



ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПРАВИТЕЛЬСТВА ПЕРЕД ПАРЛАМЕНТОМ КАК ФОРМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ КАБИНЕТА МИНИСТРОВ УКРАИНЫ С ВЕРХОВНОЙ РАДОЙ УКРАИНЫ

Алексей ЛЮБЧЕНКО,

ассистент кафедры теории права и конституционного права

Полтавского юридического института Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

Article is devoted to institute of the Cabinet of Ministers of Ukraine responsibility as a part of checks and balances system analyzing. Relations between legislative and executive branches of state power through the prism of parliament powers to resign the Government are researched in this work. The author focuses on the comparison of international experience with the practice of the domestic constitutional regulation.

Key words: the government's responsibility, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine, the democratic fundamentals of decision-making by the government, the system of checks and balances.

Аннотация

Статья посвящена анализу института ответственности Кабинета Министров Украины перед Верховной Радой Украины как элемента системы сдержек и противовесов. В работе исследуются взаимоотношения законодательной и исполнительной ветвей власти через призму полномочий парламента отправлять в отставку правительство. Автор акцентирует внимание на сравнении зарубежного опыта с практикой отечественного конституционного регулирования.

Ключевые слова: ответственность правительства, Кабинет Министров Украины, Верховная Рада Украины, демократические основы принятия решений правительством, система сдержек и противовесов.

Постановка проблемы. Как свидетельствует теория разделения властей, абсолютной независимости власти не бывает. Существует их относительная самостоятельность, так как много вопросов, о чем свидетельствует практика, они должны решать вместе. В самой тесной взаимосвязи должны находиться законодательная и исполнительная ветви власти, поскольку соответственно их конституционным компетенциям представительская ветвь власти (Верховная Рада Украины) имеет право вмешиваться в сферу деятельности исполнительной ветви власти (Кабинета Министров Украины), а исполнительная власть может влиять на работу законодательной ветви власти [1, с. 100]. Одной из форм взаимодействия парламента и правительства является парламентская ответственность высшего исполнительного органа.

Отдельные аспекты обозначенной проблематики нашли свое отражение в работах таких отечественных и зарубежных ученых, как Ю.Г. Барабаш, И.И. Дахова, А.Н. Малкина, В.В. Марченко, П.А. Рудик, С.Г. Серегина, С.В. Сорока, А.И. Сушинский, Р.Н. Павленко, В.Н. Шаповал и др. Целью этой статьи является определение конституционных основ ответственности Кабинета Министров Украины перед Верховной Радой Украины как

формы взаимодействия правительства с парламентом. Задачами статьи являются: исследование природы и форм ответственности правительства перед парламентом, сравнение зарубежного опыта с практикой отечественного конституционного регулирования; изложение своих предложений относительно перспективного правового регулирования. Новизна исследования состоит в изложении авторской точки зрения относительно обозначенной проблематики, а также в сделанных выводах.

Изложение основного материала. Феномен парламентской ответственности правительства на практике конкретизируется как ответственность высшего органа в системе исполнительной власти – кабинета министров – перед парламентом, как отказ в доверии кабинету или его членам со стороны большинства депутатов парламента, последствием чего является отставка всего кабинета или его отдельных членов. Механизм парламентской ответственности правительства состоит в голосовании за доверие или недоверие правительству [2, с. 4].

В Украине такая форма взаимодействия правительства с парламентом реализуется через постановку и рассмотрение вопроса о недоверии Кабинету Министров Украины [3]. При этом такой вотум недоверия следует отличать от распространенного института

парламентской ответственности правительства в зарубежных странах – вотума доверия правительства, который отличается субъектом инициирования – в первом случае инициатива рассмотрения вопроса о недоверии зарождается в парламенте, а в другом – этот вопрос ставит само правительство [4, с. 177].

Согласно статье 87 Конституции Украины Верховная Рада Украины может рассмотреть вопрос об ответственности Кабинета Министров и принять резолюцию недоверия Кабинету Министров большинством от конституционного состава Верховной Рады по предложению Президента Украины или не менее чем одной третьей народных депутатов от конституционного состава Верховной Рады. При этом вопрос об ответственности Кабинета Министров не может рассматриваться Верховной Радой более одного раза на протяжении одной очередной сессии, а также на протяжении года после утверждения программы деятельности Кабинета Министров или на протяжении последней сессии Верховной Рады.

Обратимся к зарубежному опыту. Так, согласно ст. 49-50 Конституции Французской Республики Премьер-министр после обсуждения в Совете Министров может поставить перед Национальным Собранием вопрос об ответственности Правительства в связи с его программой или общеполитической



декларацией. Национальное Собрание высказывают недоверие Правительству путем голосования резолюции осуждения. Такая резолюция неприемлема, если она подписана не менее, чем десятой частью членов Национального Собрания. Голосование проводится только через 48 часов после ее внесения. Подсчитываются только голоса, представленные за резолюцию осуждения, которая может быть принята лишь большинством голосов ее членов, которые представляли Собрание. Однако необходимо отметить, что депутат не может подписывать больше трех резолюций осуждения на протяжении обычной сессии и не больше одной – на протяжении внеочередной сессии (ч. 2 ст. 48 Конституции), что служит механизмом противодействия чрезмерно частого и нерационального использования данного положения [5, с. 100].

В соответствии с положениями ст. 113 Конституции Испании Конгресс депутатов может поднимать вопрос о политической ответственности Правительства с помощью принятия постановления о недоверии абсолютным большинством голосов. Постановление о недоверии должно быть предложено не менее, чем одной десятой частью депутатов и должно содержать в себе предложение о кандидатуре на должность нового главы Правительства. Постановление о недоверии не должно выноситься на голосование ранее, чем через пять дней со дня его внесения. На протяжении двух первых дней упомянутого срока могут быть внесены альтернативные постановления.

Если постановление о недоверии не принято Конгрессом, депутаты, которые подписали его, не могут вносить иное предложение в период работы той же сессии. Если же Конгресс отказывается в доверии Правительству, то за этим следует представление Королю заявления об отставке Правительства, после чего назначается новый глава Правительства согласно с положениями ст. 99 Конституции Испании. Что касается самого Правительства, то в такой ситуации оно обязано также подать Королю заявление об отставке, а кандидат, представленный постановлением, рассматривается как получивший доверие Палаты в соответствии со ст. 99. Король назначает его главой Правительства [5, с. 104].

Зачем нужен институт парламентской ответственности правительству? В.Е. Чиркин, выдвигая концепцию контрольной власти, говорит о наличии как специализированных, так и неспециализированных контрольных органов. Парламент, чья внешняя деятельность является элементом контрольной власти, который может самостоятельно и непосредственно принимать санкции. По мнению ученого, парламент – это, прежде всего, орган законодательной власти, и никакие конструкции контрольной власти не смогут изменить это положение. Однако парламент – это представительское учреждение народа, которое выражает его суверенитет. Поэтому он и имеет и не может не иметь властные контрольные полномочия, которые распространяются на другие высшие и центральные органы власти, в частности на правительство [6, с. 180]. Поскольку контроль над правительством – классическая функция парламента наряду с принятием законов и утверждением бюджета [7, с. 493].

Считается, что процедура парламентской ответственности правительства способствует оптимизации взаимодействия между законодательной и исполнительной ветвями власти, что побуждает его к четкому исполнению принятой парламентом правительственной программы, принятых законов и подзаконных актов. Привлечение к политической ответственности правительства является разновидностью санкции за неудовлетворительное исполнение обязанностей, на которые ему предоставлен мандат избирателями. Ответственность правительства перед парламентом – это механизм, который отвечает принципу разделения властей, требующему согласованного сотрудничества законодательной и исполнительной власти. Такая согласованность, в частности, должна основываться на подтверждении правильности действий исполнительной власти.

В соответствии с правовой позицией органа конституционной юрисдикции, изложенной в решении Конституционного Суда Украины от 10 мая 2000 года № 8-рп [8], Верховная Рада в пределах, определенных Конституцией, осуществляет парламентский контроль в разных организационно-правовых формах, в том числе за деятельностью Кабинета Министров Украины путем

рассмотрения в установленном порядке вопроса об ответственности Кабинета Министров Украины и принятия резолюции недоверия ему (ч. 1 ст. 87).

В литературе иногда жестко разграничивают парламентскую ответственность по своему содержанию на политическую и юридическую. Политическая возникает вследствие оценивания парламентом политики правительства или деятельности его членов, что может привести к отзыву их с должностей путем вотума недоверия. Юридическая ответственность в форме импичмента или подобных ему процедур применяется к чиновникам, которые при исполнении своих обязанностей нарушили конституцию либо иные законы. В отличие от юридической ответственности в форме импичмента, основы которой четко прописываются в конституциях, политическая ответственность в значительной мере является субъективной. Необходимость применения данного вида ответственности определяется не критериями законности, а политическими нуждами и ориентациями депутатов парламента. Правительство исполняет собственные функции до тех пор, пока его деятельность удовлетворяет парламент. При этом правительство действует по собственному усмотрению, а его члены не рассматриваются как доверенные лица представительского органа, которые исполняют его волю. Следовательно, характер и значение политической ответственности определяется реальными политическими интересами [3].

Какой же является ответственность Правительства перед парламентом: политической или юридической (конституционно-правовой)? Конституционный Суд в решении от 7 мая 2002 года № 8-рп [9], разъяснил: «...отставка Кабинета Министров Украины может быть результатом политической ответственности как результат принятия Верховной Радой Украины резолюции недоверия Кабинету Министров Украины, которая не имеет признаков юридической ответственности. Для последней характерным является нарушение юридических норм, без чего невозможна реализация санкции правовой нормы».

По мнению Министерства юстиции Украины принятие Верховной Радой резолюции недоверия Кабинету Мини-



стров, исходя их юридического содержания положений Конституции Украины, является элементом механизма политической ответственности Кабинета перед Верховной Радой, который реализуется согласно и по процедуре предусмотренной п. 13 ч. 1 ст. 85, ст. 87 и ч. 2. Ст. 113 Конституции Украины [10]. В частности, В.П. Колесник, В.И. Кичун, Ф.В. Вениславский связывают вопрос о недоверии с ненадлежащим выполнением возложенных на него полномочий [11].

Ю.Г. Барабаш справедливо отмечает, что сложно найти в современном конституционном праве более популярный вопрос, чем вопрос конституционно-правовой ответственности. Поскольку похожая проблематика, если и поднималась в советские времена, то имела преимущественно идеологический характер, а сама ответственность не выступала полноценным средством охраны норм этой отрасли публичного права [12, с. 208-209].

В научных работах для характеристики сущности и содержания ответственности правительства применяется термин «юридическая», «конституционно-правовая», «политическая», «парламентская» и т.д. При этом одни авторы используют их как синонимы, другие считают их смежными, а третьи – что объем этих понятий вообще не совпадает. Это объясняется дискуссионностью вопросов юридической и конституционной ответственности вообще и ответственности в частности. Сегодня даже не существует общепринятого определения конституционной ответственности, ее природы, оснований, элементов и форм, без чего невозможно четко установить понятие и модели правительственной ответственности [13, с. 477].

Спор о том, относить ли оглашение парламентом недоверия правительству (отправку главой государства премьер-министра в отставку) к средствам конституционной ответственности или к средствам политической ответственности, будет вестись еще долгое время. Сами основания оглашения недоверия могут быть самыми разнообразными (это и экономический кризис, и скандал в правительственной среде, и споры в самом кабинете), то есть в преимущественном большинстве они имеют политический характер. С другой сто-

роны, в каждом случае, когда согласно схеме распределений властных полномочий парламент наделяется правом отправить правительство в отставку, это право обязательно закрепляется на уровне конституции. Так, согласно ч. 1 ст. 114 Конституции Словакии, Национальный Совет Словацкой Республики может в любой момент выразить правительству недоверие. Следственно, в каждом случае вотум (резолюция) недоверия приобретает правовое оформление. Поэтому говорить об исключительно правовом или политическом характере ответственности правительства в таких конституционных условиях не представляется возможным [12, с. 211].

В связи с этим Ю.Г. Барабаш предлагает акцентировать внимание на указанной неоднородности форм ответственности в конституционном праве. Такая неоднородность проявляется наиболее ярко на примере парламентской ответственности правительства. Специфика и сложность природы парламентской ответственности правительства состоит в том, что она не вписывается на все сто процентов ни в модель политической, ни в модель юридической ответственности. Можем предположить, что парламентская ответственность правительства имеет особую природу и являет собой особый вид ответственности в конституционном праве, которая содержит в себе черты как политической, так и юридической, то есть находится на стыке этих двух видов ответственности [12, с. 213].

Парламентская ответственность – закрепленная на уровне Конституции ответственность органа власти или должностного лица (субъекта ответственности), которая состоит в прекращении полномочий субъекта ответственности по решению представительской властной институции в случае потери доверия субъектом ответственности. Доверие – это чисто оценочное понятие, которое невозможно описать конституционной терминологией и установить четкие признаки на нормативном уровне. В целом же система доверительной ответственности должна сработать комплексно в конституционном праве, то есть сами основания и процедура ответственности должны обеспечить возможность институций, задействованных в механизме ответ-

ственности, устранить с властного Олимпа того субъекта, который потерял доверие.

В отличие от этого, конституционно-правовая ответственность наступит лишь в случае наличия в действиях субъекта конституционного права такого основания ответственности, как конституционный деликт (который имеет характер правонарушения). В свою очередь конституционный деликт следует рассматривать как четко определенное в конституционном законодательстве нарушение нормативных предписаний, за которое лицо должно испытывать негативные последствия как результат привлечения ее к конституционно-правовой ответственности [12, с. 449].

По мнению С.Г. Серegiной, конституционно-правовая ответственность почти всегда имеет политический характер, тогда как политическая ответственность не всегда может быть конституционно-правовой. Например, отставка правительства в результате ненадлежащего исполнения чиновниками своих обязанностей как форма конституционно-правовой ответственности всегда имеет последствия политического характера. Если же правительство смещается в связи с изменением расстановки сил в парламенте, то никакого деликта конституционного характера тут нет [13, с. 449].

Политические ориентиры и задания, будучи закрепленными в конституционном законодательстве, приобретают характер юридических критериев оценки деятельности органов публичной власти, в том числе правительства. Соответственно, недостижение поставленных целей, неисполнение или ненадлежащее исполнение (по мнению парламента или главы государства) полномочий правительства считаются конституционным деликтом и становятся юридическим основанием для его привлечения к конституционно-правовой ответственности [13, с. 451].

В целом механизм ответственности исполнительной власти перед парламентом как единственным органом законодательной власти может быть очерчен понятием «взаимоотношения доверия»: когда законодательный орган доверяет исполнительной власти, премьер-министр и члены правительства сохраняют свои должности, но как



только исполнительная власть теряет это доверие (по каким-либо причинам), правительство подает в отставку и сменяется новым [13, с. 468].

Для обеспечения стабильности правительства при парламентской и смешанной республиканской форм правления правительство должно иметь средства обратного влияния на парламент как противовес его политической ответственности перед последним. Наиболее важным средством влияния правительства на парламент является парламентское большинство, на основе которого оно было сформировано. В случае изменения расклада партийно-политических сил в парламенте потери правительством поддержки парламента средством влияния правительства на последний во многих странах выступает институт постановки правительства в парламенте вопроса о доверии ему. Вопрос о доверии правительству может поставить в парламенте в случае отсутствия парламентской поддержки его политики, отказа парламента в принятии предложенного правительством проекта необходимого для его деятельности акта. Проводя голосование по поставленному правительством вопросу о доверии ему, парламент или поддерживает правительство, или отказывает ему в доверии, последствием чего стает отставка правительства. Однако в случае отказа парламента в доверии правительству последний может инициировать досрочное прекращение полномочий (респуск) парламента главой государства. Президент либо монарх реализуют эту инициативу правительства, поскольку в государствах с парламентской формой правления осуществляют свои полномочия под контролем правительства.

В то же время при отсутствии у правительства права поставить в парламенте вопрос о доверии с возможностью дальнейшего роспуска парламента он становится заложником расклада в парламенте партийно-политических сил, поведения и даже настроений отдельных парламентариев и не может стабильно работать [14].

К сожалению, в Украине реализация парламентской ответственности правительства возможно лишь в одностороннем порядке – путем инициирования в самом парламенте вопроса о доверии Кабинету Министров.

Некоторые ученые предполагают, что непринятие резолюции о недоверии можно трактовать как доверие к составу Правительства или как его позитивную ответственность [15, с. 27]. В то же время, на наш взгляд, институт вотума доверия и вотума недоверия являются принципиально разными по своей природе, по субъектам инициирования, процедуре и последствиям. И отсутствие у украинского правительства возможности поставить вопрос о вотуме доверия является существенным недостатком конституционной модели взаимодействия правительства и парламента.

Выводы. Таким образом, следует согласиться, что институт парламентской ответственности правительства является элементом системы сдержек и противовесов, стимулом для исполнительной власти соблюдать курс, поддерживаемый парламентом. Однако частое использование этого института, особенно в угоду конъюнктурным интересам, может стать источником нестабильности правительства [16, с. 7-8]. Поэтому следует говорить об институте взаимной ответственности правительства и парламента, поскольку действенность парламентской ответственности правительства возможна при условиях, когда парламент будет ответственным в своих решениях относительно правительства и его деятельности [3].

Список использованной литературы:

1. Рудик П.А. Конституційна реформа в Україні: проблеми та перспективи. – К.: Атіка, 2006. – 256 с.
2. Павленко Р.М. Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід : автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / Р.М. Павленко ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. – К., 2001. – 16 с.
3. Сорока С.В. Аналіз механізмів взаємодії Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України в контексті сучасного конституційного розвитку держави // Публічне адміністрування: теорія та практика Електронний збірник наукових праць. – 2011. – № 02(6) [Електронний ресурс]. Режим доступу : [http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/11ssvkrd.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11ssvkrd.pdf), Сорока С. Парламентська відповідальність

уряду як форма взаємодії гілок влади Державне управління та місцеве самоврядування // Державне управління та місцеве самоврядування: Збірник наукових праць. – 2011. – № 2. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2011_2/11ssvvgv.pdf.

4. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм: монографія / Юридична фірма «Салком». Науково-аналітичний центр. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 560 с.

5. Марченко В.В. Конституційно-правовий статус уряду в країнах ЄС (на прикладі Франції, Федеративної Республіки Німеччини, Іспанії). – К.: Алерта, 2010. – 216 с.

6. Чиркин В.Е. Контрольна власть. – М.: Юристъ, 2008 – 213 с.

7. Баглай М.В. Конституционно право Российской Федерации. М.: Юристъ, 2001. – 493 с.

8. Рішення Конституційного Суду України від 10 травня 2000 року № 8-рп/2000 у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про статус народного депутата України» в редакції Закону України «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про статус народного депутата України» від 25 вересня 1997 року (справа про статус народного депутата України) // Офіційний вісник України. – 2000. – № 37. – ст. 1592.

9. Рішення Конституційного Суду України від 7 травня 2002 року № 8-рп/2002 у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб) // Офіційний вісник України. – 2002. – № 20. – ст. 993.

10. Висновок Міністерства юстиції щодо Постанови Верховної Ради України від 10 січня 2006 року «Про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України» [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/6946>.

11. Веніславський В., Кичун В., Колісник В. Конституційно-правовий аналіз постанови парламента про відставку уряду Ю.Сханурова [Елек-



тронний ресурс]. Режим доступу : <http://www.khpg.org/index.php?id=1137149655>.

12. Барабаш Юрій Григорович. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права: монографія / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х. : Право, 2008. – 220 с.

13. Сьрьогіна С.Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики / С.Г. Сьрьогіна. – Х. : Право, 2011. – 768 с.

14. Малкіна Г.М. Подвійна політична відповідальність уряду як чинник його нестабільності [Електронний ресурс]. Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/GumS/2010_8/p_153_160.pdf.

15. Сушинський О.І. Конституційна відповідальність Кабінету Міністрів України: інституціональний аспект // Проблеми законності. – 2009. – Вип. 105. – с. 19–31.

16. Павленко Р.М. Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід : автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / Р.М. Павленко ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2001. – 16 с., С. 7–8.

ОБЩИЕ НАЧАЛА ПОСТРОЕНИЯ САНКЦИЙ ЗА ПРЕСТУПЛЕНИЯ ПРОТИВ НРАВСТВЕННОСТИ

Владимир МАКАРОВ,

соискатель кафедры уголовного права Института права имени Владимира Сташиса
Классического частного университета

Summary

There was research the question of the general principles of construction of sanctions for offenses against morality in this article. It is noted that at the level of this type of crime problem has not been previously studied. There was analyzed the general principles of construction of sanctions for offenses against morality, which include economic conditionality, taking into account requirements of international legal instruments and provisions of the Constitution, the efficiency, the personification of criminal law impact, systemic, legality, appropriateness, humanism and equality.

Key words: general principles, offenses against morality, sanctions, efficiency.

Аннотация

В статье исследован вопрос общих начал построения санкций за преступления против нравственности. Отмечено, что на уровне этого вида преступлений ранее проблема не была изучена. Проанализированы общие начала построения санкций за преступления против нравственности, в число которых входит экономическая обусловленность, учет требований международно-правовых актов и положений Конституции, эффективность, персонификация уголовно-правового воздействия, системность, законность, целесообразность, гуманизм и равенство.

Сделан вывод о том, что действующие санкции за преступления против нравственности, которые предусмотрены в УК Украины, удовлетворяют не всем принципам построения уголовно-правовых санкций. Из-за существенной сверхкриминализации этих деяний и неоправданной дифференциации наказаний за эти преступления санкции за них завышены и не удовлетворяют системным условиям уголовного права и судебной практики.

Ключевые слова: общие начала, преступления против нравственности, санкции, эффективность.

Постановка проблемы. В науке уголовного права выделяют ряд принципов, которые можно отнести к общим началам построения уголовно-правовых санкций. К ним относят: экономическую обусловленность, учет требований международно-правовых актов и положений Конституции, эффективность, персонификацию уголовно-правового воздействия, системность, законность, целесообразность, гуманизм, равенство. Конечно же, эти начала следует рассматривать и в контексте проблемы построения санкций за преступления против нравственности. Очевидно, существует потребность отметить, что в украинской, российской, белорусской и большинстве других правовых систем бывшей советской империи экономическую обусловленность построения уголовно-правовых санкций признают в качестве основы, но не дают ей должного веса. Однако, по нашему мнению, это одна из важнейших основ построения

санкций, особенно на том фоне, что рассуждения о целесообразности и эффективности санкций существуют преимущественно в формате умозрительных тезисов. Не все гладко и с учетом требований международно-правовых актов и положений Конституции, поскольку эти требования нередко находятся в конфликте с другими началами построения уголовно-правовых санкций. Посему такое начало, как системность, тоже представлено в литературе формально, часто без конкретизации на уровне отдельных видов преступности, в частности преступлений против нравственности. Нетрудно заметить и существование сложностей с учетом такого начала построения уголовно-правовых санкций, как персонификация уголовно-правового воздействия. Что касается оставшихся начал – законности, гуманизма, целесообразности и равенства – то в литературе они хорошо описаны, но, к сожалению, без должной конкретизации.