**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (Із змінами, внесеними згідно із Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 року № 742–VII).
2. Дашо Т.Ю. Роль органів внутрішніх справ у забезпеченні прав, свобод та обов'язків людини і громадянина / Т.Ю. Дашо // Актуальні проблеми держави і права. – № 3. – С. 310–315.
3. Бринь Т.О. Питання забезпечення конституційних прав і свобод людини в сучасних умовах / Т.О. Бринь // Проблеми законності : респ. міжвід. наук. зб. – Вип. 84. – Х. – 2006. – С. 26–33.
4. Пейн Т. Права людини (текст) : монографія / Т. Пейн ; пер. з англ. І Савчак. – Львів : Літопис, 2000. – 48 с.
5. Криштанович М. Діяльність ОВС щодо захисту прав і свобод людини як важлива умова забезпечення національної безпеки України / М. Криштанович // Науковий вісник. – 2013. – Вип. 12 «Демократичне врядування». – С. 34–38.
6. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: підручник / Ю.П. Битяк, В. В. Богуцький, Л.П. Коваленко та ін. – Х. : Право, 2013. – 472 с.
7. Закон України «Про міліцію» – від 20.12.1990 (Із змінами, внесеними згідно із Законами № 3565–VI ( 3565–17 ) від 05.07.2014).
8. Мотьвилавка Е.Я. Теория регулятивного и охранительного права. – Воронеж, 1990. – С. 54.
9. Скакун О.Ф. Теория государства и права : учебник. – Х. : Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
10. Сидорук Ю.М. Механізми захисту прав людини та громадянина: сутність і перспективи розвитку в Україні / Ю.М. Сидорук // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2013. – Випуск 682. Правознавство. – С. 33–35.
11. Негодченко О.В. Забезпечення прав та свобод людини ОВС: організаційно-правові засади (текст) : автореф. дис. ... д. юрид. наук : 12.00.07 / О.В. Негодченко ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х. : (б.в.), 2004. – 21 с.
12. Загуменна Ю.О. Основні напрями забезпечення прав і свобод людини в діяльності органів внутрішніх справ України / Ю.О. Загуменна // Форум права. – 2010. – № 4. – 382 с.

УДК 342.4

# АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ УРЯДУ В СУЧАСНИХ РЕСПУБЛІКАХ

# CURRENT ISSUES OF THE GOVERNMENT RESPONSIBILITY IN THE MODERN REPUBLICS

**Терещук М.М.,**
*здобувач кафедри теорії держави і права*
*Національної академії внутрішніх справ України*

Досліджуються проблеми визначення поняття та сутності відповідальності уряду. Здійснюється аналіз поглядів вчених на цю проблему. Розглядається співвідношення юридичної та політичної відповідальності уряду.

**Ключові слова:** уряд, відповідальність, відповідальність уряду, юридична відповідальність уряду, політична відповідальність уряду.

Исследуются проблемы определения и сущности ответственности правительства. Выполняется анализ взглядов ученых на эту проблему. Рассматривается соотношение юридической и политической ответственности правительства.

**Ключевые слова:** правительство, ответственность, ответственность правительства, юридическая ответственность правительства, политическая ответственность правительства.

The problems of definition and essence of the government responsibility are researched, carried out the analysis of the views of scientists on this issue, as well as the ratio of the legal and political responsibility of the government is considered.

**Key words:** government, responsibility, government responsibility, legal responsibility of government, political responsibility of government.

**Постановка проблеми.** Проблеми відповідальності уряду традиційно перебувають у полі зору теоретиків держави і права. Важливе значення для характеристики правового статусу урядів мають питання їх юридичної відповідальності за виконання своїх обов'язків. Тому відповідальність уряду безпосередньо стосується правового статусу уряду, оскільки визначає зміст взаємовідносин з іншими органами державної влади.

**Стан дослідження.** Серед робіт, присвячених відповідальності уряду в загально-правовому контексті, слід відзначити праці українських дослідників В.Б. Авер'янова, С.Г. Серьогіну, О.Т. Волощук, В.М. Шаповала та інших.

Аспекти відповідальності уряду в контексті відносин між гілками влади розглядалися зарубіжними вченими, а саме В.В. Маклаковим, Е.П. Григонісом, В.П. Григонісом, А.Д. Градовським, Л.А. Окуньковим та іншими авторами.

**Мета статті** полягає в дослідженні поняття та сутності конституційно-правової та політичної відповідальності уряду як одного з вищих органів державної влади.

**Виклад основного матеріалу.** Усе розмаїття поглядів на сутність і співвідношення юридичної від-

повідальності з іншими видами відповідальності зводиться до того, що одні науковці вважають, що вона є категорією соціальної відповідальності, а інші доводять, що вона не є політичною, бо її підстави можуть знаходитися поза сферою політики: вона може бути застосована за вчинення злочину чи з моральних причин.

На думку О.В. Мельника, юридична відповідальність є політичною, але не будь-якою, а тільки тією, що набуває конституційної форми [1, с. 281].

Існує позиція В.Б. Авер'янова, згідно з якою вона є різновидом політичної відповідальності і відіграє стосовно останньої підпорядковану роль [2, с. 31].

Аналіз юридичної літератури та конституційного законодавства з окресленої проблематики засвідчує, що немає єдиного підходу до визначення поняття та сутності відповідальності уряду. Немає чітких меж між конституційно-правовою і політичною відповідальністю уряду.

О.Т. Волощук вважає, що неоднозначне тлумачення поняття відповідальності уряду пов'язано з тим, що дотепер у вітчизняній юридичній науці немає єдиного підходу до визначення поняття самої відповідальності, оскільки предметна сфера, що охоплюється поняттям відповідальність, постійно змінюється [3, с. 70].

Слід погодитися з І.І. Мінаєвою, що конституційно-правову відповідальність слід відрізняти від публічно-правової, яка є відповідальністю органів публічної влади (посадових осіб), тобто органів державної влади і місцевого самоврядування. Суб'єктами ж першої виступають не тільки державно-владні учасники конституційно-правових відносин (наприклад, фізичні особи). Якщо публічно-правова відповідальність поєднує моральні, політичні й правові заходи відповідальності, яким підлягають органи публічної влади (посадові особи) перед основним джерелом публічної влади – народом, то конституційно-правова відповідальність і є юридичною відповідальністю, яка ґрунтується на конституційно-правових нормах [4, с. 40].

На думку Л.А. Окунькова, юридичну відповідальність суб'єктів владних відносин слід розділити на дві групи: відповідальність за порушення законодавства (конституції, законів, нормативно-правових актів) і відповідальність за невідповідне виконання суб'єктом влади покладених на нього функцій [5, с. 620].

Слід погодитись з А.Д. Градовським, що під юридичною відповідальністю влади можна розуміти відповідальність органів публічної влади, яка виявляється в їх нездатності розробляти і реалізовувати політику з максимальною користю для суспільного блага [6, с. 134].

В.М. Шаповал відрізняє конституційну відповідальність і конституційно-правову відповідальність, оскільки перша включає всі види юридичної відповідальності, а друга є самостійним видом юридичної відповідальності [7, с. 51].

Крім того, як зазначає С.Г. Серьогіна, політичну й конституційно-правову відповідальність треба розмежовувати, оскільки вони мають різну природу, підстави, цілі й наслідки. Конституційно-правова, будучи самостійним видом юридичної відповідальності, може застосовуватися тільки за правопорушення (делікти) в конституційному праві, тобто підставою правової відповідальності уряду є встановлений факт правопорушення з боку урядовців, передбачений конституційним законодавством. Політична відповідальність має принципово інший характер, оскільки її підстава – недоцільність діяльності посадових осіб, а не вчинення ними правопорушень. Підстави політичної урядової відповідальності можуть бути різними: зміна розстановки сил у парламенті; невідповідність дій урядовців інтересам політичної партії, членами якої вони є, підозра в непорядних вчинках; результати процедури інтерпеляції чи запитів депутатів тощо. При цьому конституційно-правова відповідальність майже завжди має політичне забарвлення, тоді як політична не завжди може бути конституційно-правовою [8, с. 26].

За цільовим спрямуванням ці види відповідальності також відрізняються, оскільки мета конституційно-правової відповідальності полягає в припиненні порушень конституційної законності, аполітичної – в усуненні невідповідності між урядовою політикою й вимогами глави держави чи парламентської більшості. Крім того, якщо наслідками реалізації конституційно-правової відповідальності є застосування юридичних санкцій (приміром, імпічмент), то політична може обмежуватися наслідками політичного характеру (наприклад, відставка уряду в разі відмови в довірі з боку парламенту не викликає юридичних санкцій).

У юридичній літературі термін «політична відповідальність уряду» вжито як синонім його парламентської відповідальності. При цьому зазначається, що остання передбачає солідарну відповідальність уряду за політичний курс та здійснювану ним управлінську діяльність [9, с. 193].

На нашу думку, політична відповідальність уряду – ширше за змістом поняття, оскільки включає в себе форми урядової відповідальності не тільки перед парламентом, а й перед главою держави.

В.М. Шаповал вважає формою конституційної відповідальності уряду його парламентську відповідальність і відповідальність у порядку імпічменту як особливу процедуру конституційної й політичної відповідальності вищих посадових осіб виконавчої влади, яка реалізується за участю парламенту [10, с. 60].

Режим відповідальності уряду в зарубіжних країнах є різним і багато в чому зумовлений конкретною моделлю формування цього органу державної влади. С.Г. Серьогіна виокремлює головні способи конституційно-правової відповідальності уряду:

– абсолютно позапарламентський;
– обмежено позапарламентський;
– президентсько-парламентський;
– обмежено парламентський;
– абсолютно парламентський;
– квазіпарламентський [8, с. 28].

Абсолютно парламентський вид відповідальності виникає, коли уряд несе відповідальність у повному обсязі виключно перед парламентом. Якщо він відповідальний в основному перед парламентом і лише частково перед главою держави, можна вести мову про обмежено парламентський вид відповідальності. У країнах, де уряд відповідає рівною мірою перед парламентом і главою держави, існує напівпарламентський вид його політичної відповідальності. Обмежено позапарламентський означає повну відповідальність уряду перед главою держави і в чітко обмеженому обсязі – перед парламентом; а абсолютно позапарламентський – виключно перед главою держави.

Обмежено позапарламентська модель урядової відповідальності існує в президентських республіках, де президент с одночасно главою держави, виконавчої влади і, як правило, уряду. Прем'єр-міністр якщо й призначається, то виконує роль «адміністративного прем'єра», тобто організатора роботи останнього. Така роль президента позначається й на статусі уряду, який несе політичну відповідальність тільки перед главою держави. Однак це не виключає конституційно-правової відповідальності урядовців перед парламентом, хоч вона застосовується досить рідко, а її підстави мають не політичний, а здебільшого кримінально-правовий характер. Сформульовані узагальнення можна проілюструвати прикладами з конституцій тих республік, які за формою правління дослідники одностайно відносять до президентських [8, с. 29].

Таким чином, можемо підсумувати, що в країнах з президентською формою правління виникає обмежено позапарламентська модель відповідальності уряду, який у повному обсязі відповідає перед главою держави (він має право усувати урядовців з посад за власним розсудом), і обмежено перед парламентом – у вигляді процедури імпічменту. Взагалі для президентських республік притаманний інститут імпічменту всіх посадових осіб виконавчої влади, у тому числі глави виконавчої влади – президента. Однак його підстави за загальний правилом не мають політичного характеру і не пов'язані зі співвідношенням політичних сил у парламенті. Водночас у таких республіках, як правило, не застосовується інститут вотуму недовіри уряду з боку парламенту.

У парламентських республіках на модель відповідальності уряду безпосередньо впливає спосіб його формування: в обох випадках роль глави держави є формальною. Відповідальність за умов парламентського правління здебільшого має обмежено парламентський характер. Уряд відповідає перед парламентом, але вотум недовіри чи резолюція осудження викликають припинення повноважень членів уряду, лише коли відставку останнього прийме глава держави. Інакше після консультацій із Прем'єр-міністром глава держави може прийняти рішення про розпуск парламенту і проведення дострокових парламентських виборів, за підсумками яких формується новий склад уряду. При цьому колективна відповідальність уряду перед парламентом із загальнополітичних питань поєднується з персональною відповідальністю міністрів за діяльність очолюваних ними міністерств, інститут же імпічменту не передбачено ні для глави держави, ні для урядовців.

Обмежено парламентський спосіб відповідальності уряду властивий і низці парламентарних республік. Зокрема, ст. 72 Конституції Чехії 1992 р. прямо закріплює, що уряд звітує перед Палатою представників (нижньою палатою парламенту) і має право висунути до неї вимогу про вираження йому довіри. Крім того, не менше 50 депутатів можуть внести на розгляд Палати представників пропозицію про недовіру уряду, для прийняття якої потрібна згода абсолютної більшості всіх депутатів. Персональна відповідальність міністрів може мати місце у випадку, коли Президент звільняє члена уряду за пропозицією Прем'єр-міністра (ст. 74) [11, с. 468].

Аналогічний підхід відображено й у статтях 114–116 Конституції Словацької Республіки [11, с. 439].

У багатьох парламентських республіках, де існує обмежено парламентський спосіб формування уряду, запроваджено інститут «конструктивного вотуму» з боку законодавчого органу чи його нижньої палати. Згідно зі ст. 67 Основного Закону ФРН Бундестаг може висловити недовіру Федеральному канцлеру лише шляхом виборів більшістю голосів його наступника і звернення до Федерального президента з проханням про усунення глави уряду з посади. Федеральний президент зобов'язаний задовольнити це прохання і призначити обрану особу. Якщо звернення Федерального канцлера з клопотанням про висловлення йому довіри не зустріне схвалення більшості членів Бундестагу, Федеральний президент може за пропозицією Федерального канцлера протягом 21 дня розпустити Бундестаг. Право на розпуск втрачається, якщо Бундестаг обере більшістю голосів іншого Федерального канцлера. Між клопотанням про висловлення довіри й голосуванням має пройти 48 годин [12, с. 51]. Процедура «конструктивного вотуму» закріплена й у ст. 39/А Конституції Угорщини [11, с. 254].

Абсолютно парламентський спосіб відповідальності уряду передбачено конституціями деяких парламентарних країн, у яких позиції глави держави є найбільш «слабкими», а повноваження – представницько-церемоніальними (Ізраїль, Пакистан, Словенія). У цих державах глава держави не впливає на політичну долю уряду і не має права розпускати парламент.

Змішаний спосіб урядової відповідальності є характерним для напівпрезидентських республік. Напівпрезидентським республікам здебільшого притаманна подвійна відповідальність уряду – перед парламентом і главою держави. Процедура імпічменту передбачена тільки стосовно президента і не застосовується до урядовців. Колективна політична відповідальність уряду перед парламентом поєднується з персональною – кожного міністра за дії в межах його компетенції. У деяких напівпрезидентських республіках політична відповідальність уряду має свої суттєві відмінності, у результаті чого одні з них тяжіють до парламентарної моделі (Франція),

інші – навпаки, до суперпрезидентської (Російська Федерація) [8, с. 29].

Механізм відповідальності виконавчої влади перед парламентом як єдиним органом законодавчої влади може бути окреслений поняттям «взаємовідносини довіри» – коли законодавчий орган довіряє виконавчій владі, прем'єр-міністр і члени уряду зберігають свої посади, але уряд подає у відставку й замінюється новим, як тільки виконавча влада, за будь-яких причин, втрачає цю довіру. При цьому в деяких випадках цей процес може супроводжуватися необхідністю проведення нових виборів до законодавчого органу чи реструктуризації всередині вже існуючої законодавчої влади (утворення нових коаліцій чи альянсів серед парламентських партій) з метою формування нового уряду, який задовольняв би парламент і користувався підтримкою більшості.

Особливий спосіб відповідальності уряду існує в країнах колишнього соціалістичного табору й сучасних держав соціалістичної орієнтації (В'єтнам, Китай, КНДР, Куба), де він формально відповідає перед вищим представницьким органом державної влади, а фактично (в умовах однопартійної системи) – перед партійним керівництвом. З огляду на те, що принципи поділу влади й парламентаризму не сприймаються пануючою в цих країнах державно-правовою доктриною, такий спосіб відповідальності уряду можна назвати квазіпарламентським [8, с. 30].

Отже, принцип відповідальності уряду віддзеркалює ступінь концентрації влади серед вищих органів держави, характер взаємовідносин між ними, розклад політичних сил на вищому рівні державної організації й механізм здійснення політичної волі народу.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Мельник О.В. Конституційно-правова і політична відповідальність вищих органів державної влади / О.В. Мельник // Науковий вісник НАВСУ. – К., 1999. – № 1. – С. 10–15.

2. Авер'янов В.Б. Президент і уряд: новий розподіл повноважень / В.Б. Авер'янов // Юридична Україна. – 2003. – № 6. – С. 19–25.

3. Волощук О.Т. Конституційно-правова та політична відповідальність уряду як вищого органу державної влади / О.Т. Волощук // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2012. – Випуск 628. – С. 68–73.

4. Мінаєва І. Конституційно-правова відповідальність органів публічної влади / І. Мінаєва // Державне управління та місцеве самоврядування. Збірник наукових праць. – 2009. – № 2. – С. 36–42.

5. Конституции государств Европейского Союза / под ред. Л. А. Окунькова. – М. : Норма-инфра-м, 1999. – 816 с.

6. Градовский А.Д. Государственное право важнейших европейских держав : лекции, читанные в 1885 году / [А.Д. Градовский] ; под ред. Н. М. Коркунова. – СПб. : Изд. Л. Ф. Пантелеева. – 528 с.

7. Шаповал В.М. Перспективи розвитку науки конституційного права в Україні / В.М. Шаповал // Право України. – 1996. – № 9. – С. 49–53.

8. Серьогіна С.Г. Відповідальність уряду як елемент форми правління / С.Г. Серьогіна // Проблеми законності. – Х. : Нац. юрид. акад.України, 2004. – Вип. 66. – С. 21–31.

9. Клинченко О. До визначення понять «політичний режим» та «форма державного правління» в сучасній політичній науці / О. Клинченко // Інститут нац. відносин і політології НАН України. Наукові записки. Сер. «Політологія і етнологія». – К., 1998. – Вип. 5. – С. 190–195.

10. Шаповал В.М. Форма держави в конституційному праві / В.М. Шаповал // Вісник Конституційного суду України. – 2003. – № 2. – С. 56–62.

11. Конституции зарубежных государств : [учебное пособие] / сост. проф. В.В. Маклаков. – 2-е изд., исправ. и доп. – М. : Издательство БЕК. – 584 с.

12. Григонис Э.П., Григонис В.П. Конституционное право зарубежных стран : курс лекций. / Э.П. Григонис, В.П. Григонис ; – СПб. : Питер, 2002. – 416 с.