

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.6

Безпалюк В. А.,

студент

Інституту післядипломної освіти

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ (НА ПРИКЛАДІ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ)

THE RESPONSIBILITY OF THE EXECUTIVE POWER IN UKRAINE (FOR EXAMPLE THE CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE)

У статті досліджуються питання відповідальності виконавчої влади в Україні. Здійснено аналіз інституту парламентської відповідальності уряду. Розглядаються питання резолюції недовіри Кабінету Міністрів України.

Ключові слова: виконавча влада, Кабінет Міністрів України, відповідальність уряду.

В статье исследуются вопросы ответственности исполнительной власти в Украине. Осуществлен анализ института парламентской ответственности правительства. Рассматриваются вопросы резолюции недоверия Кабинету Министров Украины.

Ключевые слова: исполнительная власть, Кабинет Министров Украины, ответственность правительства.

The article examines the question of the responsibility of the executive power in Ukraine. The analysis of the institute of parliamentary accountability of the government. Addresses the issue confidence resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine.

Key words: executive branch, Cabinet of Ministers of Ukraine, responsible government.

Розбудова державності в Україні та формування ринкових відносин супроводжуються ускладненням процесів у соціальній, економічній та політичній сферах суспільного розвитку. За таких умов важлива роль належить державі, її механізму, від якого вимагається організованість, чіткість діяльності та узгоджена взаємодія усіх її елементів. Важливе місце у забезпеченні цих вимог посідає Кабінет Міністрів України.

Як відомо, державне управління – це складне і багатогранне явище. З ним пов'язане з'ясування сутності, змісту та форми держави (форми державного правління та форми державного устрою), розкриття функціональних, організаційно-структурних і політико-правових параметрів виконавчої влади як окремої гілки (сфери) державної влади. Особливість виконавчої влади серед гілок державної влади полягає у тому, що саме у процесі її реалізації відбувається реальне втілення у життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування усіх важелів державного регулювання та управління процесами суспільного розвитку.

Сам характер виконавчої влади, що зумовлений її об'єктивним призначенням, виконанням законів та інших правових актів, підтверджує єдність цієї влади зі змістом управлінської діяльності держави. Виконавча влада, будучи похідною від влади соціальної і політичної, не тотожна з ними і має власні специфічні ознаки. Сферою дії політичної влади є увесь комплекс відносин у межах політичної системи. Сферою державно-владного впливу є певна галузь відносин, пов'язаних із реалізацією інтересів

самої держави як самостійного суб'єкта політичної системи суспільства. Ці сфери взаємопов'язані та взаємозалежні. Інакше кажучи, спосіб взаємозв'язку між інститутами (елементами) механізму влади може бути різним, але однаковою мірою забезпечує його єдність і цілісність. При цьому необхідно враховувати, що механізм виконавчої влади має внутрішній та зовнішній аспекти свого існування.

Характеристика державної влади важлива як у теорії, так і на практиці, оскільки дає змогу визначити, якою мірою функції влади юридично оформлені й закріплені за конкретними державними структурами, тобто організаційно забезпечені.

Конституція України істотно підвищила роль і місце виконавчої влади в системі органів державної влади. У ст. 6 Конституції України [1] проголошується, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Практично це, зокрема, означає, що виконавчій владі надається пріоритет у сфері управління економікою усієї країни, реалізації єдиної соціально-економічної політики держави.

Отже, виконавча влада відрізняється від інших гілок влади насамперед предметом і сферою діяльності. Важливо підкреслити, що Основний Закон створює реальні передумови для того, щоб виконавча влада стала насправді здатною здійснити визначені нею економічні програми й нести всю повноту відповідальності за свої рішення та дії.

З метою запобігання корупції Конституція забороняє усім членам Кабінету Міністрів України, керівникам центральних та місцевих органів вико-

навчої влади поєднувати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входить до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку [2].

Основний Закон України встановлює, що більш докладна організація, повноваження і порядок діяльності органів виконавчої влади визначаються, окрім Конституції, законами України.

На відміну від законодавчої та судової влади, органи яких функціонують в автономному режимі, підкоряючись тільки законам, виконавча влада не може ефективно діяти поза межами єдиної системи. В нашій державі виконавча вертикаль функціонує на засадах чіткої субординації та підпорядкування.

Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України. Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією України та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України. Більше того, однією з головних функцій Кабінету Міністрів є забезпечення виконання законів України (зокрема, Конституції) та актів Президента України, систематичний контроль за дотриманням їх іншими органами виконавчої влади всіх рівнів та застосування необхідних заходів щодо ліквідації виявлених порушень. Ця функція визначає сутність і характер повноважень Кабінету Міністрів, підзаконність його рішень, тобто прийняття їх на основі й для виконання Конституції, законів, указів Президента України [3].

Ліквідувавши верховенство однієї влади над іншою, Конституція усе ж установила, що Кабінет Міністрів відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України.

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 замінником (із 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 [4, с. 23].

Інститут парламентської відповідальності уряду, що застосовується до парламентської та «змішаної» форм правління, дає змогу досягти низки цілей, проголошених практично всіма посткомуністич-

ними країнами на початку їх переходу до демократії. По-перше, йдеться про відповідальність влади перед суспільством. Можливість парламенту (представницького органу) притягти до відповідальності вищій 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 тому мусить бути контрольованою задля попередження виродження режиму в тиранію. З цього погляду парламентська відповідальність уряду є лише одним із багатьох способів контролю законодавчої влади над виконавчою (разом із депутатськими запитами, інтерпеляцією, діяльністю парламентських комітетів, рахункової палати, 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 із вагомих стимулів для політекономічних сил пострадянських країн (зокрема 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 внутрішньо-владних процесів, зокрема розв'язанню конфліктів між урядом та фракціями парламенту [5].

Ю.Г. Барабаш відзначає, що специфіка і складність парламентської відповідальності уряду полягає у тому, що вона не вписується на всі сто відсотків ні в модель політичної, ані в модель юридичної відповідальності. Дослідник вважає, що парламентська відповідальність уряду має свою особливу природу і є особливим видом відповідальності в конституційному праві, що містить риси як політичної, так і юридичної, тобто перебуває на межі 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 у разі втрати довіри суб'єктом відповідальності. Довіра – це оцінне поняття, яке не можна (та і не потрібно) описати конституційною термінологією та встановити чіткі ознаки на конституційному рівні. Аналогічної позиції дотримується і 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 [6].

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 й омбудсманів слід вважати формами взаємодії парламенту та уряду з метою отримання інформації про діяльність останнього. Однак ці форми не слід розуміти як форми парламентської відповідальності, оскільки 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 [1].

Проаналізуємо форми парламентської відповідальності Кабінету Міністрів України та його членів. Як було відзначено вище, однією із форм парламентської відповідальності уряду є оголошення вотуму (резольуції) недовіри.

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 парламентом, а їхній зміст пов'язаний не із законодавчими, а з іншими повноваженнями парламенту. В парламентських країнах розрізняють так звану резолюцію осуду – пропозицію від встановленої конституцією або регламентом парламенту кількості депутатів із 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 цієї резолюції, як правило, встановлюється низка умов, зокрема заборона для депутатів вносити аналогічну резолюцію протягом певного часу, вимога відповідної кількості підписів під резолюцією тощо.

Л.М. Силенко відзначає, що резолюція недовіри Кабінету Міністрів України є заходом конституційно-правової відповідальності [7, с. 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, с. 57].

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

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. Слід зазначити, що за Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» [9] передбачається максимальний, а не мінімальний (як це поширено у практиці зарубіжних країн)

строк розгляду питання про відповідальність уряду. Вважаємо, що з метою забезпечення інтересів уряду має бути встановлений певний мінімальний строк 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» [9], яка визначає, 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. Якщо діяльність Кабінету Міністрів України визнана незадовільною, то Верховна Рада за умови додержання вимог ст. 87 Конституції України [1] 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 Кабінету Міністрів незадовільною не завжди зумовлює припинення його повноважень.

Отже, питання про відставку уряду не завжди ініціюється у парламенті з метою зміни складу уряду. Інколи такі дії, насамперед з боку опозиційних сил, здійснюються суто з політичних мотивів, зокрема, для привернення уваги громадськості до проблем у державному управлінні, а також до падіння авторитету провладних політичних партій.

Однак 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» [9] резолюція названа одним із видів актів Верховної Ради. Відповідно до ч. 4 ст. 89 зазначеного Закону її проект 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 з напрямів реалізації контрольної функції – контролю за діяльністю вищого органу виконавчої влади.

У зарубіжних країнах також відоме застосування такого парламентського інституту відповідальності вищого органу виконавчої влади, як відмова в довірі, під якою розуміють не набрання 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 інвестури уряду, яка поширена у нових і найновіших конституціях та передбачає призначення прем'єра главою держави з наступним затвердженням прем'єра, запропонованого ним складу уряду та/або урядової програми парламентом. Часто його застосування пов'язане з правом глави держави розпустити парламент і призначити нові вибори у разі відмови парламенту в довірі уряду [5].

Зважаючи на неповноту конституційних положень щодо правового статусу Кабінету Міністрів України, багато питань потребують урегулювання в сучасному законотворенні.

Зокрема, як передбачено Концепцією адміністративної реформи в Україні, з метою реформування Кабінету Міністрів для забезпечення його конституційного статусу як вищого органу в системі органів виконавчої влади, повноваження уряду мають справді поширюватись на всі ланки органів виконавчої влади.

Зазначимо, що для законодавчого визначення поняття «центральный орган виконавчої влади» необхідно виходити з ознак, визначених у Конститу-

ції України. Але з огляду на наявну сьогодні практики вирішення кадрових та установчих питань щодо органів виконавчої влади через законодавчу невизначеність цих питань під такі ознаки підпадають майже всі органи виконавчої влади. Тому в законодавстві мають бути встановлені чіткі критерії конкретизаційного характеру: завдання, функції та повноваження органу, за допомогою яких буде визначатись необхідність надання органу статусу «центрального».

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що аналіз особливостей відповідальності вищого органу виконавчої влади дає підстави стверджувати про необхідність виокремлення різновиду конституційно-правової відповідальності – урядової відповідальності (відповідальності уряду), що є елементом системи стримувань і противаг та може наставати (зокрема за політичними підставами) у разі застосування у порядку, визначеному законодавством, до уряду або його членів законодавчо визначених санкцій з боку парламенту або Президента України через припинення їхніх (уряду або окремих членів) повноважень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://docviewer.yandex.ua/Statytij_Kabinety_Ministriv_Ykrajini.doc&lang=uk&c=58a0796ab2d9.
3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/15950210/pravo/kabinet_ministriv_ukrayini_vischij_organ_sistemi_organiv_vikonavchoyi_vladi_ukrayini.
4. Мартинюк Р. Парламентська відповідальність Уряду в Україні: особливості нормативного регулювання / Р. Мартинюк // Право України. – 2008. – № 9. – С. 9–25.
5. Совгіря О.В. Парламентська відповідальність Кабінету Міністрів України: теоретичні та практичні аспекти / О.В. Совгіря [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravoznavec.com.ua>.
6. Велігодський Д.В. Взаємодія органів виконавчої влади із іншими органами державної влади / Д.В. Велігодський [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravoznavec.com.ua>.
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. – 20 с.
8. Крупчан О.Д. Організація виконавчої влади : [монографія] / О.Д. Крупчан. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 254 с.
9. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України № 1861-VI від 10.02.2010 р. // ВВР. – 2010. – №№ 14–15, 16–17. – Ст. 133.