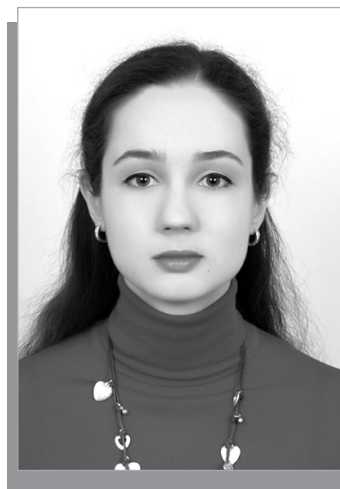

А. МУРТИЩЕВА

*аспірант кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого*



УДК 342.51:061.1ЄС

Загальна характеристика конституційних основ відповідальності уряду в країнах — членах ЄС

Стаття присвячена дослідженню інституту відповідальності уряду, моделей його конституційного регулювання в країнах — членах Європейського Союзу. Розглядаються особливості конституційної регламентації відповідальності окремих міністрів та уряду перед парламентом, главою держави, а також перед судами загальної або спеціальної юрисдикції.

Ключові слова: уряд, відповідальність уряду, Європейський Союз, конституційне регулювання.

Обрання Україною євроінтеграційного вектору розвитку та проведення конституційної реформи зумовлюють необхідність порівняльно-правових досліджень правових основ функціонування інститутів публічної влади в країнах Європейського Союзу (далі — ЄС), що дасть змогу виробити науково обгрунтовані пропозиції щодо впровадження зарубіжного досвіду у вітчизняну державотворчу практику.

Недосконалість правової основи функціонування органів державної вла-

ди, відсутність необхідної деталізації конституційних приписів у законодавстві, а іноді й недоліки окремих норм права гальмують становлення України як правової держави. Як слушно зауважує Ю. М. Тодика, однією із серйозних проблем у конституційному праві є те, що багато норм матеріального права не забезпечені належним чином процесуальними нормами, що повною мірою стосується конституційної відповідальності [1, с. 205]. На жаль, цей засіб забезпечення конституційної законності

не знаходить належного правового оформлення і сьогодні. Зокрема, це стосується вищого органу виконавчої влади України. Становлення вітчизняної конституційної моделі урядової відповідальності обумовлює актуальність дослідження нормативно-правового регулювання цього інституту в державах – членах ЄС.

Окремі аспекти конституційно-правового регулювання відповідальності урядів зарубіжних країн досліджували такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як Ю. Г. Барабаш, І. І. Дахова, В. В. Марченко, О. В. Новиков, Р. М. Павленко, І. О. Ракітська, С. Г. Сербогіна, В. М. Шаповал та ін. Проте дослідження зазначеної вище проблематики потребує подальшого комплексного аналізу.

Метою цієї статті є дослідження конституційних основ відповідальності вищого органу виконавчої влади та окремих міністрів у країнах – членах ЄС.

Практика функціонування механізму держави поставила перед наукою конституційного права питання наявності особливого виду юридичної відповідальності – конституційної відповідальності вищих органів державної влади як засобу забезпечення конституційної законності. Свого часу Ю. М. Тодика зазначав, що вона є особливим видом юридичної відповідальності, який має складний політико-правовий характер та настає за конституційний делікт і виражається у негативних наслідках для суб'єкта конституційного правопорушення [1, с. 202]. Отже, основним критерієм для відмежування конституційної від політичної відповідальності

органів державної влади в науці традиційно називають деліктну підставу. Більше того, підстави є не тільки визначальним критерієм для розмежування цих видів відповідальності та їхніх форм, а й для вирішення питання, чи є це відповідальністю взагалі, оскільки усунення урядовців із посад може здійснюватись за станом здоров'я, виходом на пенсію, на підставі особистої заяви тощо [2, с. 449].

Проте зараз дедалі частіше деякі вітчизняні науковці наголошують, що деліктна підстава не є достатньою для чіткого розмежування конституційної та політичної відповідальності, оскільки ті самі заходи можуть застосовуватись як санкції обох видів. Це зумовило формулювання як додаткового критерію розмежування участь правосудного юрисдикційного органу, якому належить право визначати, чи наявний у діянні суб'єкта склад правопорушення. Причому існує думка, відповідно до якої у разі, якщо участь органу правосуддя в процедурі притягнення до конституційної відповідальності не передбачена, то навіть за наявності деліктних підстав, визначених у конституції, має місце лише відповідальність політична [3].

На сучасному етапі розвитку науки конституційного права досить важко провести чіткий розподіл відповідальності уряду на суто юридичну, конституційну та суто політичну, оскільки саме в діяльності вищого органу виконавчої влади найбільш яскраво виявляється політичний характер конституційної відповідальності. Це пов'язано, на наш погляд, і з метою інституту відпо-

відальності уряду: з одного боку, забезпечити конституційну законність у державі, а з другого – ефективну взаємодію законодавчої і виконавчої гілок влади задля успішної реалізації обраного політичного курсу. Тому в країнах – членах ЄС передбачаються два види урядової відповідальності – перед парламентом (у вигляді вотуму недовіри або відмови у висловленні довіри) та/або главою держави, а також судова відповідальність за порушення Конституції чи законів, або за вчинення злочину.

Аналіз чинного зарубіжного законодавства дозволяє виділити принаймні три загальні моделі конституційного регулювання першого виду відповідальності уряду (або також окремих міністрів чи Прем'єр-міністра):

- звужену, що обмежується проголошенням на рівні Конституції принципу відповідальності уряду чи окремих міністрів та/або визначення інстанції відповідальності (парламент, глава держави);

- фрагментарну, за якої на рівні Конституції регламентуються окремі елементи механізму відповідальності;

- деталізовану, що передбачає також визначення окремих процедурно-процесуальних аспектів відповідальності уряду на конституційному рівні.

До країн – членів ЄС зі звуженою моделлю конституційного регулювання урядової відповідальності можна віднести Великобританію, Ірландію, Кіпр, Латвію, Люксембург, Нідерланди та Фінляндію. За такої моделі можливе конституційне закріплення принципу відповідальності (ст. 28 Конституції Ірландії, ст. 59 Конституції Латвії,

ст. 78 Конституції Люксембургу, ст. 42 Конституції Нідерландів, § 60 Конституції Фінляндії), що, однак, не є обов'язковим (Конституція Кіпру не містить такого принципу). Конституційна норма може прямо визначити інстанцію відповідальності (наприклад, парламент в Ірландії, Латвії, Фінляндії), проте це також не є загальним правилом. Наприклад, Конституція Кіпру лише визначає, що до повноважень Президента та віце-президента належать добір та звільнення міністрів, які складають Раду Міністрів. Конституція Нідерландів проголошує так званий принцип «безвідповідальності монарха та відповідальності уряду», але не згадує можливість висловлення уряду вотуму недовіри парламентом.

Окремо варто звернути увагу на особливості правового регулювання відповідальності уряду Великобританії, яка не має єдиного нормативно-правового акта, який називається конституцією, що, однак, не свідчить про її відсутність. Вона існує у матеріальному значенні та становить сукупність нормативно-правових актів (статутне право), судових прецедентів, конституційних угод, доктрини, а також принципів здійснення публічної влади [4, с. 100]. Конституційні угоди (або принципи) належать до неписаної частини британської конституції. Ними, зокрема, регулюється колективна та індивідуальна відповідальність міністрів. Тому, наприклад, у Великобританії не існує спеціальних умов для винесення резолюції осуду, але, за загальним правилом, вона подається лідером опозиції [5, с. 679]. Вищезазначені принципи

згадуються у Кодексі міністрів 2010 р., який встановлює переважно стандарти етики поведінки урядовців, а також у резолюціях Палати громад та Палати лордів, ухвалені 19 і 20 березня 1997 р. відповідно.

До групи країн із фрагментарною моделлю конституційного регулювання можна віднести Австрію, Бельгію, Болгарію, Данію, Естонію, Литву, Мальту, Німеччину, Словаччину, Словенію, Чехію та Швецію. Зазвичай Основні Закони країн цієї групи також проголошують принцип відповідальності уряду (ст. 15 Конституції Данії, ст. 79 Конституції Мальти, ст. 114 Конституції Словенії, ст. 68 Конституції Чехії та ін.), визначають інстанцію відповідальності. Проте у порівнянні з попередньою моделлю конституцій цих країн регламентують окремі елементи механізму притягнення до відповідальності, наприклад:

- суб'єкт ініціювання розгляду питання про відповідальність (1/5 від депутатського корпусу – ст. 89 Конституції Болгарії, ст. 97 Конституції Естонії, ст. 88 Конституції Словаччини, 10 депутатів – ст. 116 Конституції Словенії, 50 депутатів – ст. 72 Конституції Чехії);

- спосіб ухвалення відповідного рішення (більшість голосів – ст. 96 Конституції Бельгії, ст. 97 Конституції Естонії, ст. 101 Конституції Литви, ст. 81 Конституції Мальти, ст. 67 Конституції Німеччини, ст. 88 Конституції Словаччини, ст. 116 Конституції Словенії).

Також на конституційному рівні за фрагментарної моделі може встановлюватись письмова форма подання про розгляд питання урядової відпо-

відальності, можливість відстрочки голосування, конструктивний вотум недовіри, неможливість внесення повторної пропозиції на тих же підставах протягом визначеного строку та деякі інші особливості.

До країн із деталізованою моделлю регулювання інституту відповідальності уряду на рівні Основного Закону можна віднести Грецію, Іспанію, Італію, Польщу, Португалію, Румунію, Угорщину, Францію та Хорватію. Особливістю конституційного регулювання відповідальності уряду, як і при фрагментарній моделі, є встановлення інстанції відповідальності, визначення суб'єкта, який може ініціювати питання вираження урядові вотуму недовіри, необхідної кількості голосів для ухвалення рішення. Проте конституції цих країн обов'язково проголошують принцип відповідальності уряду, а також містять деякі інші процесуальні аспекти:

- строк, який має минути між внесенням на розгляд парламенту пропозиції про висловлення недовіри до її обговорення та голосування (48 годин у Португалії та Франції, 2 дні у Греції, 5 днів в Іспанії, 7 – у Польщі та Хорватії, від 3 до 8 днів в Угорщині);

- заборону внесення повторної пропозиції протягом певного строку з дня розгляду попередньої (3 місяці у Польщі, 6 – у Греції, одна парламентська сесія в Іспанії та Португалії).

Конституційні норми також можуть встановлювати обмеження щодо кількості резолюцій осуду, які може підписати депутат під час однієї сесії парламенту (не більше 3 у Франції), вимогу

визначення кола питань, за якими будуть вестися дебати (Греція), особливості голосування (поіменне голосування в Італії) та ін.

Варто зауважити, що, як правило, конституції держав – членів ЄС не розмежовують конституційну і політичну відповідальність уряду та/або окремих урядовців перед парламентом та/або главою держави. Як виняток із цього загального правила, на сьогоднішній день можна назвати Основні Закони деяких країн, що містять пряму вказівку на характер цієї відповідальності – конституційний (Австрія, Польща) або політичний (Іспанія, Португалія, Румунія).

Другим видом відповідальності урядовців у державах – членах ЄС є так звана судова відповідальність, яка зазвичай передбачає участь органу правосуддя в механізмі її реалізації. Інколи її називають терміном «імпічмент», який, на думку деяких вчених, позначає дві різні за змістом процедури – за англійською та американською моделлю. Перша полягає у парламентському порядку притягнення до відповідальності президента або членів уряду за злочини чи інші протиправні діяння, скоєні під час здійснення ними повноважень, перед судом загальної або спеціальної юрисдикції [6, с. 285], а друга становить форму конституційно-правової відповідальності президента чи інших посадових осіб за визначені в конституції діяння, яка повністю або переважно реалізується у парламенті, наслідком її застосування є усунення з посади [6, с. 289]. У цьому разі конституційна відповідальність направлена на відсторонення

посадової особи від влади і може не призводити до притягнення особи до кримінальної відповідальності [7, с. 68–69]. Проте аналіз конституційного регулювання відповідальності урядовців у країнах – членах ЄС не завжди дозволяє провести чіткий поділ інституту імпічменту за англійською та американською моделями.

Конституції країн – членів ЄС по-різному визначають підставу юридичної відповідальності уряду: злочин (можливі різні варіанти його кваліфікації), порушення конституції або законів, неналежне виконання обов'язків.

Прикладами держав, конституції яких як підстава судової відповідальності міністрів встановлюють злочин, можуть служити такі: Італія (ст. 96 Конституції), Іспанія (ст. 102 Конституції), Португалія (ст. 196 Конституції), Франція (розд. X «Про кримінальну відповідальність членів Уряду» Конституції). Конституція Бельгії прямо не встановлює підставою такої відповідальності злочин, а використовує термін «правопорушення» (ч. 1 ст. 103), хоча далі закріплює правило, згідно з яким тільки прокурор може розпочати та вести кримінальне переслідування міністра в апеляційному суді (ч. 4 ст. 103), що дає підстави вважати злочин підставою судової відповідальності урядовців у Бельгії.

Конституція Словенії закріплює можливість притягнення до відповідальності перед Конституційним судом прем'єр-міністра та міністрів за порушення Конституції та законів під час перебування на посаді (ст. 119), розгляд справи відбувається за правилами, пе-

редбаченими для імпічменту Президента Республіки (ст. 109). Організація та процесуальні аспекти діяльності інстанції відповідальності регулюються спеціальним законом про Конституційний Суд та Регламентом Конституційного Суду.

Конституція Данії (ст. 16) встановлює, що міністри можуть бути піддані імпічменту за неналежне виконання обов'язків за посадою. Після прийняття Конституції постало питання прийняття окремого закону, який мав би деталізувати положення цієї статті. Таким актом є Закон № 117 від 15 квітня 1964 р. «Про відповідальність міністрів», який, однак, не визначає відповідальність міністрів Данії як кримінальну, а формулює її підставу як умисне або з грубої необережності невиконання покладених конституцією, законом або «природою посади міністра» обов'язків.

Необхідність ухвалення спеціальних законів про відповідальність міністрів також визначена в тексті конституційних норм інших держав – членів ЄС, серед яких Бельгія (ст. 103 Конституції), Італія (ст. 96 Конституції), Естонія (ст. 104 Конституції), Греція (ст. 86 Конституції), Данія (ст. 13 Конституції), Люксембург (ст. 82 Конституції), Румунія (ст. 108 Конституції).

Варто звернути увагу на особливості конституційного регулювання юридичної відповідальності міністрів у таких державах ЄС, як Австрія та Польща. Основні Закони обох країн встановлюють кримінальну відповідальність міністрів (ст. 143 Конституції Австрії, ст. 156 Конституції Польщі),

проте містять пряму вказівку на наявність також конституційної відповідальності членів уряду (ст. 142 Конституції Австрії, ст. 198 Конституції Польщі). Її підставою визначено винне правопорушення, скоєне під час виконання службових обов'язків (Австрія), порушення Конституції або законів (Польща), інстанцією є Конституційний Суд в Австрії та спеціальний орган – Державний Трибунал – у Польщі. Регламентації на конституційному рівні в Австрії також підлягають санкції, які можуть застосовуватись до урядовців – згідно з ч. 4 ст. 143 Конституційний Суд після розгляду справи може винести рішення про засудження, яким особа відстороняється від посади, а за обтяжуючих обставин позбавляється політичних прав. Конституція Польщі відносить це питання на рівень законодавчого регулювання (ст. 198).

Аналізуючи моделі конституційного регулювання відповідальності уряду, можна зробити висновок, що масив правових норм із цього питання має комплексний характер, включаючи норми різних розділів конституцій. Більшість норм зазвичай міститься в розділах чи главах, присвячених виконавчій владі в цілому або окремо організації та діяльності уряду (Австрія, Естонія, Італія, Литва, Мальта, Німеччина, Португалія, Хорватія, Чехія та ін.), або в розділах, присвячених главі держави та уряду (Кіпр, Люксембург). Для деяких країн характерне закріплення процесуальних аспектів, пов'язаних із винесенням во-туму недовіри, у розділі конституції, присвяченому організації та діяльності парламенту (Болгарія, Словаччина,

Угорщина), хоча сам принцип відповідальності при цьому може міститися в розділі про уряд. Можливе виділення спеціального розділу, глави або підрозділу, який регламентує взаємовідносини парламенту та уряду (Греція, Іспанія, Румунія, Франція).

Для конституцій країн – членів ЄС, які поряд із відповідальністю уряду та/або окремих міністрів перед парламентом, главою держави виділяють ще судову відповідальність урядовців, характерне закріплення відповідних норм також у розділах з питань правосуддя, оскільки в цьому разі передбачається розгляд справи судом загальної або спеціальної юрисдикції (наприклад, розділ VII «Конституційні та адміністративні гарантії», підрозділ А «Конституційна юрисдикція» Конституції Австрії, глава VI «Відправлення правосуддя» Конституції Нідерландів, розділ VIII «Суди і трибунали», підрозділ «Державний Трибунал» Конституції Польщі).

Проведений аналіз конституційних основ відповідальності уряду в країнах – членах ЄС дозволяє дійти таких висновків. Характер і обсяг конституційного регулювання інсти-

туту відповідальності уряду в країнах – членах ЄС залежить від низки чинників, серед яких – конституційні традиції та особливості правової системи держави (наприклад, регулювання питання солідарної та індивідуальної відповідальності міністрів конституційними угодами у Великобританії), специфіка форми правління (наприклад, відсутність конституційно встановленої відповідальності урядовців перед парламентом у президентській республіці Кіпр). Більшість конституцій не розмежовує конституційну та політичну відповідальність уряду, окремих міністрів, хоча деякі поряд із відповідальністю перед парламентом, главою держави визначають наявність юридичної відповідальності урядовців за порушення Конституції та законів держави. Це дозволяє говорити про існування та конституційно-правове закріплення інституту конституційної відповідальності уряду як особливого виду юридичної відповідальності та одного з інститутів механізму стримувань і противаг, що визначає необхідність подальших його наукових досліджень.

Список використаних джерел

1. Тодыка Ю. Н. Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина : учеб. пособие / Ю. Н. Тодыка. – Харьков : Фолио : Райдер, 1998. – 292 с.
2. Серьогіна С. Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики : монографія / С. Г. Серьогіна. – Х. : Право, 2011. – 768 с.
3. Теліпко В. Е. Конституційне та конституційно-процесуальне право України [Електронний ресурс] : навч. посіб. / В. Е. Теліпко. – К., 2010. – Режим доступу: <http://mego.info/>.
4. Закоморна К. О. Державне (конституційне) право зарубіжних країн : посіб. для підготовки до іспитів / К. О. Закоморна. – Х. : Юрайт, 2013. – 240 с.
5. Маклаков В. В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть : [учеб. для студ. юрид. вузов и фак.] / В. В. Маклаков. – М. : Волтерс Клувер, 2006. – 896 с.
6. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підручник / В. М. Шаповал. – 3-тє вид., стереот. – К. : Юрінком Інтер, 2014. – 464 с.

7. Колосова Н. М. Теория конституционной ответственности: природа, особенности, структура : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Н. М. Колосова ; Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ. – М., 2006. – 368 с.

Стаття надійшла до редакції 15.06.2015.

Муртишчева А. Общая характеристика конституционных основ ответственности правительства в странах – членах ЕС

Статья посвящена исследованию института ответственности правительства, моделей его конституционного регулирования в странах – членах Европейского Союза. Рассматриваются особенности конституционной регламентации ответственности отдельных министров и правительства перед парламентом, главой государства, а также перед судами общей или специальной юрисдикции.

Ключевые слова: правительство, ответственность правительства, Европейский Союз, конституционное регулирование.

Murtishcheva A. The General Characteristic of the Constitutional Basis of Liability of Government in the EU Member-Countries

Problem setting. The article deals with general matters of constitutional basis of liability of government in the European Union member-countries in order to compare different models of legal regulation, find out the specific features of this constitutional institution incorporation into legislation of European countries.

Recent research and publications analysis. Some aspects of constitutional legal regulation of the governmental liability were researched by Yu. Barabach, I. Dakhova, V. Marchenko, O. Novikov, R. Pavlenko, I. Rakitska, S. Serohina, V. Shapoval and others. But foregoing range of problems is not completely analyzed and needs more careful scientific research.

Paper objective is to analyze constitutional basis of liability of the supreme body of executive power and individual ministers in the European Union member-countries.

Paper main body. There are different aims of the liability of government, among them the constitutional legality guaranteeing and effective cooperation of legislative and executive branches of power in order to pursue chosen policy successfully. That is why there are two forms of governmental responsibility in the European Union member-countries: the liability before parliament or the head of the state and the judicial (legal) one for crimes or abuses of the laws and Constitution.

The foreign legislation analysis makes it possible to distinguish three general types of constitutional regulation of the liability before parliament: narrow, fragmentary and detailed. The distinguishing features and examples of each model are given. It is mentioned that the participation of court is usually specified in the articles of the constitutions regulating the judicial liability of ministers.

The constitutions of the European Union member-countries define the reason of legal governmental liability differently. It can be the crime, improper discharge of minister's official duties, violation of the Constitution and laws. The constitutions of such EU member-countries as Austria and Poland also regulate the special kind of liability – the constitutional liability of ministers.

The constitutional provisions of the EU member-countries fundamental laws are complex including different sections of constitutions: sections regulating executive power, chapters regulating the legal status of the head of the state and the government, special sections regulating devoted to interrelations between the legislative and executive branches of power.

The constitutional regulation of governmental liability depends on many factors such as constitutional traditions, legal system peculiarities, form of government. Constitutions of the majority of the EU member-countries don't differentiate constitutional and political responsibility, but some of them fix judicial liability of ministers along with liability to parliament or the head of the state.

Conclusions of the research. On the bases of the concluded comparative research of the problems of liability of government in the EU member-countries attention is drawn to the fact of existence of the constitutional liability of government as a special form of legal liability and one of the checks and balances institutions.

Keywords: government, liability of government, the European Union, constitutional regulation.