

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО. МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО



Гринчак Алла Анатоліївна,
кандидатка юридичних наук,
доцентка кафедри державного будівництва,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого, Україна, м. Харків
e-mail: a.a.grynychak@nlu.edu.ua
ORCID 0000-0003-1246-9968

doi: 10.21564/2414–990x.149.201832
УДК 342.518.5(4)

ПАРЛАМЕНТСЬКА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ УРЯДУ У ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

Розкрито особливості парламентської відповідальності уряду в країнах Західної Європи. Визначено, що відповідальність уряду перед парламентом може виступати у вигляді колективної відповідальності уряду як органу виконавчої влади та індивідуальної відповідальності (пов'язана з обов'язком кожного міністра особисто відповідати за діяльність, що проводиться міністерством, яке він очолює). Проаналізовано відносини між органами законодавчої і виконавчої влади, пов'язані з парламентською відповідальністю уряду: вотум довіри, вотум недовіри.

Ключові слова: парламент; уряд; відповідальність; вотум довіри; вотум недовіри.

Гринчак А. А., кандидат юридических наук, доцент кафедри державного будівництва, Національний юридический університет імені Ярослава Мудрого, Україна, г. Харьков.
e-mail: a.a.grynychak@nlu.edu.ua ; ORCID 0000-0003-1246-9968

Парламентская ответственность правительства в европейских странах

В статье раскрываются особенности парламентской ответственности правительства в странах Западной Европы. Определено, что ответственность правительства перед парламентом может выступать в виде коллективной ответственности правительства как органа исполнительной власти и индивидуальной ответственности (связана с обязанностью каждого министра лично отвечать за деятельность, проводимую министерством, которое он возглавляет). Проанализированы отношения между органами законодательной и исполнительной власти, связанные с парламентской ответственностью правительства: вотум доверия, вотум недоверия.

Ключевые слова: парламент; правительство; ответственность; вотум доверия; вотум недоверия.

Вступ. Відносини представницького органу і уряду є суттєвими для визначення і класифікації форм правління. Парламентська відповідальність уряду – тема для України досить актуальна. У зв'язку з цим найбільший інтерес викликає порівняльно-правовий аналіз, що дозволяє розглянути вже усталені практики, вибрати найкращі моделі взаємодії законодавчої і виконавчої влади на прикладі різних європейських країн.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Порядок формування уряду і органів виконавчої влади в європейських державах, їх повноваження, склад, взаємодія з органом законодавчої влади, процесуальні аспекти діяльності – зазначені питання досліджувалися багатьма вітчизняними і зарубіжними вченими (і стосовно конкретних держав, зокрема). Серед українських дослідників загальних аспектів конституційної відповідальності уряду слід назвати В. М. Шаповала (V. M. Sharoval), С. Г. Серьогіну (S. H. Serohina), Ю. М. Тодику (Yu. M. Todyka), Р. М. Павленка (R. M. Pavlenko) та ін. Європейський досвід застосування політичної відповідальності вивчався Д. Хьюбером (John D. Huber), М. Лавером (Michael Laver), Е. Кінгом (Anthony King) та багатьма іншими вченими.

Метою цієї публікації є вивчення досвіду використання інституту відповідальності уряду перед парламентом у зарубіжних країнах для оптимізації реалізації процедури голосування про довіру/недовіру в українському парламенті.

Вклад основного матеріалу. Політична відповідальність державних органів кожної країни має певну специфіку, яка пов'язана з формою правління, державного устрою, політичним режимом, історичними, культурними, економічними, політичними та іншими особливостями.

Принцип політичної відповідальності уряду перед парламентом має величезне значення, так як саме він лежить в основі влади сучасного парламенту. Якщо встановлено принцип, згідно з яким міністр може перебувати на своїй посаді лише до тих пір, поки це відповідає волі парламенту, то ніщо не заважає парламенту визначити умови, на яких він може довіряти міністру. Діючи таким чином, парламент висловлює суверенітет народу [1].

Форма правління впливає на суб'єкт, перед яким уряд несе відповідальність. Так, В. М. Шаповал (V. M. Sharoval) вказує, що уряд відповідає або перед парламентом, або перед главою держави, або перед обома. Політична відповідальність уряду перед парламентом – парламентська – буває колективною і індивідуальною [2, с. 35].

Як слушно зазначає С. Г. Серьогіна (S. H. Serohina), треба розмежовувати політичну і конституційно-правову відповідальність, бо вони мають різну природу, підстави, цілі і наслідки [3, с. 448]. «Підставами політичної відповідальності уряду можуть бути і зміна розстановки політичних сил у парламенті, і невідповідність дій членів уряду інтересам політичної партії, членом якої вони є, підозра у неблаговидних вчинках, результати процедури інтерпеляції, запитів тощо... Конституційно-правова відповідальність завжди має політичний характер, а політична відповідальність не завжди може бути

конституційно-правовою» [3, с. 449]. Метою конституційно-правової відповідальності є припинення порушення конституційної законності, а політичної – усунення невідповідності між політикою уряду і вимогами парламентської більшості чи глави держави. Причиною відставки окремих членів уряду може бути правопорушення (конституційно-правова відповідальність) або доцільність (передбачена конституцією політична відповідальність), а відставки уряду в цілому – тільки доцільність. Політична відповідальність уряду є наслідком діяння, яке не є правопорушенням, оскільки йдеться про оцінку уряду за критеріями політичної доцільності. Як зазначає В. М. Шаповал (V. M. Sharoval), за умов парламентського правління політична відповідальність передбачає обов'язок уряду завжди діяти згідно з думкою парламентської більшості [2, с. 34].

Термін «політична відповідальність уряду» часто вживається як синонім парламентської відповідальності уряду, яка передбачає солідарну відповідальність уряду за політику і здійснювану ним діяльність. Проте С. Г. Серьогіна (S. H. Serohina) [3, с. 450] справедливо зауважує, що політична відповідальність уряду – це більш широке поняття, що включає і відповідальність уряду перед парламентом (парламентську) і перед главою держави, тобто парламентська є просто різновидом політичної відповідальності уряду.

Можна зробити висновок, що політична відповідальність виконавчої влади існує в усіх країнах (перед ким – залежить від форми правління), а парламентська відповідальність уряду можлива і виникає тільки у парламентарних монархіях, парламентарних республіках і напівпрезидентських (змішаних) республіках.

Спостерігається певна залежність функціонування уряду від терміну повноважень того чи іншого органу: парламенту – при парламентській формі правління; президента – за президентської форми правління. За умов парламентського правління чинність уряду загалом співвіднесена з повноважністю парламенту (або нижньої палати парламенту) [4]. Разом з тим повноваження уряду або його окремих членів з різних підстав можуть бути достроково припинені.

Парламентська відповідальність виконавчої влади є одним з наслідків реалізації парламентом його контрольних повноважень щодо діяльності державних органів. За умов парламентського правління відставка уряду обов'язково відбувається в разі вираження йому недовіри у парламенті (або нижній палаті парламенту). Відставка глави уряду можлива за його власним волевиявленням або за наслідками вираження недовіри йому чи уряду в цілому. При цьому відставка глави уряду з будь-яких підстав тягне відставку усього складу уряду. Відставка інших членів уряду залежить від їх волевиявлення або від рішення глави уряду. У тих країнах, де конституційована індивідуальна політична відповідальність членів уряду перед парламентом (у двопалатному парламенті – зазвичай перед його нижньою палатою), їх відставка може бути наслідком такої відповідальності [2, с. 29].

Обґрунтованою є думка, що панує у зарубіжній доктрині парламентської відповідальності: парламент наділений владою над виконавчою владою, тому що він є представницьким органом управління державою. Парламент є владним інститутом, який обирається безпосередньо людьми. Ось чому доктрина відповідального уряду тісно пов'язана з ідеєю представницької демократії. Виконавча влада несе відповідальність перед парламентом, який в кінцевому підсумку підзвітний електорату [5].

Інституційне підґрунтя парламентської демократії – це залежність уряду від підтримки більшості в парламенті. Науковці часто зазначають, що ця інституційна угода забезпечує, що безпосередньо обрані члени парламентів можуть контролювати діяльність щодо розробки політики виконавчою владою. Якщо уряд намагається реалізувати політику, яка суперечить вимогам більшості, то більшість може проголосувати за відставку уряду [1].

Однак відносини довіри між урядами та парламентами є двосторонніми. Члени парламентів, безумовно, можуть намагатися контролювати результати політики уряду, подаючи або погрожуючи подати голоси про недовіру уряду. Але прем'єр-міністр і Кабінет міністрів також може взяти на себе ініціативу, вимагаючи від парламенту вотуму довіри до уряду. Насправді уряди можуть використати процедуру голосування про довіру, що є їх інституційною прерогативою, у потрібний час для забезпечення проведення конкретної політики чи програми. Ця процедурна можливість якраз і повинна відігравати центральну роль у процесі формування політики в парламентських демократіях [6].

Можна говорити про існування впливу процедури голосування про довіру на поведінку парламенту, оскільки від цього залежить, як відбуваються стратегічні процеси політичних домовленостей у законодавчому органі. Конституційна практика зарубіжних країн показує, що формування політики держави більше залежить від уряду, а парламенти відіграють значно меншу роль у цьому процесі. Розстановка політичних сил у парламенті, пошук компромісів і переговори є визначальними при формуванні уряду та для його стабільності [7].

Найсерйозніший конфлікт у парламентських державах, як правило, існує не між урядом та парламентом як інституціями, а між партіями та партійними фракціями, які представлені і в уряді, і в парламенті. Процедура голосування про довіру уряду у зарубіжних країнах якраз і демонструє ефективність розробки оптимальної моделі стратегічної взаємодії між прем'єр-міністром, міністрами кабінету та більшістю прем'єр-міністра в парламенті.

В умовах парламентарної форми правління процедура голосування про довіру уряду (навіть формальне закріплення її у конституції) якраз і надає можливість прем'єр-міністрам здійснювати значний контроль за реалізацією політики уряду, навіть коли процедура не застосовується.

Ініціювання главою уряду перед парламентом питання про довіру фактично означає пов'язування конкретної політики уряду і подальшого існування самого уряду. І якщо парламент висловлює довіру уряду, глава уряду отримує можливість здійснювати схвалену політику, і ні міністри кабінету, через свої повнова-

ження щодо у конкретних сферах, ні члени парламенту, використовуючи мотиви недовіри, не зможуть протидіяти політиці прем'єр-міністра. І в подальшому спостерігається значний вплив голосування про довіру уряду на законодавчу поведінку самого парламенту [1].

Зазвичай складаються певні обставини у політичному житті країни, за яких прем'єр-міністри вдаються до процедури голосування про довіру. У зарубіжних країнах існує широка практика застосування вотуму довіри у парламентах. В принципі, ця процедура може використовуватися у зв'язку з кожним законопроектом від уряду, який розглядає парламент. Наприклад, за ст. 98 Конституції Естонії 1992 р. Уряд Республіки вправі пов'язати ухвалення поданого ним Державним Зборам (парламенту) законопроекту (будь-якого!) з вотумом довіри. Голосування може відбутися не раніше ніж на третій день після ув'язки проекту з вотумом довіри. Якщо законопроект Державними Зборами не буде прийнятий, Уряд подає у відставку [8]. Але на практиці вона використовується з великим розсудом і тільки щодо окремих законопроектів. У прем'єр-міністра це може бути важливим інструментом для сприятливого вирішення суперечок між членами уряду. І тоді, вочевидь, фактичне використання процедур голосування про довіру не виступає як тактика з боку уряду протистояти парламенту.

Парламентська відповідальність уряду проявляється у двох видах процедур. При першій відбувається голосування про довіру, щодо долі уряду, ініційоване членами законодавчого органу. Ця процедура, як правило, називається вотум недовіри і має відмітну особливість: вона дозволяє більшості в парламенті проголосувати за чи проти продовження повноважень прем'єр-міністра та кабінету. Так, Конституція Словацької Республіки 1992 р. у ст. 114 прямо визначає, що «Уряд за здійснення своїх функцій відповідальний перед Національною радою. Національна рада може в будь-який час висловити йому недовіру» [8].

До другої належать процедури, ініційовані урядом. Процедура голосування про довіру, звісно, є і в цьому випадку. Наприклад, у деяких країнах прем'єр-міністр повинен отримати офіційний вотум довіри під час урядової інвеститури. Зокрема, у ст. 102 Конституції Румунії 1991 р. зазначається, що кандидат на посаду прем'єр-міністра в десятиденний термін після висунення має вимагати від Парламенту вотум довіри щодо програми і всього складу Уряду. Програма та склад Уряду обговорюються Палатою Депутатів і Сенатом на спільному засіданні. Парламент висловлює довіру Уряду більшістю голосів депутатів і сенаторів [8]. У ст. 109 Конституції Хорватії 1990 р. також передбачено, що при формуванні нового складу уряду кандидат на посаду голови Уряду повинен негайно після сформування Уряду і не пізніше ніж через тридцять днів з моменту прийняття мандата запропонувати Палаті представників Хорватського Собору (парламенту) програму і склад Уряду і просити її про висловлення довіри. Уряд вступає на посаду після отримання вотуму довіри всіх депутатів Палати представників [8].

У багатьох країнах конституції дозволяють прем'єр-міністрам вимагати загальної довіри уряду, не подаючи на голосування конкретної декларації про

політику. Так, ст. 93 Конституції Македонії 1991 р. не передбачає конкретизації: Уряд Республіки Македонія має право поставити питання про довіру перед Зборами [8].

У багатьох державах (зокрема, у Нідерландах, Норвегії та Великій Британії) уряд може ініціювати голосування з питання довіри щодо конкретної політики. У деяких країнах існують окремі типи законопроектів, наприклад, про бюджет, які розглядаються як питання довіри. У кожній такій країні також існує норма, що встановлює процедуру голосування щодо довіри. Тільки в Ісландії, яка є напівпрезидентською республікою (у ст. 1 Конституції 1944 р. Ісландія проголошена як республіка з парламентарною формою правління) немає жодної конституційної норми, яка б дозволяла уряду ставити питання довіри перед парламентом. Лише передбачена юридична відповідальність: «Кабінет міністрів несе відповідальність за всі свої дії. Відповідальність міністрів встановлюється законом. Альтинг може порушувати проти міністрів звинувачення в злочинах, пов'язаних з виконанням їх офіційних обов'язків. Такі справи підсудні суду з державних злочинів» (ст. 14) [8].

У законодавстві зазвичай встановлені обмеження стосовно розгляду в парламенті питання про недовіру уряду задля забезпечення стабільності у роботі уряду. Так, в деяких країнах пропозиція щодо недовіри уряду з одного й того самого або з різних питань не може бути внесена у парламент (нижню палату) двічі протягом однієї чергової сесії (ч. 4 ст. 113 Конституції Іспанії 1978 р.), в інших наступне внесення відповідної пропозиції можливе через встановлений термін після парламентського розгляду питання про недовіру (ст. 84 Конституції Греції 1975 р. – після закінчення 6 місяців після відхилення Палатою депутатів попередньої резолюції недовіри) [8].

Там, де існують процедури голосування щодо довіри, вони характеризуються деякими особливостями. По-перше, прем'єр-міністри можуть, як правило, діяти в односторонньому порядку: у Бельгії, Данії, Німеччині, Ірландії, Норвегії, Португалії та Великій Британії немає офіційних інституційних обмежень щодо прем'єр-міністра (хоча консультації з кабінетом зазвичай передбачаються). У Франції та Нідерландах прем'єр-міністр повинен офіційно проконсультуватися з кабінетом, але ці консультації не є зобов'язувальними для нього. У Фінляндії, Італії, Іспанії та Швеції прем'єр-міністр повинен отримати офіційну підтримку кабінету, перш ніж можна буде використовувати процедуру голосування щодо довіри. Зрозуміло, навіть якщо прем'єр-міністр формально не обмежений інституційними домовленостями, він часто буде обмежений політичними чинниками і може особисто полатитися, якщо спробує в односторонньому порядку скористатися процедурою голосування про довіру.

Друга важлива особливість процедури голосування щодо довіри полягає в тому, що прем'єр-міністр може використовувати її, щоб запропонувати будь-яку політику [9]. Наприклад, в Італії у 1995 р. безпартійний прем'єр-міністр Ламберто Діні подав «міні-бюджет» до нижньої палати, вказуючи різні заходи жорсткої економії (включаючи збільшення податку на бензин та ПДВ). Члени

нижньої палати запропонували понад 150 поправок, багато з яких підірвали мету Діні стримати дефіцит італійського бюджету до 8 % ВВП. Після того, як було прийнято кілька «дорогих» поправок, Діні застосував процедуру голосування щодо довіри щодо свого бюджетного пакету. У його проекті виключалися прийняті поправки, а також було багато таких, які ще не були розглянуті. Голосування про довіру пройшло, що дозволило Діні отримати необхідні заходи для жорсткої економії [1]. У Франції у лютому 2020 р. чинний прем'єр-міністр Едуард Філіп вніс до парламенту законопроект про пенсійну реформу для розгляду за прискореною процедурою через тривалі обговорення в Національній асамблеї поправок до цього законопроекту, скориставшись п. 3 ст. 49 Конституції, який і був схвалений 3 березня нижньою палатою і переданий до сенату [10]. Парламент при цьому отримав право поставити питання про довіру (але дві резолюції недовіри, ініційовані опозицією, були відхилені: і в уряді, і у нижній палаті партія «Вперед, республіка» має більшість).

Порядок вираження недовіри уряду або його окремим членам має певні відмінності у різних країнах. У більшості країн число депутатів, уповноважених колективно ініціювати розгляд у парламенті або нижній палаті парламенту питання щодо недовіри уряду, становить від однієї десятої (ст. 49 Конституції Франції 1958 р., ст. 113 Конституції Іспанії 1978 р.) до однієї п'ятої частини від їх загального числа (1/5 – ст. 39/А Конституції Угорщини 1949 р., 1/6 – ст. 84 Конституції Греції 1975 р) [8].

Щодо поділу парламентської відповідальності на колективну (солідарну) і індивідуальну варто зауважити наступне. Індивідуальна відповідальність пов'язана з обов'язком кожного міністра особисто відповідати за діяльність очолюваного ним міністерства. Солідарна відповідальність уряду пов'язується з підвітністю виконавчої влади колективному органу, тобто парламенту. У країнах Європи часто акцент робиться на доктрині колективної відповідальності уряду. Так, за Конституцією Угорщини 1949 р. уряд несе відповідальність перед Державними Зборами (ч. 1 ст. 39) [8].

Найбільшу актуальність останнім часом набуває індивідуальна відповідальність вищих посадових осіб органів виконавчої влади. Подібна відповідальність закріплена низкою європейських конституцій – Польщі, Італії, Німеччини. Її суть реалізується у вигляді позитивної відповідальності, яка проявляється в схваленні діяльності (роботи) міністрів. Можна спостерігати також і ретроспективну відповідальність, яка виявляється у винесенні вотуму недовіри тільки окремому міністру, а не всьому колегіальному органу виконавчої влади [11]. Так, в парламентарних республіках і монархіях (Велика Британія, Іспанія, Монако, Греція, Італія) міністри визначаються главою виконавчої влади і залежать повністю від нього, в свою чергу, прем'єр-міністр залежить від парламенту, як наслідок, той часто відправляє міністрів у відставку швидше за політичними підставами, ніж за вчинене протиправне діяння.

Наприклад, ст. 59 Конституції Латвії 1922 р. закріпила, що для виконання своїх повноважень Президенту Міністрів і міністрам необхідна довіра Сейму і

за свою діяльність вони відповідальні перед Сеймом. Якщо недовіру виражено окремому міністру, то останній подає у відставку, а замість нього Президент Міністрів повинен запросити іншу особу. За ст. 64 Конституції Фінляндії 1999 р. Президент також відправляє у відставку Державну раду або окремого міністра, якщо Державна рада або міністр не користується більше довірою Едускунти (парламенту) [8].

Трохи докладніше звернемося до моделей парламентської відповідальності уряду двох країн – Італії та ФРН. За ст. 94 Конституції Італії 1947 р. уряд повинен отримати довіру обох палат парламенту, який приймає поіменним голосуванням мотивовану резолюцію. Не пізніше 10 днів після сформування уряд направляє палатам подання для отримання довіри. Конституція передбачає колегіальну відповідальність міністрів за дії Ради міністрів, так і їх індивідуальну відповідальність – за дії своїх відомств (ст. 95) [8]. Голосування однієї або обох палат проти якоїсь пропозиції уряду не обов'язково тягне його відставку. Резолюція недовіри повинна бути підписана не менше 1/10 членів палати і не може ставитися на обговорення раніше 3 днів після її внесення. Так, у серпні 2019 р. було висловлено вотум недовіри уряду Дж. Конте, але це не означало автоматичного призначення дострокових виборів: вже у вересні 2019 р. за дорученням Президента Італії Дж. Конте сформував другий склад уряду, заснований на іншій партійній коаліції [12].

Відповідно до ст. 65 Основного закону ФРН 1949 р. виконавчу владу здійснює федеральний уряд на чолі з федеральним канцлером. Слід зазначити, що федеральний уряд грає дуже важливу роль у системі державної влади сучасної Німеччини. Особливе місце посідає постать Федерального канцлера, тому Німеччину нерідко називають «канцлерською республікою». Глава уряду визначає основні напрямки політики і несе за це відповідальність. Бундестаг може висловити недовіру федеральному канцлеру тим, що більшістю голосів депутатів вибере йому наступника і звернеться до федерального президента з проханням про звільнення федерального канцлера, а президент зобов'язаний задовольнити це прохання і призначити обрану особу. Між пропозицією про висловлення недовіри і виборами має пройти 48 годин (ст. 67) [8]. Це так званий «конструктивний вотум недовіри».

І сам канцлер може запитати про довіру в парламенту і якщо не отримує згоди більшості членів бундестагу, то федеральний президент може за пропозицією канцлера протягом 21 дня розпустити бундестаг. Право на розпуск втрачається, якщо бундестаг більшістю голосів вибере іншого канцлера. І між проханням про довіру і голосуванням має пройти 48 годин [13].

Чинний канцлер ФРН – Ангела Меркель – посідає цю посаду з 2005 р. Склалася така своєрідна політична практика (свого роду конституційний звичай): перед формуванням уряду укладаються коаліційні угоди партій, що підтримують майбутній уряд. Цими угодами в загальних рисах визначається склад майбутнього кабінету (кандидатура канцлера, персональний склад кабінету і основні напрямки політики) [14, с. 320]. Після останніх виборів, які пройшли

у вересні 2017 р., тільки через півроку було досягнуто політичного компромісу і Ангела Меркель продовжила керівництво урядом «Великої коаліції» (коаліції двох політичних партій, які отримали на парламентських виборах найбільшу кількість голосів – ХДС / ХСС и СДПН, але не набрали абсолютної більшості і не мають можливості створити однопартійний уряд або коаліцію з «молодшим партнером», як це було до цього – з ВДП чи Союз90/Зелені) з березня 2018 р. Тільки загроза розпуску бундестагу і нових виборів, передбачена ст. 63 Основного закону, підштовхнула сторони до поступок.

Аналіз конституційних положень і практики їх реалізації у зарубіжних країнах дає можливість виділити такі складові риси відносин уряду і парламенту щодо відповідальності, які здатні забезпечувати збалансованість, стабільність і оптимальну взаємодію законодавчої і виконавчої влади.

1. У конституції закріплюється можливість ініціювання як вотуму недовіри, так і вотуму довіри.

2. Ініціювання процедури голосування про довіру/недовіру здійснюється і парламентом, і урядом. У такому випадку і парламент має дієвий механізм тримати уряд під контролем, але й уряд, запитавши і отримавши довіру, забезпечує собі «карт-бланш» на певний час.

3. Вотум довіри уряду закріплюється і як самостійна пропозиція, не пов'язана з іншими голосуваннями у парламенті, і як пов'язана з іншим законопроектном чи постановою парламенту.

4. Пропозиція про голосування резолюції недовіри носить колегіальний характер, висувається за ініціативою чітко визначеної частини депутатів, розглядається у визначений час, у чітко встановленій процедурі і ухвалюється встановленою більшістю голосів членів парламенту.

5. Встановлюється обмеження на застосування повторної процедури вотуму недовіри, у разі її відхилення, протягом певного часу, певним колом суб'єктів, не більше дозволеної кількості разів за сесію тощо.

6. У конституції закріплюється можливість розпуску парламенту за пропозицією глави уряду у відповідь на вотум недовіри (і, як наслідок, вибори нового парламенту). Тоді конфлікт між законодавчою і виконавчою гілками влади вирішується виборцями. До того ж це обмежить використання парламентом процедури голосування про недовіру уряду у власних політичних інтересах, а не в інтересах ефективності функціонування системи державного управління.

7. Голосування про недовіру супроводжується обов'язковим внесенням пропозиції про нового главу уряду і склад уряду (конструктивний вотум недовіри).

8. Голосування про довіру/недовіру не тільки щодо уряду в цілому, а й щодо окремих членів уряду. Тоді у разі незадоволення парламентської більшості тим, як здійснюється керівництво окремим напрямком політики, відбувається заміна в уряді, без дестабілізації державного управління, пов'язаної з формуванням нового складу усього уряду.

Конституція України, закони України «Про регламент Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України» регламентують питання відповідаль-

ності уряду перед парламентом у вигляді вотуму недовіри, не пов'язаного з іншими голосуваннями у парламенті. Але запровадження до державно-управлінської практики й інших процедур підвищить ефективність і збалансованість системи, унеможливить виникнення тривалих урядових криз.

Висновки. Європейський досвід показує затребуваність інституту парламентської відповідальності уряду. Скепсис з приводу нечастого її реального застосування на практиці полягає в тому, що формування загальної правової політики будується передусім на основі консенсусу політичних сил, коли потреба в згладжуванні суперечностей за допомогою юридичного механізму вкрай мала. Інститут відповідальності уряду і окремих його членів перед парламентом в зарубіжних державах є активним стимулятором для належної роботи вищого органу виконавчої влади, його посадових осіб та невід'ємним атрибутом демократичної держави з парламентським правлінням, забезпечуючи оптимальне функціонування вищих органів державної влади – законодавчої і виконавчої.

Список літератури

1. Huber J. D. The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies. *The American Political Science Review*, Vol. 90, No. 2 (Jun., 1996), pp. 269-282. URL: https://www.jstor.org/stable/2082884?read-now=1&refreqid=excelsior%3AAbd1d01b4c8d80f009ceddb2e8cf8bd54&seq=1#page_scan_tab_contents; https://pdfs.semanticscholar.org/79c1/44f773525e90c6596f865bab6068f7e3831.pdf?_ga=2.165723454.1039676464.1585315757-1355746318.1585315757.
2. Шаповал В. М. Виконавча влада (теоретичний і конституційний аспекти). Київ, 2016. 82 с. URL: <https://www.pravo.org.ua/img/books/files/1482222100executive%20authority.pdf>.
3. Серьогіна С. Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики : монографія. Харків : Право, 2011. 768 с.
4. Teare C. Cabinet Durability within Parliamentary Democracies: The Italian Model. URL: https://www.creighton.edu/fileadmin/user/CCAS/departments/PoliticalScience/Journal_of_Political_Research__JPR_/JPR_2010/Teare_paper_final.pdf.
5. Lipton J. Responsible Government, Representative Democracy and the Senate: Options for Reform. URL: <http://classic.austlii.edu.au/au/journals/UQLawJl/1997/2.pdf>.
6. Bulmer E. Government Formation and Removal Mechanisms. URL: <http://constitutionnet.org/sites/default/files/2017-10/government-formation-and-removal-mechanisms-primer.pdf>.
7. Siaroff A. Varieties of Parliamentarianism in the Advanced Industrial Democracies. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*. Vol. 24. No. 4 (Oct., 2003). Pp. 445–464. URL: <https://www.jstor.org/stable/1601632>.
8. Конституции стран мира. URL: <https://legalns.com/компетентные-юристы/правовая-библиотека/конституции-стран-мира>.
9. Russo F, Verzichelli L. The adoption of positive and negative parliamentarism: systemic or odiosyncratic differences? URL: <https://www.sv.uio.no/isv/english/research/projects/evolution-parliamentarism/events/seminars/ecpr-salamanca-russoverzichelli.pdf>.
10. Пенсионную реформу во Франции утврдыт в обход парламента. URL: https://zib.com.ua/ru/141694-pensionnuyu_reformu_vo_francii_utverdyat_v_obhod_parlamenta.html.
11. Parliamentary Oversight of the Executive Branch: Canada, Germany, Italy, Japan, Poland, Sweden, United Kingdom, United States. August 2017. P. 6–11. URL: <https://www.loc.gov/law/help/parliamentary-oversight/parliamentary-oversight.pdf>.
12. Джузеппе Конте погодився очолити новий уряд Італії. URL: <https://www.unn.com.ua/uk/news/1822546-dzhuzeppe-konte-pogodivsia-ocholiti-noviy-uryad-italiyi>.

13. Vote of Confidence Procedure and «Gesetzgebungsnotstand»: Two Tooth- and Clawless German Tigers of Governmental Agenda Control. URL: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/e806ebc7-e2fd-4f5a-87fa-25c33c1a63eb.pdf>.

14. Организация государственной власти в России и зарубежных странах. Учебно-методический комплекс / рук. авт. кол. и отв. ред. проф. Авакьян С. А. Москва : Юстицинформ, 2014. 692 с. URL: https://istina.msu.ru/media/publications/book/7db/f70/8114482/Organizatsiya_gosudarstvennoj_vlasti_v_Rossii_i_zarubezhnyih_stranah.pdf.

References

1. Huber, J.D. The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies. *The American Political Science Review*, Vol. 90, 2 (Jun., 1996), 269–282. URL: https://pdfs.semanticscholar.org/79c1/44f773525e90c6596f865bab6068ff7e3831.pdf?_ga=2.165723454.1039676464.1585315757-1355746318.1585315757.

2. Shapoval, V.M. (2016). *Vykonavcha vlada (teoretychnyi i konstytutsiyni aspekty)*. Kyiv. URL: <https://www.pravo.org.ua/img/books/files/1482222100executive%20authority.pdf>.

3. Serohina, S.H. (2011). *Forma pravlinnia: pytannia konstytutsiino-pravovoi teorii ta praktyky*. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].

4. Teare, C. Cabinet Durability within Parliamentary Democracies: The Italian Model. URL: https://www.creighton.edu/fileadmin/user/CCAS/departments/PoliticalScience/Journal_of_Political_Research__JPR_/JPR_2010/Teare_paper_final.pdf.

5. Lipton, J. Responsible Government, Representative Democracy and the Senate: Options for Reform. URL: <http://classic.austlii.edu.au/au/journals/UQLawJl/1997/2.pdf>.

6. Bulmer, E. Government Formation and Removal Mechanisms. URL: <http://constitutionnet.org/sites/default/files/2017-10/government-formation-and-removal-mechanisms-primer.pdf>.

7. Siaroff, A. Varieties of Parliamentarianism in the Advanced Industrial Democracies. *International Political Science Review. Revue internationale de science politique*, Vol. 24, 4 (Oct., 2003), 445–464. URL: <https://www.jstor.org/stable/1601632>.

8. Konstitucii stran mira. URL: <https://legalns.com/компетентные-юристы/правовая-библиотека/конституции-стран-мира>.

9. Russo, F., Verzichelli, L. The adoption of positive and negative parliamentarism: systemic or odiosyncratic differences? URL: <https://www.sv.uio.no/isv/english/research/projects/evolution-parliamentarism/events/seminars/ecpr-salamanca-russoverzichelli.pdf>.

10. Pensionnuju reformu vo Francii utverdijat v obhod parlamenta. URL: https://zib.com.ua/ru/141694-pensionnuyu_reformu_yo_francii_utverdijat_v_obhod_parlamenta.html.

11. Parliamentary Oversight of the Executive Branch: Canada, Germany, Italy, Japan, Poland, Sweden, United Kingdom, United States. August 2017. P. 6–11. URL: <https://www.loc.gov/law/help/parliamentary-oversight/parliamentary-oversight.pdf>.

12. Dzhuzeppe Konte pohodyvsia ocholyty noviy uriad Italii. URL: <https://www.unn.com.ua/uk/news/1822546-dzhuzeppe-konte-pogodyvsia-ocholyty-noviy-uryad-italiyi>.

13. Vote of Confidence Procedure and “Gesetzgebungsnotstand”: Two Tooth- and Clawless German Tigers of Governmental Agenda Control. URL: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/e806ebc7-e2fd-4f5a-87fa-25c33c1a63eb.pdf>.

14. Avak'jan, S.A. (Ed.). (2014). *Organizacija gosudarstvennoj vlasti v Rossii i zarubezhnyh stranah*. Moscow: Justicinform. URL: https://istina.msu.ru/media/publications/book/7db/f70/8114482/Organizatsiya_gosudarstvennoj_vlasti_v_Rossii_i_zarubezhnyih_stranah.pdf.

Grynychak A. A., PhD in Law, Associate Professor of State Building Department, Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine, Kharkiv.

e-mail: a.a.grynychak@nlu.edu.ua ; ORCID 0000-0003-1246-9968

Parliamentary responsibility of the government in the european countries

The article reveals the features of parliamentary responsibility of the governments of Western Europe. When the government or some of its members is failing to carry out their duties, parliament can initiate procedures which have the potential to replace all or part of the government. There are two different types of procedure. One is the withdrawal of confidence in the government or in individual ministers. The requirement for a certain minimum number of votes to be obtained before such motions can be initiated or passed highlights the relative strengths of the different political groups within parliament. Where the government has a parliamentary majority, it can usually count on that majority to block the motions. The majority of the parliaments in Europe allow votes of no confidence in the government. Where the legitimacy of the government rests on parliamentary confidence, the withdrawal or denial of confidence by parliament can force the government out of power. For a vote of no confidence to be passed an absolute majority of all members of the chamber (or chambers, if votes are taken in joint session) is required. Where the collective responsibility of the Cabinet is stressed, a votum of no confidence against individual members is prohibited. Several parliaments admit both collective and individual responsibility and allow both types of no confidence motions. The difference between votum of no confidence in the government as a whole and votum against individual ministers were researched.

It is concluded that institute of government' parliamentary responsibility of is the an integral feature of a democratic state with parliamentarianism, ensuring the optimal functioning of the highest bodies of state legislative and executive power.

Keywords: parliament, responsibility, government, votum of confidence, votum of no confidence.

Рекомендоване цитування: Гринчак А. А. Парламентська відповідальність уряду у європейських країнах. *Проблеми законності*. 2020. Вип. 149. С. 24–35. doi: <https://doi.org/10.21564/2414-990x.149.201832>.

Suggested Citation: Grynchak, A.A. (2020). Parliamentary responsibility of the government in the european countries [Parlamentska vidpovidalnist uriadu u yevropeiskykh krainakh]. *Problemy zakonnosti – Problems of Legality, issue 149, 24–35*. doi: <https://doi.org/10.21564/2414-990x.149.201832> [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 29.04.2020 р.