

# ПАРЛАМЕНТСЬКА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ



**О. В. Совгира,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри  
конституційного права  
юридичного факультету  
Київського національного  
університету імені Тараса  
Шевченка

У науці конституційного права відсутня єдина точка зору щодо правової природи парламентської відповідальності уряду через розширене тлумачення поняття парламентської відповідальності уряду у зв'язку із широким розумінням поняття «уряд» (як синоніма виконавчої влади взагалі) чи поняття «відповідальність» (розуміння його не лише у правничому, а й у філософському, моральному, культурному, психологічному та інших аспектах) [1, 11].

Існує точку зору, що парламентську відповідальність уряду слід визначати як особливу форму політичної відповідальності, яка в Україні реалізована механізмом підзвітності та підконтрольності Кабінету Міністрів Верховній Раді [2, 103]. З нашого погляду, таке твердження є дискусійним, оскільки парламентська відповідальність (як різновид конституційно-правової відповідальності) та політична відповідальність є нетотожними поняттями, а відносини підзвітності та підконтрольності перебувають за межами відносин відповідальності.

Первинне значення парламентської відповідальності уряду в системі поділу влади узгоджується із завданням недопущення концентрації влади в одних руках, яке реалізується через механізм зіставлення реальної дії чи позиції уряду з уявленнями про належну поведінку, яку має більшість у парламенті, і винесення у зв'язку з цим рішення щодо підтримки чи непідтримки існування уряду [1, 41].

Парламентська відповідальність уряду є механізмом впливу парламенту на уряд з метою забезпечення ефективної реалізації ухваленої парламентом програми його діяльності. Водночас інститут парламентської відповідальності уряду є важливим засобом забезпечення взаємного контролю й узгодженості дій органів законодавчої і виконавчої влади. Цей інститут є типовим атрибутом будь-якого різновиду парламентаризму, але відсутній у президентській республіці, де його функціональним заміником (з певними застереженнями) є інститут імпичменту. Фактично інститут парламентської відповідальності уряду унеможлиблює жорсткий поділ влади (це частково пояснює, чому в президентських республіках, у яких має місце згаданий жорсткий поділ влади, інституту парламентської відповідальності уряду не існує) і є одним з атрибутів явища розпорошення влади, характерного для режиму парламентаризму [3, 19].

Інститут парламентської відповідальності уряду, що застосовується до парламентської та «змішаної» форм правління, дає змогу досягти низки цілей, проголошених практично всіма посткомуністичними країнами на початку їх переходу до демократії. По-перше, йдеться про відповідальність влади перед суспільством. Можливість парламенту (представницького органу) притягти до відповідальності вищий виконавчий орган є особливо важливою з огляду на те, що виконавча влада – зважаючи на обсяг покладених на неї повноважень і функцій – акумулює значні матеріальні, фінансові, інформаційні, людські, силові та інші ресурси, а відтак мусить бути контрольована задля попередження виродження режиму в тиранію. З цього погляду парламентська відповідальність уряду є лише одним з багатьох способів контролю законодавчої влади над виконавчою (разом із депутатськими запитами, інтерпеляцією, діяльністю парламентських комітетів, рахункової пала-

Досліджується питання правової природи конституційно-правової відповідальності як різновиду юридичної відповідальності, характеризуються особливості парламентської відповідальності уряду, розглядається співвідношення конституційно-правової та політичної відповідальності як елемент конституційно-правового статусу зазначеного суб'єкта.

**Ключові слова:** уряд, конституційно-правовий статус, конституційно-правова відповідальність, парламентська відповідальність

ти, омбудсманів, бюджетними повноваженнями тощо). По-друге, механізм парламентської відповідальності уряду у поєднанні зі своїм логічним доповненням – парламентською інвеститурою уряду, яка передбачала б вотум довіри одночасно й уряду, і його програмі, – є одним з вагомих стимулів для політекономічних сил пострадянських країн (у тому числі України) до створення реальних і тривалих партій, а не тимчасових «засобів приходу в парламент». По-третє, наявність реального легального важеля впливу парламенту на уряд сприяє «детінізації» багатьох внутрішньовладних процесів, зокрема розв'язанню конфліктів між урядом та фракціями парламенту [1, 213].

Ю. Г. Барабаш відзначає, що специфіка і складність парламентської відповідальності уряду полягає у тому, що вона не вписується на всі сто відсотків ані в модель політичної, ані в модель юридичної відповідальності. Дослідник вважає, що парламентська відповідальність уряду має свою особливу природу і являє собою особливий вид відповідальності в конституційному праві, що містить риси як політичної, так і юридичної, тобто перебуває на стику цих двох видів відповідальності, та пропонує визначення парламентської відповідальності як закріпленої на рівні Конституції відповідальності органу влади чи посадової особи (суб'єкта відповідальності), яка полягає у припиненні повноважень суб'єкта відповідальності за рішенням представницької владної інституції в разі втрати довіри суб'єктом відповідальності. Довіра ж – це оцінне поняття, яке не можна (та і не потрібно) описати конституційною термінологією та встановити чіткі ознаки на конституційному рівні [4, 214]. Аналогічної позиції дотримується й Р. М. Павленко, на думку якого, парламентська відповідальність уряду – це особлива форма відповідальності, яка має подвійну природу – політичну і конституційно-правову. Політичним є зміст парламентської відповідальності уряду. Однак підставою для настання такої відповідальності є юридичний факт прийняття парламентом відповідного рішення. До того ж ця відповідальність настає за нормативно (найчастіше – конституційно) визначеною процедурою, що теж зумовлює її юридичну природу [1, 211].

Ми погоджуємося із такою позицією, однак вважаємо за необхідне уточнити, що політичний характер за чинною Конституцією має не тільки відповідальність уряду перед парламентом, а і відповідальність уряду перед Президентом, про що йтиметься далі.

Відповідно до ст. 231 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р., зі змінами, після отримання відповідей на поставлені запитання комітети розглядають питання про відповідальність Кабінету Міністрів України на своїх засіданнях. Вважаємо, що опосередковано (у зв'язку з тим, що комітети є органами Верховної Ради, що створюються на галузе-

вій, а не політичній основі) ця норма є свідченням того, що підстави відповідальності уряду повинні мати у першу чергу правовий, а не політичний характер. Водночас політичне значення інституту відповідальності уряду підкреслюється нормою Регламенту, відповідно до якої засідання з питання про відповідальність Кабінету Міністрів України транслюється у повному обсязі у прямому ефірі по радіо та телебаченню, у запису у вечірні години по телебаченню (п. 10 ч. 6 ст. 3 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»).

Стосовно видів парламентської відповідальності уряду, слід відзначити, що найчастіше у правовій доктрині згадуються такі [2, 123–124]:

- 1) резолюція довіри (обговорювана на вимогу уряду, наприклад, при затвердженні програми його дій);
- 2) резолюція осуду (оголошення парламентом вотуму недовіри уряду з власної ініціативи – конструктивного (з пропозицією кандидатури нового прем'єра) чи деструктивного;
- 3) інтерпеляція (офіційне звернення парламенту до уряду за роз'ясненнями щодо якогось питання);
- 4) запитання (усні й письмові) парламентаріїв до уряду та його членів.

Деякі автори додають ще до цього переліку діяльність слідчих комітетів парламенту, Рахункової палати і навіть омбудсманів, спеціальні слухання і заслуховування звітів про виконання програм діяльності уряду і про хід виконання бюджету, проведення парламентських розслідувань, ратифікацію міжнародних договорів, надання згоди на призначення і звільнення державних посадовців, контроль за делегованим законодавством, контроль за наданням і використанням державних позик, схвалення тих або інших рішень президента і уряду тощо [5, 224].

Проте, на думку Р. М. Павленка, ці форми контролю належать до більш широких контрольних функцій парламенту, стосуються не лише уряду та виходять за межі політико-правової відповідальності. При цьому щодо взаємозв'язку між інститутом інтерпеляції (тобто офіційного запиту парламенту чи парламентарів, що передбачає заслуховування відповіді уряду, дебати і голосування, за підсумками якого уряду можуть висловити недовіру) та парламентською відповідальністю слід відзначити, що висловлення недовіри чи навіть постановка такого питання не є обов'язковим елементом інституту інтерпеляції. Так, у Великій Британії, її колишніх домініонах та деяких країнах, що перебувають під впливом її правової системи, мало не кожне голосування щодо запропонованих урядом проектів формально визначає довіру урядові. У деяких скандинавських країнах, зокрема у Швеції, за відсутності формальної процедури притягнення уряду до відповідальності питання про довіру виникає при відкритті дебатів щодо ледь не кожної пропозиції

уряду, доповідей комісії з конституційних питань тощо. Отже, результати процедури інтерпеляції є підставами або приводами політико-правової відповідальності уряду. У зв'язку із цим вважаємо слушним посилання Р. М. Павленка на думку Б. Страшуна, який відзначає, що парламентська відповідальність уряду – не форма контролю, а його наслідок: реакція на виявлені факти в діяльності уряду чи демонстрація позиції щодо уряду взагалі [1, 26–27].

На нашу думку, в основу визначення форм парламентської відповідальності уряду слід покласти не виключність їх застосування до уряду, а можливість притягнення парламентом до відповідальності Кабінету Міністрів та його членів через застосування відповідних передбачених законодавством санкцій. З огляду на таку позицію, вважаємо, що інтерпеляцію, запитання, діяльність слідчих комітетів парламенту, рахункової палати і омбудсманів слід вважати формами взаємодії парламенту та уряду з метою отримання інформації про діяльність останнього. Однак ці форми не слід відносити до форм парламентської відповідальності, оскільки саме по собі їх використання автоматично не призводить до застосування санкцій до уряду чи окремих його членів. Зазначені форми слід вважати формами контролю парламенту за діяльністю уряду та його звітування перед ним, передбаченими ч. 2 ст. 113 Основного Закону.

Водночас закріплення у Конституції України інституту інтерпеляції, на наш погляд, сприятиме вдосконаленню процедури вираження недовіри уряду, оскільки 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 обґрунтованими (не лише політичними, а й економічними та іншими чинниками), що є запорукою підвищення ефективності державного управління та налагодження дієвості державного механізму, особливо на перехідному етапі розвитку.

У зв'язку із висловленою пропозицією слід звернути увагу на доцільність законодавчого закріплення вимоги формулювання у резолюції недовіри Уряду підстав її винесення (наприклад, відповідно до Постанови Верховної Ради України від 3 березня 2010 р. № 1928-VI, Верховна Рада України прийняла резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України, «розглянувши питання про відповідальність Кабінету Міністрів України за соціально-економічну ситуацію в Україні»).

За відсутності безпосереднього законодавчого закріплення інституту інтерпеляції в Україні його «прообраз» все-таки передбачений у чинному

законодавстві через існування права комітетів сформулювати запитання до Кабінету Міністрів України, на які вони хотіли б отримати відповіді до розгляду питання про відповідальність Уряду. Так, відповідно до ст. 231 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» питання про відповідальність Кабінету Міністрів України включається до порядку денного сесії Верховної Ради без голосування. Після внесення на розгляд Верховної Ради питання про відповідальність Кабінету Міністрів України комітети відповідно до предметів їх відання не пізніше як у чотириденний строк формулюють і направляють через Апарат Верховної Ради запитання до Кабінету Міністрів України, на які вони хотіли б отримати відповіді до розгляду питання про відповідальність Кабінету Міністрів України. Кабінет Міністрів України у триденний строк після отримання зазначених запитань від комітетів направляє комітетам відповіді на них. Узагальнений варіант інформації Кабінету Міністрів України разом з відповідями на запитання, що надійшли від комітетів, направляється до Апарату Верховної Ради, після чого у терміновому порядку надається народним депутатам. Один примірник інформації Кабінету Міністрів України офіційно направляється до Рахункової палати для підготовки висновків. Крім того, відповідно до ст. 232 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» вже під час розгляду питання про відповідальність Уряду на пленарному засіданні парламенту на пропозицію депутатської фракції, комітету Верховна Рада може прийняти рішення про заслуховування інформації членів Кабінету Міністрів України. Після інформації член Кабінету Міністрів України протягом 15 хвилин відповідає на запитання представників депутатських фракцій. Ця норма також частково (оскільки питання формулюються не задалегідь як при внесенні інтерпеляції) може вважатися схожою на інтерпеляцію. А відповідно до ч. 3 ст. 228 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» Верховна Рада за пропозицією Голови Верховної Ради України, або не менш як трьох комітетів, або не менш як однієї третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради може в будь-який час прийняти рішення про позачерговий звіт Кабінету Міністрів України про хід і результати виконання схваленої нею Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

У більшості сучасних держав практичне застосування парламентської відповідальності уряду – явище рідкісне. Тому цей механізм є швидше символом, політичною пересторогою, ніж щоденним інструментом. Однак такі «сплячі», рідко застосовувані інститути мають неабияке значення – вони вказують вихід у випадку кризи [1, 32].

Що ж до історії застосування інституту парламентської відповідальності урядів в Україні, слід

відзначити таке. За роки дії зміненої Конституції 1978 р. власне процедуру парламентської відповідальності уряду застосовано не було. Певним наближенням до використання цього інституту можна вважати лише відставку урядів В. Фокіна (30 вересня 1992 р.) і Л. Кучми (9 вересня 1993 р.): обидва прем'єри подали у відставку після того, як парламентарі звинуватили їх у неспроможності впоратися з економічною кризою і відмовили в довірі [1, 165]. Згодом інститут парламентської відповідальності уряду в Україні був успішно використаний 26 квітня 2001 р., коли парламент оголосив недовіру прем'єрові В. Ющенку, аби згодом погодитися на призначення прем'єром А. Кінаха. Однак спроби застосувати цей інститут робилися і раніше [1, 184]. 3 березня 2010 р., розглянувши питання про відповідальність Кабінету Міністрів України за соціально-економічну ситуацію в Україні, Верховна Рада України прийняла резолюцію недовіри уряду Ю. Тимошенко (Постанова Верховної Ради України «Про відповідальність Кабінету Міністрів України» від 3 березня 2010 р. № 1928-VI).

Ми не ставимо собі за мету проводити політологічний аналіз цих спроб, оскільки наше дослідження присвячене конституційно-правовим аспектам парламентської відповідальності, однак зазначимо, що, на думку Р. М. Павленка, негативні результати спроб застосувати парламентську відповідальність уряду в Україні – для притягнення уряду до відповідальності за стан справ у країні і його неспроможність їх поліпшити – пов'язані з нездатністю депутатського корпусу визначитися з тим, яка політична сила має нести відповідальність за політику уряду. Оскільки Конституція не вимагала такої визначеності, даючи можливість позапарламентського формування Кабінету Міністрів, жодна з політичних сил не зацікавлена у заміні існуючого уряду – адже в такому разі доведеться брати на себе відповідальність за поглиблення політичної кризи, а то й за формування нового уряду [1, 191]. Вважаємо, що у зв'язку із поверненням до Конституції 1996 р. така ситуація може бути актуальною і для сучасної України.

Проаналізуємо форми парламентської відповідальності Уряду та його членів. Як було відзначено вище, однією із форм парламентської відповідальності уряду є оголошення вотуму (резолюції) недовіри. Саме зазначена форма колективної парламентської відповідальності Уряду стане предметом нашого дослідження.

У науці конституційного права відсутній єдиний підхід до розуміння правової природи резолюції недовіри уряду. Так, одним із значень резолюції є назва актів, що, як правило, приймаються лише однією з палат парламенту, а їхній зміст пов'язаний не із законодавчими, а з іншими повноваженнями парламенту. Часто практикується, наприклад, у Конгресі США. В цьому випадку

резолюції обговорюються в іншому порядку, ніж законопроекти, і можуть не передаватися на підпис главі держави. В парламентських країнах окремо виділяють так звану резолюцію осуду – пропозицію від встановленої конституцією або регламентом парламенту кількості депутатів з вимогою до уряду піти у відставку за зазначеними в резолюції мотивами. За такою резолюцією, що є однією із форм контролю парламентом діяльності виконавчої влади, провадиться обговорення з подальшим голосуванням. Для такої резолюції зазвичай встановлюється ряд умов, зокрема заборона для тих же депутатів вносити аналогічну резолюцію протягом певного часу, вимога відповідної кількості підписів під резолюцією та ін. [6, 274]. Л. М. Силенко відзначає, що резолюція недовіри Кабінету Міністрів України є заходом конституційно-правової відповідальності [7, 13]. Тоді як, наприклад, О. Д. Крупчан вважає, що специфічною рисою відповідальності уряду України є її політичний характер. Особливістю її є й те, що вона враховується тоді, коли норми права взагалі не порушуються [8, 301].

Що ж до підстав вираження недовіри уряду, то, як правило, враховуючи політико-правовий характер цієї процедури, вони практично не закріплюються на конституційному рівні [9, 108].

З нашої точки зору, питання про правову природу резолюції недовіри слід вирішувати у контексті змісту правової природи відповідальності уряду. Враховуючи те, що вище нами було обґрунтовано конституційно-політичний характер такої відповідальності, вважаємо, що логічним буде характеризувати інститут резолюції недовіри із зазначених позицій.

Аналізуючи передбачену Конституцією України процедуру оголошення резолюції недовіри, слід відзначити, по-перше, існуючі обмеження, що не дозволяють порушувати питання про винесення резолюції недовіри за певних умов. Так, на думку Р. М. Павленка, потрібно законодавчо закріпити можливість подолання мораторію на заборону ставити питання про недовіру уряду протягом певного часу (року, парламентської сесії з моменту розгляду вотуму довіри чи недовіри та/або затвердження програми діяльності уряду) більшістю голосів депутатського корпусу. Пропонується змінити положення ст. 87 Конституції України щодо неможливості розгляду питання про оголошення уряду вотуму недовіри протягом однієї сесії або року з дня затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів: передбачити можливість постановки такого питання навіть за означених умов – але тільки в разі, якщо цю пропозицію підтримують не менше 3/5 від конституційної кількості депутатів палати [1, 211–212; 1, 217]. На нелогічність існування конституційного обмеження, передбаченого ч. 2 ст. 87 Конституції України, відповідно до якого питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може



розглядатися Верховною Радою України, зокрема протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України, вказує також Р. С. Мартинюк, оскільки, на його думку, можливо є ситуація, коли у цей період припинить своє існування парламентська більшість (коаліція), що утворила уряд, а отже, сенс в існуванні такого уряду буде відсутній [3, 262]. Вважаємо, що така мотивація може вважатися актуальною і на сьогодні, оскільки за Конституцією 1996 р. потрібна згода парламенту (його більшості) на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України.

Щодо встановленого ч. 2 ст. 87 Основного Закону обмеження відносно заборони розглядати Верховною Радою України питання про відповідальність Кабінету Міністрів України більше одного разу протягом однієї чергової сесії, слід зауважити, що відповідно до ч. 1 ст. 10 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» чергові сесії Верховної Ради, крім першої сесії, починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року, а завершуються, відповідно, не пізніше як за 45 та 10 днів до початку наступної сесії. Верховна Рада може прийняти постанову про зміну строків завершення сесії. Таким чином, тривалість чергової сесії парламенту може становити від 5 до 7 місяців. Вважаємо, що з огляду на нетривалий проміжок часу, протягом якого відбувається чергова сесія, встановлення зазначеного обмеження є виправданим і покликане стабілізувати роботу парламенту.

Актуальним є також питання встановлення певного проміжку часу між постановкою питання про довіру/недовіру уряду та його розглядом у парламенті, передбачене у законодавстві багатьох країн. Це потрібно для того, щоб уряд міг мобілізувати своїх прибічників або провести роз'яснювальну роботу з опонентами. Так, перерви у 48 годин вимагають ст. 49 Конституції Франції та ст. 67 Основного Закону ФРН, трьох днів – ст. 94 Конституції Італії, п'яти днів – ст. 113 Конституції Іспанії [1, 103].

Слід відзначити, що за Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» передбачається максимальний, а не мінімальний (як це поширено у практиці зарубіжних країн) строк розгляду питання про відповідальність уряду. Так, відповідно до ст. 232 зазначеного Закону, питання про відповідальність Кабінету Міністрів України розглядається на пленарному засіданні Верховної Ради не пізніше ніж через 10 днів після внесення пропозицій (аналогічне положення закріплюється і у ч. 2 ст. 13 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»). З огляду на це вважаємо, що з метою забезпечення інтересів уряду має бути встановлений певний мінімальний строк (2–3 дні) перерви від моменту ініціювання прийняття резолюції недовіри уряду і до розгляду

питання про її прийняття. У зв'язку із цією аргументацією викликає критичну оцінку ст. 228 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», яка встановлює, що після заслуховування звіту Кабінету Міністрів України про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та співдоповідей комітетів проводиться обговорення звіту. За підсумками обговорення звіту Кабінету Міністрів України Верховна Рада приймає відповідну постанову. У разі якщо діяльність Кабінету Міністрів України визнана незадовільною, Верховна Рада за умови додержання вимог ст. 87 Конституції України може прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України без додаткового включення цього питання до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради.

Також потрібно звернути увагу і на такий момент: у вітчизняній практиці визнання роботи Уряду незадовільною не завжди зумовлює припинення його повноважень. Наприклад, така ситуація мала місце: у 1998 р., коли було визнано незадовільною роботу Кабінету Міністрів України щодо погашення заборгованості по заробітній платі, пенсіях, стипендіях та відновлення і повернення заощаджень громадян (постанова Верховної Ради України «Про інформацію Кабінету Міністрів України щодо стану погашення заборгованості по заробітній платі, пенсіях, стипендіях та відновлення і повернення заощаджень громадян» від 11 лютого 1998 р. № 109/98-ВР); у 1998 р., коли, за постановою Верховної Ради України від 10 листопада 1998 р. № 246-XIV, діяльність Кабінету Міністрів України призводила до постійного зростання державного боргу України та неефективного управління ним, було визнано такою, що створює небезпеку економічній незалежності України; у 1999 р., коли роботу Кабінету Міністрів України по виконанню Закону України «Про Державний бюджет України на 1999 рік» було визнано незадовільною (Постанова Верховної Ради України «Про звіт про виконання Державного бюджету України за 1999 рік» від 21 вересня 2000 р. № 1964-III); у 1999 р., коли діяльність Кабінету Міністрів України по забезпеченню державного суверенітету та економічної самостійності України у питаннях, що стосуються державного боргу України, було визнано незадовільною, а також було визначено членів уряду, що несуть персональну відповідальність за дії, що призвели до створення економічно небезпечного державного боргу України (Постанова Верховної Ради України «Про інформацію Кабінету Міністрів України про внутрішній та зовнішній борг України» від 12. 10. 1999 р. № 1151-XIV); у 1999 р., коли роботу Кабінету Міністрів України щодо погашення заборгованості з виплати заробітної плати та пенсій було визнано незадовільною (Постанова Верховної Ради України «Про інформацію Кабінету Міністрів України про ді-

яльність Уряду щодо погашення заборгованості з виплати заробітної плати та пенсій від 12 жовтня 1999 р. № 1152-ХІV).

Отже, 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 проблем у державному управлінні, а також до падіння авторитету провладних політичних партій [10, 11].

Однак, з нашого погляду, визнання роботи уряду незадовільною має зумовлювати реагування з боку парламенту у вигляді прийняття резолюції недовіри. Інакше таке визнання буде лише констатацією ситуації та матиме політичний характер.

Стосовно правової природи резолюції недовіри як акта, слід зауважити, що відповідно до ч. 2 ст. 46 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» резолюція названа одним із видів актів Верховної Ради. Її проект, відповідно до ч. 4 ст. 89 зазначеного Закону, вносять тільки народні депутати. Таким чином, резолюція недовіри уряду є особливим актом парламенту, яким оформлюється застосування специфічної конституційно-політичної санкції як наслідок здійснення ним одного із напрямів реалізації контрольної функції – контролю за діяльністю вищого органу виконавчої влади.

Існуюча в Україні модель вотуму недовіри уряду «вписується» у відому світовій практиці модель деструктивного вотуму недовіри: при його винесенні відсутні вимоги щодо формування наступного складу уряду.

Однак значна кількість дослідників (Р. М. Павленко [1, 211–212], О. І. Сушинський [11, 190] та ін.) наголошують на необхідності існування в Україні конструктивного вотуму недовіри, який знімає небезпеку урядової кризи і сприяє структуруванню парламенту та утворенню стійкої більшості: якщо парламентаріїв не влаштовує діяльність чинного кабінету, вони можуть взяти відповідальність на себе [2, 128]. Він використовується, зокрема, в Бельгії, Іспанії, Польщі, Португалії, Угорщині [12, 181].

У ФРН питання про відповідальність Канцлера може бути поставлене у Бундестазі, якщо тільки останній прийме цю резолюцію більшістю своїх членів з одночасним призначенням нового Канцлера. Таким чином, тривалі урядові кризи виключаються; опозиція зобов'язується надати докази того, що вона може підтримати новий уряд, оскільки має абсолютну більшість, що виступає за нового канцлера. Історії ФРН відомі два випадки використання даного інституту, з яких один був успішним [13, 194–195].

Вважаємо, що норма про конструктивний вотум недовіри має бути запроваджена і в Україні. Також у вітчизняному законодавстві слід закріпити норму, згідно з якою, після прийняття резо-

люції недовіри уряду, до складу новосформованого після цього Кабінету Міністрів не можуть входити члени уряду, повноваження якого були припинені за зазначеною підставою.

Наслідком винесення парламентом вотуму недовіри урядові може бути чи його обов'язкова відставка (як це передбачено, наприклад, конституціями Франції та Іспанії), чи рішення про відставку уряду передається на розгляд глави держави (Великобританія) [14, 80].

У зарубіжних країнах також відоме застосування такого парламентського інституту відповідальності вищого органу виконавчої влади, як відмова в довірі, під якою розуміють ненабрання більшості голосів пропозицією уряду про висловлення йому довіри (парламентської підтримки). Уряд у парламентських і змішаних системах може поставити питання про довіру в будь-який час або проголосити, що він розглядає як голосування про довіру голосування щодо будь-якого законопроекту (наприклад, загальних напрямів дій, проекту державного бюджету або проекту закону, який важливий для виконання урядом своєї програми тощо). Деякі автори вважають своєрідною формою реалізації питання про довіру процедуру інвестиції уряду, яка поширена у нових і найновіших конституціях і передбачає призначення прем'єра главою держави і з наступним затвердженням прем'єра, запропонованого ним складу уряду та/або урядової програми парламентом. Часто його застосування пов'язане з правом глави держави (за поданням прем'єра чи на власний розсуд) розпустити парламент і призначити нові вибори у разі відмови парламенту в довірі уряду [1, 25–26].

Так, наприклад, взаємодія між Парламентом та Урядом у ФРН може проявлятися через постановку питання про довіру Уряду за ініціативою Канцлера. Якщо така довіра не схвалюється Бундестагом більшістю його членів, то Канцлер може пропонувати Президенту розпустити Бундестаг, за умови, що останній не призначить іншого Канцлера. Якщо Бундестаг не розпущений, то Канцлер має можливість вимагати від Президента оголосити на шестимісячний строк стан законодавчої необхідності. Це дає уряду можливість вводити в дію, зі згоди Бундесрату, проекти законів, відхилені Бундестагом. Отже, питання про довіру – це заклик до солідарності урядової більшості. У ФРН така процедура використовувалася двічі у 1972 та 1982 рр., та в обох випадках супроводжувалася розпуском Бундестагу [13, 194–195].

Предметом наукового дослідження конституціоналістів є й особиста (персональна) відповідальність членів уряду перед парламентом. Так, російська дослідниця М. К. Топоркова вважає, що під персональною відповідальністю члена уряду РФ слід розуміти реакцію держави на соціально значимі службові дії федерального міністра (позитивні або негативні), яка виражається у праві

компетентного органу вимагати від нього звіт про його дії та піддати їх офіційній оцінці. Даному праву відповідає обов'язок члена уряду відповідати і піддаватися оцінці з боку компетентного органу. Цей обов'язок федерального міністра сприяє обдуманому, якісному та своєчасному виконанню ним своїх службових обов'язків [15, 109].

Персональну відповідальність члена уряду пропонується розглядати як: елемент службового статусу і як окрему службову функцію (службовий обов'язок); процес, процесуальну категорію, явище, що реалізується за допомогою процесуальних дій та таке, що проходить низку процесуальних стадій; особливий психологічний стан (почуття відповідальності), що формується на основі службового статусу та закріплюється за допомогою процесуальних дій; механізм, що функціонує і в охоронних, і в регулятивних управлінських відносинах; механізм, що функціонує в субординаційних, координаційних та реорганізаційних управлінських відносинах [15, 111].

Персональна відповідальність члена уряду, на думку М. К. Топоркової, має подвійну природу: позитивну та негативну [15, 111]. Ми не підтримуємо точку зору щодо виділення позитивного аспекту конституційно-правової відповідальності<sup>1</sup>, отже, коротко охарактеризуємо основні аспекти особистої політичної відповідальності урядовців, для того щоб визначити межу між цим видом відповідальності та юридичною конституційно-правовою відповідальністю зазначених осіб.

Політичну відповідальність міністра за досягнення цілей, що стоять перед міністерством, можна визначити як процес, в межах якого діяльність даної посадової особи відповідно до тих вимог, принципів правових норм, які визначають його діяльність, або всупереч їм супроводжується самооцінкою і отримує відповідну позитивну оцінку з боку компетентного органу – президента або уряду, шляхом застосування санкцій або заохочень. Політична відповідальність міністра виступає перш за все в рамках «позитивної» конституційної відповідальності і поділяється на морально-політичну та організаційно-політичну. До першої належить відповідальність міністра перед населенням в цілому, його громадськими організаціями, перед громадською думкою. Ця відповідальність має не правовий характер. Морально-політична відповідальність не має визначених законом форм і не пов'язана із застосуванням офіційних заходів заохочення або санкцій, але вона є важливим фактором політичного життя та передбачає реальні санкції і заходи заохочення – втрата громадського авторитету і втрата довіри або, навпаки, набуття великого авторитету і високої довіри з боку населення. У певних випадках

<sup>1</sup> Більш детально див.: *Совгира О.* Уряд як суб'єкт конституційно-правової та політичної відповідальності / *О. Совгира* // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – Вип. 86. – 2011. – С. 84-87.

цей вид відповідальності може трансформуватися в організаційно-політичну відповідальність, під якою розуміється відповідальність члена уряду перед відповідними державними органами – президентом та урядом. Вона полягає у публічній офіційній або негативній оцінці поведінки і діяльності конкретного міністра з організаційно-політичними заходами, що звідти випливають, та виражається, наприклад, у відставці міністра або підвищенні його на посаді [15, 113].

Політична відповідальність члена уряду – це не тільки і не стільки покарання, а негативна оцінка діяльності даної посадової особи. Причому ця оцінка стосується не так самого міністра, що є суб'єктом відповідальності, як стану справ, що складається у результаті його дії або бездіяльності. Отже, йдеться не про власне особистість суб'єкта, що притягається до відповідальності, а про державні інтереси. У цьому зміст і мета політичної відповідальності посадових осіб, у даному випадку міністрів. Тому у ній не може мати вирішального значення суб'єктивна сторона проступку посадової особи [15, 114].

Важливою рисою політичної відповідальності міністра є і те, що вона може наступати для нього не тільки за його власні дії, а і за діяльність його підлеглих, для чого можуть бути дві підстави: незадовільний підбір управлінських кадрів та слабкість керівництва і контролю за ними. Такий принцип відповідальності міністра в європейській та американській науці отримав назву принципу абсолютної відповідальності одноосібного керівника. Ця формула дає змогу вивести з неї стосовно діяльності керівника таке правило: повнота відповідальності означає, що відповідальність міністра за дії своїх підлеглих є не тільки повною, а і стійкою. Передача міністром (делегування) частини своїх повноважень нижчій ланці не звільняє першого від відповідальності за цю ланку компетенції. Інакше кажучи, права можуть бути передані, а відповідальність – ні; чим повнішою є влада керівника, тим жорсткіше та більш постійно по відношенню до нього має діяти механізм офіційної оцінки, тим масштабнішою є сфера його дій, за які він оцінюється; відповідальність міністра за дії підпорядкованих йому співробітників має і свої межі: він може відповідати лише тією мірою, якою впливає на підбір підлеглих та організацію їхньої діяльності [15, 114–115].

Існування індивідуальної відповідальності членів уряду закріплене і в низці сучасних конституцій (наприклад, у ст. 106 Конституції Республіки Білорусь). У деяких країнах (Гватемала, Греція, Колумбія, Коста-Ріка, Словаччина, Уругвай, Фінляндія) парламент формально вправі відмовити у довірі не тільки уряду в цілому, а й окремим міністрам. Але механізм індивідуальної відповідальності міністрів перед парламентом часто працює лише у випадку опосередкування

відповідного рішення парламенту аналогічним рішенням глави уряду [12, 384].

Можливе також притягнення міністрів до судової відповідальності за ініціативою парламенту (Румунія, Таїланд, Фінляндія, Франція). Розгляд справи по суті може бути віднесено до юрисдикції верхньої палати парламенту (США), конституційного суду (Італія, Німеччина) або спеціального судового органу (висока палата правосуддя у Франції, Марокко, Габоні та низці інших франкомовних країн Африки, Високий суд імпичменту – у Фінляндії) [12, 384].

За чинною Конституцією України та Законом України «Про Кабінет Міністрів України» не закріплюється інститут індивідуальної парламентської відповідальності членів уряду, що зумовлено зміною в Україні форми правління з парламентсько-президентської на президентсько-парламентську.

Необхідним є відмежування процедури висловлення недовіри уряду, що є проявом політич-

ної відповідальності і може мати як індивідуальний, так і колективний характер, від процедури імпичменту прем'єр-міністру чи міністрам, що завжди має індивідуально-правовий характер та пов'язана з притягненням того чи іншого посадовця до юридичної відповідальності [9, 108–112].

Отже, аналіз особливостей парламентської відповідальності вищого органу виконавчої влади дає підстави стверджувати про необхідність вирішення окремого різновиду конституційно-правової відповідальності – урядової відповідальності (відповідальності уряду), що є елементом системи стримувань і противаг та може наставати, в тому числі за політичними підставами, у разі застосування, в порядку, визначеному законодавством, до уряду або його членів законодавчо визначених санкцій з боку парламенту або Президента через припинення їх (уряду або окремих членів) повноважень.

#### ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Павленко Р. М. Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід / Р. М. Павленко. — К. : КМ Академія, 2002.
2. Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні : монографія / за заг. ред. О. О. Кордуна. — К. : МАУП, 2000.
3. Мартинюк Р. Парламентська відповідальність Уряду в Україні: особливості нормативного регулювання / Р. Мартинюк // Право України. — 2008. — № 9.
4. Барабаш Ю. Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права: монографія / Ю. Г. Барабаш. — Х. : Право, 2008.
5. Жук Н. А. Парламент, Президент, уряд: через взаємостимування до рівноваги : монографія / Н. А. Жук. — Х. : Харків юридичний, 2007.
6. Нагребельний В. П. Резолюція / В. П. Нагребельний, О. В. Бакаєв // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко та ін. — Т. 5. — К. : Укр. енцикл., 2002. — С. 274.
7. Силенко Л. М. Конституційні основи системи стримувань і противаг як засіб організації та функціонування державної влади в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Л. М. Силенко. — К., 2000.
8. Крутчак О. Д. Організація виконавчої влади : монографія / О. Д. Крутчак. — К. : Вид-во УАДУ, 2001.
9. Дахова І. І. Конституційно-правовий статус уряду в зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аспект : дис. ... кандидата юрид. наук / І. І. Дахова. — Х., 2006.
10. Митровка Я. В. Конституційні засади поділу державної влади в Україні та Чеській Республіці : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Я. В. Митровка — К., 2007.
11. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : [монографія] / О. І. Сушинський. — Л. : ЛРІДУ УАДУ, 2002.
12. Черкасов А. И. Глава государства и правительство в странах современного мира (конституционно-правовое регулирование и практика) / А. И. Черкасов. — М. : Изд-во «Экзамен», 2006.
13. Жакке Ж. — П. Конституционное право и политические институты : учеб. пособ. / Ж.-П. Жакке ; [пер. с франц.]. — М. : Юристь, 2002.
14. Бабенко К. Конституційно-правові механізми збалансування влади в процесі взаємодії уряду і парламенту / К. Бабенко // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2008. — № 3.
15. Топоркова М. К. Конституционно-правовой статус членов Правительства Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / М. К. Топоркова. — М., 2004.

#### **Совгиря О. В. Парламентская ответственность Кабинета Министров Украины: теоретические и практические аспекты**

Исследуются вопросы правовой природы конституционно-правовой ответственности как разновидности юридической ответственности, характеризуются особенности парламентской ответственности Правительства, рассматривается соотношение конституционно-правовой и политической ответственности как элемент конституционно-правового статуса указанного субъекта.

**Ключевые слова:** правительство, конституционно-правовой статус, конституционно-правовая ответственность, парламентская ответственность

#### **Sovgira Olga. Parliamentary responsibility of Cabinet of Ministers of Ukraine: theoretical and practical aspects**

The article examines the issue of the legal nature of constitutional legal liability as a kind of legal liability. Distinctive features of constitutional legal liability of Government are characterized as well as the correlation between constitutional legal and political responsibility as part of constitutional legal status of the subject mentioned above.

**Key words:** government, constitutional legal status, constitutional legal liability, political liability