення, дія та/або бездіяльність), вчинене урядом або окремими його членами, що тягне негативні наслідки у вигляді примусового застосування конституційно закріплених санкцій. Суб'єктами відповідальності визнаються, поряд з урядом як колегіальним органом, що несе солідарну відповідальність, й окремі урядовці, серед яких особливих наслідків набуває відповідальність керівника уряду. Об'єкт посягання обумовлений особливостями охоронюваних суспільних відносин, що виникають у зв'язку з реалізацією функцій і завдань вищого органу виконавчої влади, забезпечують баланс між гілками влади, порушення яких здатне підірвати конституційний правопорядок. Наявність вини суб'єкта правопорушення не має вирішального значення для настання конституційно-правової відповідальності уряду (за виключенням судової форми індивідуальної відповідальності). Об'єктивна сторона правопорушення не отримує деталізованого закріплення у конституційному законодавстві.

7. Порядок реалізації конституційно-правової відповідальності уряду в державах ЄС суттєво різняться в залежності від форми, способу відповідальності, форми правління і характеризується особливостями суб'єктного, організаційного, процесуального характеру. Унікальність національних порядків реалізації відповідальності визначається, зокрема, запровадженням інституту інтерпеляції; варіативністю поєднання колективної та індивідуальної відповідальності; використанням моделі конструктивного вотуму, у тому числі у поєднанні з деструктивним вотумом недовіри або застосуванням інших способів контрольної діяльності, зокрема, «резолуцій несхвалення», індивідуальної відповідальності членів уряду; безальтернативністю або альтернативністю наслідків винесення вотуму недовіри урядові.

8. Аналіз становлення відповідальності уряду в державах ЄС демонструє, що історично першою була започаткована відповідальність міністрів у формі імпічменту перед судом, яка передбачала кримінальне покарання за порушення конституції та законів, невиконання покладених обов'язків. З розвитком парламентаризму становлення та широкого застосування набула відповідальність уряду та/або міністрів перед парламентом без залучення судових органів. Поширення республіканської форми правління, а також збереження впливу монарха у монархічних країнах сприяли становленню відповідальності перед главою держави. На сьогодні є підстави констатувати незавершеність

розмежування конституційної та кримінальної відповідальності членів уряду.

9. Для санкцій конституційно-правової відповідальності уряду властиве зміщення функціональних акцентів з карального на правовідновлювальне призначення – вони направлені на приведення діяльності владної інституції у режим конституційної законності та у відповідність із конституційно захищеними цілями, завданнями, цінностями державного розвитку, що разом з тим не виключає і елемент покарання. Аналіз системи санкцій дозволяє виявити низку проблем: зниження ефективності вотуму недовіри внаслідок встановлення альтернативності рішення глави держави щодо відставки уряду; відсутність належного нормативного забезпечення санкцій; ускладнення притягнення уряду до відповідальності через запровадження процедури конструктивного вотуму; застосування кримінально-правових санкцій за вчинення конституційних правопорушень та ін.

10. Вітчизняне конституційне регулювання інституту відповідальності Кабінету Міністрів України слід віднести до фрагментарної моделі, а загальну систему джерел правового регулювання охарактеризувати як таку, що має комплексний характер. Це повною мірою відповідає європейській конституційно-правовій практиці. Проведений аналіз засвідчив збалансованість способів та інстанцій відповідальності уряду в Україні, проте визначено необхідність удосконалення правового регулювання форм, підстав та порядку відповідальності, яке має носити системний характер і здійснюватися як на законодавчому, так і конституційному рівні.

СПИСОК ОПУБЛКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких відображені основні результати дослідження:

1. Муртіщева А. О. Місце конституційно-правової відповідальності уряду серед інших видів юридичної відповідальності. *Теорія і практика правознавства*. Харків, 2014. Вип. 2 (6). С. 1-14. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/12109/1/Murtusheva_2-6-2014.pdf

2. Муртіщева А. Загальна характеристика конституційних основ відповідальності уряду в країнах-членах ЄС. *Вісник Національної академії наук України*. 2015. № 2 (81). С. 138-146.

3. Муртіщева А. О. Співвідношення конституційної та політичної відповідальності уряду: основні доктринальні підходи. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». Вип. 35. Ч. 1. Том 1. 2015. С. 74-78.

4. Муртіщева А. О. Фактичні підстави конституційно-правової відповідальності уряду: доктринально-правові проблеми визначення. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*: зб. наук. пр. Харків, 2015. Вип. 30. С. 117-128.

5. Муртіщева А. Становление института конституционно-правовой ответственности правительства в Украине: проблемы и перспективы. *Legea si Viata* (г. Кишенёв, Республика Молдова). 2016. № 5. С. 61-64.

6. Муртіщева А. О. Концепція конституційно-правової відповідальності уряду: історико-правовий аспект. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*: зб. наук. пр. Харків, 2016. Вип. 31. С. 120-132.

7. Муртіщева А. О. Окремі питання персоналізації конституційно-правової відповідальності уряду в державах-членах Європейського Союзу. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*: зб. наук. пр. Харків, 2016. Вип. 32. С. 216-226.

8. Муртіщева А. О. Система санкцій конституційно-правової відповідальності уряду в державах-членах ЄС. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*: зб. наук. пр. Харків, 2017. Вип. 33. С. 171-181.

9. Муртіщева А. О. Судова форма конституційно-правової відповідальності уряду в окремих державах-членах ЄС. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*: зб. наук. пр. Харків, 2017. Вип. 34. С. 257-267.

10. Муртіщева А. Сравнительно-правовой анализ источников правового регулирования конституционно-правовой ответственности правительства в странах-членах Европейского Союза и в Украине. *Legea si Viata* (г. Кишенёв, Республика Молдова). 2018. № 12/2. С. 99-103.

Наукові праці, в яких засвідчено апробацію матеріалів дослідження:

11. Муртіщева А. А. К вопросу обеспечения конституционной законности в Украине. *Efektivní nástroje moderních věd – 2015: XI mezinárodní vědecko-praktická konference* (м. Прага, 27 квіт. – 5 трав. 2015 р.). Прага, 2015. С. 46-49.

12. Муртіщева А. О. Конституційно-проектне регулювання відповідальності Кабінету Міністрів України. *Конституція як основа розвитку правової системи. VIII Тодиківські читання*. Збірка тез наукових доповідей і повідомлень Міжнародної наукової конференції молодих учених, аспірантів і студентів (м. Харків, 2-3 жовт. 2015 р.). Харків: ТОВ «Видавництво права людини», 2015. С. 145-146.

13. Муртіщева А. О. Регламент парламенту в системі джерел конституційного законодавства про відповідальність уряду в державах-

членах ЄС. *Prioriry a strategie pre rozvoj právnej vedy vo svete vedy: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedecko-praktickej konferencie* (Sládkovičovo, 28-29 okt. 2016). Sládkovičovo, Slovenská republika, 2016. С. 33-36.

14. Муртіщева А. О. Окремі теоретичні проблеми визначення системи санкцій конституційно-правової відповідальності уряду. *Наука державного будівництва та місцевого самоврядування на етапі модернізації української державності: зб. тез наук. доп. за матеріалами круг. столу* (м. Харків, 19 трав. 2017 р.). Харків, 2017. С. 34-38.

15. Муртіщева А. А. Институт парламентской ответственности министров: опыт Германии, перспективы для Украины. *Particularitățile Adaptării legislației Republicii Moldova și Ucrainei la legislația Uniunii Europene: Conferința internațională științifico-practică* (23-24 martie, 2018). Chișinău: Iulian, 2018. (Tipogr. «Cetatea de Sus»). P. 114-116.

16. Муртіщева А. О. Судова форма конституційної відповідальності міністрів: досвід Словенії та Польщі. *Modern jurisprudence of the European Union: the interaction of law, rulemaking and practice: international scientific conference* (Lublin, Republic of Poland, 17 of April, 2018). Lublin, 2018. P. 108-111.

17. Муртіщева А. О. Рішення конституційного суду в системі джерел законодавства про конституційно-правову відповідальність уряду. *Юридична осінь 2018 року: зб. тез доповідей та наук. повідомл. учасників всеукр. наук. конф. молодих вчених та студентів* (м. Харків, 14 лист. 2018р.). Харків: Мадрид, 2018. С. 12-15.

18. Муртіщева А. О. Перспектива запровадження конструктивного вотуму недовіри в Україні. *New challenges of legal science in Ukraine and EU countries* (м. Мішкольц, 19-20 квіт. 2019 р.). Мішкольц, Угорщина, 2019. С.72-75.

19. Murtishcheva A. O. The correlation between the constitutional liability of government and other forms of legal liability. *Проблеми сучасної юридичної науки очима молодих учених* (м. Харків, 17 квіт. 2014 р.). Харків, 2014. С. 47-50.

АНОТАЦІЯ

Муртіщева А. О. Конституційно-правова відповідальність уряду в державах Європейського Союзу: порівняльно-правовий аналіз. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2019.

У дисертації надано розгорнуту характеристику теоретичних засад та нормативно-правового регулювання конституційно-правової відповідальності уряду в державах ЄС. Визначено поняття, основні риси, співвідношення конституційно-правової відповідальності уряду із політичною. Розкриті функції та роль конституційно-правової відповідальності вищого органу виконавчої влади у забезпеченні конституційної законності. Систематизовано її форми, класифіковано джерела регулювання. Охарактеризовано поняття, елементи конституційного правопорушення, розкритий механізм реалізації різних форм конституційно-правової відповідальності.

Набули подальшого розвитку наукові уявлення про співвідношення конституційно-правової та кримінальної відповідальності урядовців в державах ЄС, інстанцію конституційно-правової відповідальності уряду. Сформульовано ряд рекомендацій щодо удосконалення правового регулювання відповідальності Кабінету Міністрів України.

Ключові слова: конституційно-правова відповідальність, конституційна законність, уряд, конституційне правопорушення, санкції конституційно-правової відповідальності.

АННОТАЦІЯ

Муртищева А. А. Конституционно-правовая ответственность правительства в государствах Европейского Союза: сравнительно-правовой анализ. – Квалификационная научная работа на правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право». – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины, Харьков, 2019.

В диссертации охарактеризованы теоретические основы, нормативное регулирование конституционно-правовой ответственности правительства в странах ЕС. Конституционно-правовая ответственность рассматривается как полиаспектная категория, содержание которой раскрывается через статическую и динамическую составляющие. Она определена как самостоятельный вид публично-правовой ответственности, который разграничивается с другими видами по формально-юридическому и содержательному критериям.

На основании анализа источников правовой регламентации установлены основные модели конституционного регулирования конституционно-правовой ответственности правительства в

государствах ЕС. Дана характеристика элементов состава конституционного правонарушения, систематизированы санкций конституционно-правовой ответственности по форме, степени универсальности, количеству мер принудительного воздействия, характеру организационно-правовых последствий и по иным критериям.

Обоснован тезис о широкой вариативности национальных порядков реализации конституционно-правовой ответственности правительства с применением различных процедур, среди которых – безальтернативность или альтернативность последствий вынесения вотума недоверия; введение института интерpellации; использование модели конструктивного вотума, в том числе в сочетании с деструктивным вотумом недоверия, применением «резолуций неодобрения» и иных способов контрольной деятельности.

Выработаны рекомендации по усовершенствованию оснований, форм, порядка ответственности Кабинета Министров Украины. сформулированы предложения дополнить Конституцию Украины нормой об ответственности Кабинета Министров Украины, Премьер-министра и других членов правительства за неисполнение и/или ненадлежащее исполнение полномочий, нарушение Конституции и законов Украины, неисполнение решений Конституционного Суда Украины и Европейского Суда по правам человека.

Ключевые слова: конституционно-правовая ответственность, конституционная законность, конституционное правонарушение, санкции конституционно-правовой ответственности.

SUMMARY

Murtishcheva A. A. Constitutional and legal liability of government in the European Union countries: a comparative analysis. – Qualified scientific work on the rights of the manuscript.

The thesis for obtaining a scientific degree of the candidate of legal sciences, specialty 12.00.02 «Constitutional Law; Municipal Law». – Yaroslav Mydryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2019.

The dissertation gives a detailed description of the theoretical foundations and legal regulation of the constitutional and legal liability of the government in the EU countries. The notion, main features, the correlation between the constitutional and legal liability of the government with the political liability are defined. The functions and role of the constitutional and legal liability of the supreme body of executive power in ensuring constitutional legality have been described. Its forms are systematized and the

sources of regulation are classified. The notion, elements of constitutional offense, the implementation mechanism of constitutional and legal liability forms are described.

Scientific ideas about the correlation of constitutional and legal and criminal liability of government officials in EU countries, the instance of constitutional and legal liability of the government, have been further developed. Several recommendations on the improvement of legal regulation and elements of the implementation mechanism of the constitutional and legal liability of the Cabinet of Ministers of Ukraine have been formulated.

Keywords: constitutional and legal liability, constitutional legality, government, constitutional offense, sanctions of constitutional liability.

Відповідальний за випуск
кандидат юридичних наук, доцент
К. Є. Соляннік

Підписано до друку 04 листопада 2019 р. Формат 60×90/ 1/16
Папір офсетний. Віддруковано на різнографі.
Ум. друк. арк. 0,7. Обл.-вид. арк. 0,9
Тираж 100 прим. Зам. № 434.

Друкарня
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77