



СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПРАВИТЕЛЬСТВА В УКРАИНЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Алина МУРТИЦЕВА,

аспирант кафедры государственного строительства
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

The article deals with the problem of formation of the institute of governmental responsibility after Ukraine gained independence. The certain issues of the legal regulation and practical application of this institute existed at different stages of the constitutional process, such as a problem instance, the constitutional limitations of the vote of no confidence in the Cabinet of Ministers of Ukraine adoption are considered. Provision of constitutional bills developed over the years of independence that offered a variety of legal ways to improve the constitutional and legal responsibility of the Cabinet of Ministers of Ukraine are given. Some controversial aspects of the personal responsibility of ministers in Ukraine formation are analyzed. Certain tendencies of development of the collective responsibility of the supreme body of executive power and the individual liability of government members are marked.

Key words: constitutional and legal responsibility, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Minister, vote of no confidence, individual ministerial liability.

Аннотация

В статье рассматривается становление института ответственности правительства после получения Украиной независимости. Рассмотрены отдельные проблемы нормативно-правовой регламентации и практического применения данного института, существовавшие на разных этапах конституционного процесса, такие как проблема инстанции, конституционных ограничений принятия резолюции недоверия Кабинету Министров Украины. Приведены положения наработанных за годы независимости конституционных законопроектов, которые предлагали различные правовые способы усовершенствования конституционно-правовой ответственности правительства. Проанализированы некоторые дискуссионные аспекты становления персональной ответственности министров в Украине. Обозначены отдельные тенденции развития коллективной ответственности высшего органа исполнительной власти и индивидуальной ответственности членов правительства.

Ключевые слова: конституционно-правовая ответственность, Кабинет Министров Украины, министр, вотум недоверия, индивидуальная ответственность министров.

Постановка проблемы. Институт конституционно-правовой ответственности в последние десятилетия стал объектом пристального внимания многих отечественных ученых. Однако, несмотря на разработку теоретических положений в научной литературе, его нормативно-правовая регламентация характеризуется незавершенностью. Более того, политико-правовая практика свидетельствует о неспособности некоторых конституционно-правовых институтов, в частности института ответственности органов государственной власти, эффективно осуществлять регулятивно-охранительное воздействие на общественные отношения. Поэтому одной из задач конституционной реформы в Украине является усовершенствование правовой основы деятельности органов государственной власти, механизмов конституционно-правовой ответственности указанных органов.

Актуальность темы. Различные аспекты становления конституционного института ответственности органов государственной власти, их должностных лиц в независимой Укра-

ине были предметом научного анализа многих украинских ученых, среди которых Ю.Г. Барабаш, С.П. Головатый, В.П. Колесник, С.Г. Серегина, О.В. Со-вгиря, А.О. Червяцова и др. Результаты указанных исследований, особенно проведенных в контексте конституционных преобразований, могут стать основой для комплексного изучения становления института конституционно-правовой ответственности Кабинета Министров Украины.

Целью статьи является анализ становления института конституционно-правовой ответственности правительства на современном этапе государственного строительства в Украине. В контексте исследования необходимо проанализировать основные проблемы его развития, а также определить некоторые пути улучшения его функционирования.

Изложение основного материала исследования. Провозглашение Украиной независимости и принятие 28 июня 1996 г. Конституции способствовало внедрению в отечественную государственно-правовую практику принципа разделения власти и форми-

рования статуса Кабинета Министров Украины (далее – КМУ) как высшего органа исполнительной власти. Вместе с тем вопрос правового регулирования и реализации конституционно-правовой ответственности правительства не решен в полной мере до настоящего времени. Будучи непосредственно связанным с проблемой выбора оптимальной формы правления, он остается дискуссионным на протяжении всего конституционного процесса в Украине.

Конституционную основу организации и деятельности органов государственной власти в первые годы независимости Украины составляла Конституция УССР 1978 г. [12]. В первоначальной редакции от 20.04.1978 конституционные нормы предусматривали ответственность Совета Министров УССР перед Верховным Советом УССР, а в период между сессиями – перед его Президиумом. С учреждением Законом от 05.07.1991 № 1293-ХІІ поста Президента УССР как высшего должностного лица Украинского государства и главы исполнительной власти [8] другим Законом от 17.09.1991 № 1554-ХІІ были внесены изменения



в ст. 117 Конституции УССР, в соответствии с которыми устанавливался принцип ответственности КМУ не только перед органом общенародного представительства, но и перед Президентом Украины [3]. Однако уже в 1992 г. с целью устранения существовавшего в системе исполнительной власти двоевластия Закон Украины «О внесении изменений и дополнений к Конституции (Основному Закону) Украины» от 14.02.1992 № 2113-ХІІ предусмотрел подчиненность КМУ Президенту Украины и подотчетность и ответственность его перед Верховной Радой Украины [4], и в такой редакции конституционная норма действовала до принятия Конституционного договора.

Одновременно не прекращались законопроектные поиски конституционной модели статуса, в том числе и ответственности, правительства. При этом ученые отмечают, что Конституция УССР 1978 г. не только содержательно не определяла институт президентства, но и по своей сути отрицала принцип разделения власти [2, с. 37]. Безусловно, такие условия не могли способствовать становлению и эффективному функционированию института конституционно-правовой ответственности правительства, а также сказались на процессе подготовки новой Конституции Украины. В конституционном законопроекте 1992 г. в качестве главы исполнительной власти и инстанции ответственности назывался Президент Украины. Однако доработанный по результатам всенародного обсуждения законопроект 1993 г. предусмотрел существенное изменение статуса правительства: КМУ определялся как высший орган исполнительной власти, подотчетный и ответственный перед Верховной Радой Украины.

Длительный конституционный процесс и противостояние между ветвями власти привели в 1995 г. к политическому кризису, выходом из которого стало заключение Конституционного договора между Верховной Радой Украины и Президентом Украины «Об основных принципах организации и функционирования государственной власти и местного самоуправления в Украине на период до принятия Конституции Украины» от 08.06.1995 № 1к/95-ВР [11]. Хотя указанный нормативно-правовой акт формально не был конституцией, он

закреплял, что нормы действующей на тот момент Конституции УССР 1978 г. подлежали применению только в части, которая с ним согласовывалась. Ст. 29 Конституционного договора говорила о подчиненности КМУ Президенту Украины и ответственности перед ним, хотя Верховная Рада Украины получила возможность выражать недоверие как правительству в целом, так и отдельным его членам (п. 23 ч. 1 ст. 17) [11].

Разработка нового Основного Закона завершилась принятием 28.06.1996 Конституции Украины, в ч. 2 ст. 113 которой был закреплен принцип ответственности КМУ перед Президентом Украины, а также подконтрольности и подотчетности его Верховной Раде Украины. Такое закрепление инстанции ответственности, как отмечается, может объясняться лишь политическими причинами и желанием создателей Конституции подчеркнуть президентско-парламентскую форму правления [16, с. 398], однако не может способствовать обеспечению действенности института конституционно-правовой ответственности правительства, поскольку, согласно ст. 87 Конституции Украины, субъектом, уполномоченным инициировать вопрос о вотуме недоверия КМУ, могли выступать только 1/3 народных депутатов Украины от конституционного состава парламента, но не Президент Украины.

После проведения конституционной реформы с принятием Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины» от 08.12.2004 № 2222-IV и возобновления действия отдельных конституционных положений в редакции данного закона в 2014 г. указанная статья претерпела два существенных изменения: среди субъектов инициирования вопроса о вынесении недоверия, помимо народных депутатов Украины, был назван и Президент Украины, а также расширен перечень ограничений для вынесения вотума недоверия правительству [13]. Так, вопрос об ответственности КМУ не может рассматриваться Верховной Радой Украины более одного раза в течение одной очередной сессии, а также в течение года после одобрения программы деятельности КМУ или в течение последней сессии Верховной Рады Украины (последнее условие стало новеллой конституционной реформы).

При этом возникает вопрос: насколько конституционная реформа способна содействовать практическому усилению ответственности органов исполнительной власти, что являлось одной из анонсированных ее задач. Определенные ограничения, призванные предотвратить политические кризисы, связанные с частой сменой правительства, известны законодательству демократических стран. Они могут состоять в возможности главы государства после вынесения вотума недоверия принять отставку правительства либо распустить парламент (палату, вынесшую вотум); в установлении срока, который должен пройти после внесения предложения до его рассмотрения; конструктивным вотуме недоверия и т. д. Последняя гарантия против злоупотребления парламентом правом отказать в отставку правительству была предусмотрена Концепцией внесения изменений в Конституцию Украины от 28.01.2014. При этом, как справедливо отмечают отечественные ученые, при расширении перечня таких ограничений в Основном Законе Украины нет оснований говорить о формировании более ответственной власти и, более того, закладывается основа полной политической безответственности [10, с. 186–187].

Действительно, отечественная практика государственного строительства свидетельствует, что расширение перечня ограничений для выражения вотума недоверия может способствовать не формированию стабильного работоспособного правительства, а лишь усугублению кризисных ситуаций. Например, ограничение права Верховной Рады Украины отправить в отставку правительство в течение года после одобрения Программы его деятельности приобрело характер злоупотребления путем либо утверждения этих документов с интервалом менее одного года (например, программы деятельности КМУ от 16.01.2008 и от 20.12.2008), либо непринятия Программы вообще.

Последнему нарушению способствовали расхождения в законодательной регламентации сроков представления в парламент Программы деятельности правительства либо же отсутствие таковой. Так, Закон Украины «О Кабинете Министров Украины» от 16.05.2008 № 279-VI предусматри-



вал необходимость подать Программу вновь назначенным Премьер-министром вместе с представлением о составе КМУ [6], а действовавший на тот момент Регламент Верховной Рады Украины от 19.09.2008 № 547-VI предусматривал для этого месячный срок с момента формирования КМУ [15]. В Законе же Украины «О Кабинете Министров Украины» от 07.10.2010 № 2591-VI такой срок вообще не устанавливался [5], и, как результат, программа деятельности правительства не подавалась его сформированными 11.03.2010 и 13.12.2012 составами [17]. Действующий в настоящее время Закон Украины «О Кабинете Министров Украины» от 27.02.2014 № 794-VII, наконец, установил согласованный с регламентом парламента порядок подачи Программы деятельности правительства на рассмотрение Верховной Рады Украины [7]. Но вместе с тем не предусмотрел никаких последствий непредставления правительством такой программы либо ее неодобрения парламентом. Хотя, например, конституции Франции и Португалии предусматривают отставку правительства в случае отклонения программы его деятельности.

Еще одной проблемой реализации института конституционно-правовой ответственности КМУ является ее персонализация. Следует отметить, что вопрос введения персональной ответственности министров возник сразу после начала работы по подготовке текста Конституции Украины. Проект 1992 содержал норму об увольнении министра указом Президента в случае признания парламентом или одной из его палат работы министра неудовлетворительной (ст. 193), а в проекте 1993 г. регламентировались отдельные процедурные аспекты выражения недоверия Премьер-министру, отдельным членам КМУ или правительству в целом (ст. 144). Достаточно интересным является положение ст. 33 Конституционного договора о возможности Верховной Рады Украины вынести вотум недоверия правительству в целом или отдельным его членам в случае несвоевременного представления проекта Государственного бюджета Украины. На наш взгляд, такой конституционный деликт должен служить основанием коллективной ответственности правительства.

Целесообразность конституционного установления индивидуальной ответственности членов правительства дискутировалась и при принятии действующей Конституции Украины, однако в итоге был определен только коллективный характер ответственности. Хотя и после этого вносились законодательные предложения ввести индивидуальную ответственность министров (например, проекты Законов Украины о внесении изменений и дополнений в Конституцию Украины от 23.02.2001 № 7091 и от 14.05.2002 № 0999).

Проведение конституционной реформы 2004 г. еще больше обострило вышеупомянутый вопрос, поскольку неточность формулировки п. 12 ч. 1 ст. 85 Конституции Украины в новой редакции позволила считать парламент уполномоченным отправлять в отставку, освобождать членов КМУ от должности без представления Президента или Премьер-министра. Тем самым была заложена возможность провоцирования политических конфликтов между высшими органами государственной власти. При этом проведенный некоторыми учеными анализ употребления термина «отставка» в нормах Основного Закона и конституционного законодательства позволил разграничить добровольную отставку Премьер-министра и других членов КМУ и отставку как освобождение членов правительства от должности, меру их ответственности [1, с. 15; 9, с. 2]. Справедливо был сделан вывод о неконкретно сформулированном требовании представления Президента Украины или Премьер-министра для освобождения от должности главы КМУ или министров. Подобный подход не соответствует ст. 113 Конституции Украины, предусматривающей исключительно коллективную ответственность правительства, и не отвечает конституционной практике европейских государств. Поскольку индивидуальная парламентская ответственность должна быть прямо предусмотрена Основным Законом, как например, в ст. ст. 157, 159 Конституции Польши, ст. 116 Конституции Словакии.

С точки зрения введения института индивидуальной ответственности членов КМУ, на наш взгляд, целесообразным может стать определение в

качестве инстанции ответственности, помимо парламента или главы государства, судебного органа, а в качестве ее основания – нарушение Конституции или законов. Такая модель конституционно-правовой ответственности министров известна некоторым европейским странам, в частности Австрии, Польше. Примечательно, что попытка внедрить польский опыт функционирования данного института уже предпринималась в отечественном законодательстве. Проект Закона Украины «О Государственном трибунале Украины» от 10.04.2003 № 3361 предусматривал учреждение специального судебного органа – Государственного трибунала, уполномоченного обеспечивать соблюдение конституционного требования для высших должностных лиц государства действовать на основании в пределах полномочий и способом, предусмотренными Конституцией и законами Украины, путем рассмотрения дел о конституционной и уголовной ответственности указанных субъектов [14]. Однако, несмотря на весомый потенциал данного института в сфере обеспечения конституционной законности, принятие подобного закона, безусловно, невозможно без соответствующих изменений Основного Закона.

Выводы. Вышеизложенное дает основание сделать вывод, что институт ответственности КМУ в отечественной практике государственного строительства пока не стал ни средством согласования политики законодательного и исполнительного органа власти, ни эффективным механизмом обеспечения конституционной законности. Конституционные нормы, призванные установить механизм ответственности, гарантии деятельности правительства, а также предупреждать кризисные ситуации в политико-правовой сфере, на практике дают возможность уклонения этого органа от конституционной ответственности. Важнейший аспект проблемы конституционно-правовой ответственности КМУ – насколько эффективным является сочетание политического и правового начал в данном институте, а так же насколько целесообразен его механизм с учетом существующего в стране уровня правовой культуры и развития демократических начал



в государственном управлении. Отечественная практика показывает, что Украина остро нуждается в доминировании закона над политической целесообразностью. Для разрешения указанной проблемы большой потенциал несет институт индивидуальной конституционной ответственности министров, который требует как дальнейших научных разработок, так и готовности законодателя к существенному преобразованию норм Конституции Украины.

Список использованной литературы:

1. Барабаш Ю. Парламентська відповідальність Уряду в конституційній практиці країн ЄС та України / Ю. Барабаш // Право України. – 2007. – № 4. – С. 12–16.
2. Головатий С. Конституційний Договір як складова новітнього конституційного процесу в Україні / С. Головатий // Конституція незалежної України : у 3 кн. – К. : Укр. правн. фундація ; Право, 1995. – Кн. 1 : Документи, коментарі, статті. – 1995. – 380 с.
3. Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР : Закон України від 17.09.1991 № 1554-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1554-12>.
4. Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України : Закон України від 14.02.1992 № 2113-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2113-12/ed19951210>.
5. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 07.10.2010 № 2591-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2591-17>.
6. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 16.05.2008 № 279-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/279-17>.
7. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
8. Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР : Закон УРСР від 05.07.1991 № 1293-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1293-12/ed19910705>.
9. Колісник В. Конституційно-правовий аналіз постанови парламенту про відставку уряду / В. Колісник, Ф. Веніславський, В. Кичун // Права людини. – 2006. – № 1 (1–15 січня). – С. 2–3.
10. Колісник В.П. Проблеми політичної відповідальності парламенту та уряду крізь призму конституційної реформи / В.П. Колісник // Трансформація політики в право: різні традиції та досвід : матеріали Міжнар. наук. конф. (9–12 лист. 2005 р., Київ – Харків). – Х. : Право ; Міжнар. асоц. філософії права та соц. філософії, Академія правових наук України, Лундський університет (Швеція), Ягеллонський університет (Польща), Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, 2006. – С. 180–189.
11. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 08.06.1995 № 1к/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1к/95-вр/page>.
12. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 20.04.1978 № 888-ІХ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/888-09/ed19780420>.
13. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/page3>.
14. Про Державний трибунал України : Проект Закону України від 10.04.2003 № 3361 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=14741.
15. Регламент Верховної Ради України від 19.09.2008 № 547-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/547-17>.
16. Совгіря О.В. Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України: сучасний стан та тенденції розвитку : [монографія] / О.В. Совгіря. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 464 с.
17. Схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України: проблеми конституційного та законодавчого регулювання : [аналітична записка] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1603/>.