



<http://www.baltijapublishing.lv/index.php/issue/article/view/298>.

7. Алексеевский Р. Kiev skinhead. Ч. 1: История становления. Украина криминальная. 25.09.2004. URL: <http://www.cripo.com.ua/>.

8. Бояров В., Глінська-Тарасова Н. Деякі питання організації і тактики огляду місця події під час розслідування масових заворушень. Часопис Академії адвокатури України. 2014. № 22 (1'2014). URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/e-journals/Chaa_u_2014_1_3.pdf – С.6–11.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Масалитин Артем Александрович – аспирант кафедры уголовного процесса и криминалистики Академии адвокатуры Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Masalitin Artem Aleksandrovich – Postgraduate Student at the Department of Criminal Procedure and Criminalistics of Academy of Advocacy of Ukraine

boyarvi2017@gmail.com

УДК 342.51:061.1 ЕС

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ИСТОЧНИКОВ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННО- ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПРАВИТЕЛЬСТВА В СТРАНАХ-ЧЛЕНАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И В УКРАИНЕ

Алина МУРТИЩЕВА,

ассистент кафедры государственного строительства
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого,
младший научный сотрудник
Научно-исследовательского института государственного строительства
и местного самоуправления
Национальной академии правовых наук Украины

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена проблематике правового регулирования института ответственности высшего органа исполнительной власти в Украине и зарубежных странах. Приведены основные модели конституционной регламентации этого института в государствах-членах Европейского Союза, исследован законодательный уровень его регулирования. Обозначена проблема правовой природы парламентских регламентов, названы основные аспекты исследуемого института, которые в них урегулированы. Приведены отдельные проблемы, связанные со становлением правовой основы конституционно-правовой ответственности правительства в Украине. Сделан вывод о необходимости реформирования отечественного законодательства с применением зарубежного опыта регулирования отдельных форм ответственности правительства.

Ключевые слова: правовое регулирование, институт ответственности, конституционно-правовая ответственность.

COMPARATIVE ANALYSIS OF LEGAL REGULATION OF THE CONSTITUTIONAL LIABILITY OF THE GOVERNMENT SOURCES IN THE EU MEMBER COUNTRIES AND UKRAINE

Alina MURTISHCHEVA,

Assistant at the Department of State Construction
of Yaroslav Mudryi National Law University,
Research Assistant of Scientific Research Institute
of State Building and Local Government
of National Academy of Law Sciences of Ukraine

SUMMARY

The issues of legal regulation of the institution of liability of the highest executive body in Ukraine and foreign countries are analyzed in the article. The main models of constitutional regulation of this institution in the EU member states are given, the legislative level of its regulation is researched. The problem of the legal nature of the parliamentary standing orders is designated, the main aspects of the researched institution, which are regulated by them, are identified. Some problems related to the formation of the legal basis of the constitutional liability of the government in Ukraine are given. The conclusion about the necessity to reform the domestic legislation using foreign experience in regulating certain forms of governmental liability is made.

Key words: legal regulation, institution of responsibility, constitutional legal responsibility.

Постановка проблемы. Теоретические исследования конституционно-правовых институтов не могут характеризоваться полнотой без анализа правовой основы последних. Не

является исключением и конституционно-правовая ответственность, которая несет потенциал эффективного средства обеспечения конституционной законности, в первую очередь в



деятельности институтов государственной власти. Соблюдение принципа конституционной законности является одним из основных условий построения правового государства, стабильности его развития, соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Актуальность темы исследования обусловлена её сложным политико-правовым характером, неодинаковым соотношением политического и правового компонентов в различных её формах, и, как следствие, – различной степенью их регулирования нормами конституционного права.

Сравнительно-правовые исследования в конституционном праве становятся актуальными в условиях глобализационных процессов в мире, сближения правовых систем, а также в связи со стремлением Украины соответствовать конституционным стандартам европейских демократий. Вместе с тем анализ правового регулирования и особенностей функционирования тех или иных институтов в зарубежных странах должен сопровождаться осмыслением целесообразности подобной практики в Украине во избежание простого копирования институтов, не способных реализовать свой потенциал в нашей стране.

Состояние исследования. Научный анализ проблем конституционно-правовой ответственности в Украине и зарубежных странах проводился рядом ученых, среди которых можно назвать Ю. Барабаша, С. Грабовскую, А. Зиновьева, Н. Павловскую, С. Серегину и др. Однако институт ответственности правительства остаётся наименее разработанным, что требует дальнейших исследований.

Целью и задачей статьи является сравнительный анализ отдельных источников законодательства про конституционно-правовую ответственность высшего органа исполнительной власти в Украине и государствах-членах Европейского Союза (далее – ЕС).

Изложение основного материала. Одним из обсуждаемых в юридической литературе является вопрос о возможности и целесообразности принятия единого закона о конституционно-правовой ответственности, в котором могли бы быть систематизированы основания ответственности, круг субъектов, санкции, определены инстанции ответственности и процедура привлечения

к ней. Существуют достаточно радикальные высказывания о том, что игнорирование создания такого закона является «сопротивлением установлению конституционности в стране – высшей степени законности, без которой нельзя вести речь о законности вообще» [1, с. 16]. Такая позиция вызывает замечания, так как разнообразие субъектов, инстанций и форм конституционной ответственности делает невозможным разработку унифицированных процедур привлечения к ней.

Существенные отличия ответственности разных субъектов властных полномочий послужили формированию компромиссного подхода к вопросу законодательного регулирования конституционной ответственности. В литературе можно встретить предложения о целесообразности принятия отдельных законов о конституционно-правовой ответственности главы государства, парламента, правительства и других субъектов [2, с. 25–26]. Такую позицию также нельзя считать приемлемой, особенно относительно правительства, так как разнообразие форм ответственности высшего органа исполнительной власти и инстанций привлечения к ней делают невозможной разработку единого закона. Более того, особенности исторического развития той или иной страны также влияют на правовую основу рассматриваемого института.

В связи с этим необходимо изучить отдельные источники правового регулирования института конституционно-правовой ответственности правительства в государствах-членах ЕС и в Украине. Среди них на первом месте, безусловно, находится конституция, роль которой состоит не только в утверждении прав и свобод человека и гражданина, но и в закреплении механизмов ограничения власти, ответственности государства и его органов за нарушение конституционной законности и создание угрозы для правовой государственности. Одним из таких механизмов можно считать и конституционно-правовую ответственность правительства, основной формой которой, закреплённой в конституциях государств-членов ЕС, является парламентская. Обусловлено это демократическим характером рассматриваемых стран, ведущей ролью органа законодательной власти.

Вместе с тем не все конституции стран в одинаковой мере регулируют эту форму ответственности (влияние оказывают в первую очередь традиции конституционного регулирования публичных институтов в целом, форма правления, а также поколение конституции), что дает возможность классифицировать три модели: суженную, которая ограничивается провозглашением на уровне конституции принципа ответственности и / или определением инстанции ответственности; фрагментарную, при которой на уровне конституции регламентируются отдельные элементы механизма ответственности; детализированную, которая предполагает также и определение отдельных процедурно-процессуальных аспектов ответственности правительства на конституционном уровне [3, с. 140].

В Украине же конституционное регулирование парламентской ответственности состоит в первую очередь в утверждении принципа ответственности Кабинета Министров Украины (далее – КМУ) (ч. 2 ст. 113 Конституции Украины), указании субъектов инициирования, необходимого количества голосов для принятия решения, ограничений для рассмотрения вопроса о недоверии (ст. 87 Конституции Украины). Также следует назвать п. 12 ч. 1 ст. 85 Конституции Украины, который закрепляет полномочия Верховной Рады Украины (далее – ВРУ) увольнять министров с должностей [4]. Формулировка этого положения на практике привела к использованию парламентом непосредственно незакрепленного Конституцией Украины института индивидуальной парламентской ответственности, причем игнорируя процедуру, предусмотренную ст. 87, что, безусловно, нельзя считать допустимым.

Следующим источником законодательства о конституционно-правовой ответственности в государствах ЕС являются законы. Их можно классифицировать на регламентирующие статус правительства в целом (например, Закон о Правительстве Испании от 27 ноября 1997 г., Закон об устройстве Кабинета министров Латвии от 15 мая 2008 г.) и статус инстанций ответственности. Законы первой группы обычно устанавливают принцип ответственности правительства в развитие консти-



туционных норм. Ко второй группе законов можно отнести, например, Закон о Конституционном суде Австрии от 12 мая 1953 г. и Закон о Государственном Трибунале Республики Польша от 26 марта 1982 г. Практика европейских государств показывает, что такими законами подробно регламентируется судебная форма правительственной ответственности: закреплены основания, субъекты и порядок инициирования вопроса (также может быть урегулирована соответствующая парламентская процедура), устанавливаются этапы рассмотрения и санкции.

За годы независимости в Украине предмет законодательного регулирования отношений в сфере конституционно-правовой ответственности остался практически неизменным. До 2006 г. действовал Закон Украинской Советской Социалистической Республики (далее Украинская ССР) «Про Совет Министров Украинской ССР» № 4157–IX от 19 декабря 1978 г., который содержал норму про ответственность и подотчетность Совета Министров Украинской ССР перед Верховной Радой Украинской ССР (ч. 1 ст. 5), устанавливал необходимость подавать заявление о своей последующей деятельности (ч. 2 ст. 5), которое можно считать предшественником такого документа, как программа деятельности правительства. Однако Закон не закреплял процедуры привлечения правительства к ответственности.

Последующие же законы о статусе Кабинета Министров Украины (№ 514–V от 21 декабря 2006 г., № 279–VI от 16 мая 2008 г., № 2591–VI от 7 октября 2010 г.) несколько расширяли круг регулируемых вопросов о конституционно-правовой ответственности. Среди последних можно назвать принцип ответственности правительства, инстанцию ответственности (Президент Украины и ВРУ или только глава государства в зависимости от формы правления, закреплённой в Конституции Украины), а также отдельные процедурно-процессуальные вопросы привлечения к ответственности правительства (срок рассмотрения предложения о недоверии, ограничения для его внесения и рассмотрения, необходимость поддержки предложения большинством конституционного состава ВРУ и некоторые другие). Такими же

являются и нормы действующего Закона Украины «О Кабинете Министров Украины» № 794–VII от 27 февраля 2014 г., однако, с одной новеллой по сравнению с предыдущими актами – установлением возможности привлечения к дисциплинарной ответственности министров.

Первый закон о статусе правительства независимой Украины (№ 514–V от 21 декабря 2006 г.) устанавливал индивидуальную политическую ответственность членов Кабинета Министров Украины (ч. 2 ст. 48), а также закреплял возможность ВРУ увольнять министров за коррупционные правонарушения, нарушение требований добросовестного поведения (ч. 3 ст. 48) путем принятия соответствующего постановления большинством от конституционного состава Верховной Рады Украины, хотя конституционные нормы такого механизма не предусматривали.

Последующие законы о статусе правительства подобного механизма индивидуальной ответственности министров не содержали, закрепляя лишь процедуру коллективной ответственности правительства, соответствующую ст. 87 Основного закона. Однако современные тенденции свидетельствуют о попытке расширения форм юридической ответственности министров. Речь идет о дополнении Законом Украины «О внесении изменений в некоторые законы Украины относительно отдельных вопросов прохождения государственной службы» № 2190–VIII от 9 ноября 2017 г. действующего закона «О Кабинете Министров Украины» рядом положений, направленных на введение дисциплинарной ответственности министров. Перечень полномочий премьер-министра Украины был расширен возможностью давать поручения о нарушении дисциплинарного производства в отношении министров и их заместителей, руководителей других центральных органов исполнительной власти и их заместителей; применять к этим лицам дисциплинарные взыскания (п. 12 ч. 1 ст. 42) [5]. А ст. 45 этого Закона, регламентирующая вопросы ответственности членов украинского правительства, была дополнена новым абзацем, согласно которому член КМУ может быть привлечен к дисциплинарной ответственности (абз. 2 ч. 3 ст. 45) [5].

Однако сам порядок привлечения к дисциплинарной ответственности, ее основания и виды дисциплинарных взысканий, применяемых к министрам, действующим Законом о статусе правительства не предусмотрены. КМУ для реализации вышеуказанных законодательных положений принял постановление «Об утверждении Порядка осуществления дисциплинарного производства в отношении министров и их заместителей, руководителей других центральных органов исполнительной власти и их заместителей, руководителей местных органов исполнительной власти и их заместителей, на которых не распространяется законодательство о государственной службе» № 1087 от 27 декабря 2017 г.

Анализ этого положения показывает, что правовой регламентации в нем подвергнуты следующие вопросы: порядок инициирования дисциплинарного производства премьер-министром; права дисциплинарной комиссии, на которую возлагается обязанность осуществления производства по делу; права лица, в отношении которого осуществляется производство; порядок составления и содержание акта по результатам дисциплинарного производства, который, помимо прочего, должен содержать заключение о наличии или отсутствии дисциплинарного проступка и основания для привлечения к дисциплинарной ответственности, предложения по виду дисциплинарного взыскания. На основании этого акта премьер-министр Украины вносит на рассмотрение Кабинета Министров Украины представление о применении к лицу дисциплинарного взыскания [6].

Попытку установления новых форм ответственности членов правительства с целью обеспечения и гарантирования законности в их деятельности, несомненно, можно считать положительной тенденцией развития украинского законодательства, однако, на наш взгляд, принятие вышеуказанного нормативно-правового акта является недостаточным. Кроме процедурных вопросов, важна более четкая регламентация оснований и санкций ответственности, причем на законодательном уровне, а не на уровне постановления правительства (в соответствии с п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституции Украины, деяния, являющиеся



дисциплинарными правонарушениями, и ответственность за них определяются исключительно законами Украины). Более того, принятие этого порядка оставило открытым вопрос ответственности премьер-министра. Также считаем целесообразным разграничить порядок привлечения к ответственности министров и руководителей других органов исполнительной власти. Поэтому сегодня говорить о действенности такого порядка не представляется возможным, отечественное законодательство требует введения института конституционно-правовой ответственности членов КМУ, которая имеет отличный от дисциплинарной характер и природу (дисциплинарная ответственность, в отличие от конституционной, реализуется внутри исполнительной вертикали).

Важнейшим источником законодательства о конституционно-правовой ответственности правительства, а именно парламентской её формы, является регламент парламента. В литературе нет единства в научных взглядах на правовую природу парламентского регламента, что вызвано тем, что он не всегда принимается в форме закона (хотя отдельные конституции напрямую требуют именно такую форму, например, ст. 104 Конституции Эстонии, ч. 2 ст. 30 Основного закона Австрийской Республики). И хотя исследователи сформулировали общее правило – юридическая сила регламента определяется уровнем акта, которым он утвержден [7, с. 97], сложность возникает в случае, если утверждающий регламент акт постановлением не называется, хотя принимается по процедуре, характерной для такового. Вместе с тем зарубежная конституционная доктрина признает регламент актом особенной конституционно-правовой природы. Например, в немецком праве регламент считается актом уставного права Бундестага [8], а право на принятие регламента закреплено в отдельной конституционной норме (ч. 1 ст. 40) наряду с возможностью выбрать президента Бундестага, его заместителей и секретарей, что подчеркивает значимость этого акта для парламента.

Важную роль играет регламент и для такого института, как конституционно-правовая ответственность правительства, комплексно регулируя про-

цедуру реализации ее парламентской формы. Обычно регламентации подлежат такие вопросы, как: количество депутатов, достаточное для инициирования вопроса о недоверии правительству; требование письменной формы предложения (возможно также установление запрета отзыва подписей или добавления новых); необходимость вносить мотивированное предложение; срок обсуждения и проведения голосования; особенности последнего (во Франции, например, допускается принятие участия в голосовании только теми депутатами, которые поддерживают предложение); запрет внесения повторного предложения в течение установленного срока.

Вместе с тем этот источник законодательства о конституционно-правовой ответственности правительства, несмотря на общие тенденции, может отображать и национальную специфику конституционного права. Например, в законодательстве Бельгии предусмотрены как конструктивный, так и деструктивный вотумы недоверия, последний же, в соответствии со ст. 137 Регламента Палаты представителей, может быть рассмотрен только, если конструктивный вотум отклонен [9].

В Законе Украины «О регламенте Верховной Рады Украины» № 1861–VI от 10 февраля 2010 г. вопросы, связанные с ответственностью КМУ, регламентируются в разделе о формах парламентского контроля за деятельностью правительства и аналогичны содержащимся в регламентах европейских государств. Отечественная практика продемонстрировала иную проблему – до принятия упомянутого закона ранее действующие регламенты, принятые в форме парламентских постановлений, признавались неконституционными в виду прямого указания Конституции Украины на необходимость существования именно закона, что существенно снижало эффективность института парламентской ответственности правительства и ставило под сомнение возможность его применения.

Выводы. Вышеизложенное дает возможность сделать вывод о том, что институт конституционно-правовой ответственности правительства в виду своей сложной политико-правовой

природы является объектом комплексного правового регулирования, основу которого составляют конституционные нормы. Формы этой ответственности имеют различные по силе источники законодательства, в частности нетипичные (например, конституционные конвенции Великобритании), что, однако, существенно не влияет на эффективность самого института в силу существования правовой государственности. С учетом комплексного регулирования исследуемого института считаем невозможным принятие единого закона о конституционно-правовой ответственности правительства. Однако для Украины необходимым является доминирование законодательного регулирования в системе источников законодательства о конституционной ответственности, что позволит минимизировать политическую составляющую этого института и раскрыть потенциал средства обеспечения конституционной законности в государстве.

Список использованной литературы:

1. Зиновьев А. Конституционная ответственность. Известия Высших учебных заведений. Правоведение. 2003. № 4. С. 4–16.
2. Павловська Н. До питання розвитку інституту конституційно-правової відповідальності в Україні. Хмельницький університет управління і права. Університетські наукові записки. 2010. № 2. С. 23–29.
3. Муртіщева А. Загальна характеристика конституційних основ відповідальності уряду в країнах-членах ЄС. Вісник Національної академії наук України. 2015. № 2 (81). С. 138–146.
4. Конституція України: Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
5. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794–VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
6. Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження стосовно міністрів та їх заступників, керівників інших



центральных органов исполнительной власти та їх заступників, керівників місцевих органів виконавчої влади та їх заступників, на яких не поширюється законодавство про державну службу: постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1087. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1087-2017-%D0%BF?info=1>.

7. Кідіна Н. До питання про поняття регламенту як правового акта парламенту України. Порівняльно-аналітичне право. 2013. № № 3–1. С. 97–99. URL: http://www.pap.in.ua/3-1_2013/2/Kidina%20N.V..pdf.

8. Erläuterungen zur Geschäftsordnung. Deutscher Bundestag. URL: https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_erl/gescho02/244656.

9. Règlement de la Chambre des représentants. URL: http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglementFR.pdf.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Муртишчева Алина Александровна – ассистент кафедры государственного строительства Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого, младший научный сотрудник Научно-исследовательского института государственного строительства и местного самоуправления Национальной академии правовых наук Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Murtishcheva Alina Aleksandrovna – Assistant at the Department of State Construction of Yaroslav Mudryi National Law University, Research Assistant of Scientific Research Institute of State Building and Local Government of National Academy of Law Sciences of Ukraine

aline_aleks@ukr.net

УДК 347.918

ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА СПОРОВ, КОТОРЫЕ СМОГУТ РАССМАТРИВАТЬСЯ АЛЬТЕРНАТИВНО ГОСУДАРСТВЕННОМУ ПРАВОСУДИЮ

Юлия НАВРОЦКАЯ,

аспирант кафедры гражданско-правовых дисциплин
Харьковского национального университета имени В.Н. Каразина

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены актуальные вопросы по альтернативному разрешению споров, которое широко представлено третейским судопроизводством, медиацией и международным коммерческим арбитражем. Отражена идея альтернативного правосудия в современном правовом государстве. Отмечены особенности внесудебных примирительных процедур, их основные черты и пути развития альтернативного разрешения споров в Украине.

Ключевые слова: арбитраж, третейский суд, спор, конфликт, альтернативное разрешение споров.

THE LEGAL NATURE OF DISPUTES THAT MAY BE CONSIDERED ALTERNATIVE TO PUBLIC JUSTICE

Yuliya NAVROTSKAYA,

Postgraduate Student at the Department of Civil Law
of V.N. Karazin Kharkiv National University

SUMMARY

The topical issues on alternative dispute resolution, which are widely represented by arbitration, mediation and international commercial arbitration are discussed in the article. The idea of alternative justice in a modern legal state is reflected in the article. The peculiarity of extrajudicial conciliation procedures, their main features and ways to expand the process of developing alternative dispute resolution in Ukraine are noted.

Key words: arbitration, arbitration court, dispute, conflict, alternative dispute resolution.

Споры – это естественное для общества состояние, в которое попадают все его члены с различной степенью интенсивности. Альтернативное разрешение споров широко представлено третейским судопроизводством, медиацией и международным коммерческим арбитражем. Сама идея альтернативного правосудия очень важна в современном правовом государстве. Альтернативное правосудие выполняет две важные функции: 1) разгружает систему государственных судов в той сфере, где можно и целесообразно уходить от государственного давления и контроля; 2) дает возможность сторонам выбрать для себя наиболее профессиональных судей, место рассмотрения спора, конфиденциальность производства и так далее.

Естественно, не все споры можно передать на рассмотрение сторон, а

только те из них, которые не затрагивают публичные и общественные интересы. В Украине каждый из видов альтернативного разрешения споров регламентируется профильным законодательством, кроме медиации: при наличии нескольких законопроектов закон о медиации так и не был принят. Согласно Закону Украины «О третейских судах», последние могут рассматривать споры в сфере гражданских и хозяйственных правоотношений, кроме: а) споров о признании недействительными нормативно-правовых актов; б) споров, которые возникают при заключении, изменении, исполнении и расторжении хозяйственных договоров, связанных с удовлетворением государственных нужд; в) споров, связанных с государственной тайной; г) споров, возникших из