

УДК 35.86:342.6

Я.І. ЛЕНГЕР, канд. юрид. наук, доц., Ужгородський національний університет

Ю.Ю. БИСАГА, Ужгородський національний університет

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ВИЩИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: ОКРЕМІ АСПЕКТИ

Ключові слова: конституційна відповідальність, політична відповідальність, позитивна відповідальність органів державної влади, конституційне правопорушення, механізм стримувань і противаг

Відповідальність як багатоаспектне і багатозначне поняття широко використовується і вивчається багатьма суспільними науками, в тому числі юридичною і політичною. Єдності наукових поглядів щодо принципового розуміння поняття відповідальності поки ще немає. Це цілком закономірно, оскільки предметна сфера, що охоплюється цим поняттям, постійно змінюється. Навіть у рамках юридичної науки термін “відповідальність” застосовують для визначення різних аспектів діяльності суб’єкта, і кожний вид відповідальності має властиву тільки йому специфіку [1, с.24]. Визначення поняття відповідальності, яким користуються в повсякденному житті, менш вразливе, і його зміст зрозумілий з контексту. В цілому поняття відповідальності збігається в багатьох мовах і завжди пов’язується з виконанням обов’язку, необхідністю звітуватися.

Окремі аспекти досліджуваного питання були предметом наукового аналізу та вивчення ряду українських та зарубіжних вчених. Серед них можна виділити І.О. Кресіну, А.А. Коваленко, С.В. Балан, які в рамках дослідження інституту імпідменту зосереджували також свою увагу і на загальнотеоретичному визначенні поняття “відповідальність”, а також його складових елементів. Зарубіжні вчені А.А. Кондрашев, М.І. Піско-

тін, Н.І. Ісаєва розглядали інститут відповідальності вищих органів державної влади на прикладі Російської Федерації та окремих її регіонів.

У даній роботі, на підставі наукових досліджень, а також аналізу практики застосування окремих конституційно-правових норм, що закріплюють підстави та порядок застосування відповідальності вищих органів державної влади, намагатимемося визначити співвідношення таких понять, як конституційна відповідальність, позитивна відповідальність органів влади, політична відповідальність і т.д., що і є метою статті. Її новизна полягає у виробленні власного підходу щодо змісту поняття “конституційно-правова відповідальність”.

Конституційне право характеризується наявністю власного потенціалу забезпечення дієвості своїх норм, тобто власного інституту юридичної відповідальності. Саме він може і повинен стати, по суті, основним, провідним інститутом, і тим самим визначати конкретні параметри інших інститутів конституційного права. Більше того, тільки за наявності самостійної відповідальності - як вирішальної умови і первісної підстави самостійності галузі - конституційне право здобуває досить переконливе свідчення власної повноти і внутрішньої завершеності [1, с.24].

Особливості конституційно-правової відповідальності й, відповідно, її відокремлення як самостійного виду юридичної відповідальності, пояснюються предметом і методом конституційно-правового регулювання суспільних відносин; функціями, що виконує конституційне право в загальній системі права; специфікою статусу суб’єктів конституційно-правових відносин; особливостями юридичної природи неправомірної поведінки в конституційно-правовій сфері; характером конституційних норм, на базі яких виникає відповідальність; особливою процедурою її реалізації.

Конституційно-правова відповідальність уперше з’явилася не в правових актах, а в наукових дослідженнях, причому порівняно

з іншими видами юридичної відповідальності відносно недавно. Крім того, варто зауважити, що сам термін “конституційно-правова відповідальність” майже не застосовується в сучасних конституціях і законодавстві.

У літературі, присвяченій конституційно-правовій відповідальності, дістало відображення розмаїття позицій щодо сутності й особливостей юридичної відповідальності. Внаслідок цього, а також неоднозначності сприйняття самої конституційно-правової відповідальності існують серйозні розбіжності в теоретичних підходах до цього виду відповідальності, відсутня єдність серед науковців у її категоріальному апараті. Однак можна констатувати, що у вітчизняній правовій літературі - за всіх розбіжностей - думки сходяться в тому, що неможливо заперечувати як саму необхідність такої відповідальності, так й існування цілого комплексу заходів конституційно-правової відповідальності.

Інститут відповідальності в конституційному праві відповідно до усталеного в юридичній науці уявлення має два різні за своєю правовою природою боки: відповідальність за правопорушення, з класичними елементами (протиправністю, вина і т.д.), і відповідальність, що настає за вчинення дій, що не підпадають під кваліфікацію їх як злочинних (некомпетентність, помилки, конфлікти між органами влади і ін.)

Відповідальність, яку окремі автори іменують політичною [2], інші - просто конституційною відповідальністю, що містить позитивний і негативний аспекти [3, с.23], треті - позитивною відповідальністю в системі стримувань і противаг [4, с.22-23], досить широко розповсюджена в конституційному праві України, а також деяких інших пострадянських країнах. Але при цьому спеціальні дослідження цього різновиду відповідальності в сучасній доктрині практично відсутні.

Вважаємо, що відповідальність, яка не має своєю підставою протиправного діяння, напевно чи можна іменувати політичною. По-перше, заходи класичної юридичної відповідальності теж взаємодіють з політичними

діями суб'єктів права. Будь-яка санкція, що застосовується в рамках конституційного права, має політичну складову. Наприклад, імпічмент Президента, що настає внаслідок вчинення ним державної зради чи іншого злочину (стаття 111 Конституції України) [5], істотно впливає на виборців, але, крім цього, частина парламентаріїв, які у принципі під час голосування повинні керуватися в своєму виборі правовими критеріями, в реальності враховують також і свої особисті політичні погляди, інтереси своєї партії, особисті політичні амбіції. По-друге, в основі використання примусових заходів, які досить часто називають політичними заходами, покладені вимоги стабільності організації системи органів держави, логіка взаємодії різних гілок державної влади в рамках конституційних механізмів, урахування інтересів держави в цілях уникнення конфліктності між органами влади.

На нашу думку, заходи відповідальності, закріплені законодавчо, серед яких в Україні можна назвати розпуск Верховної Ради (ч.2 ст.90 Конституції України), відставку Уряду (ч.3. ст.115 Конституції України), усунення з посади голови місцевої державної адміністрації у разі висловлення йому недовіри двома третинами депутатів від складу відповідної ради (ч.10 ст.118 Конституції України) [5], мають основну мету запобігти збоєм в реалізації механізму стримувань і противаг, визначеного в Конституції України. Причому роль Президента України в механізмі забезпечення злагодженого функціонування системи органів влади дещо гіпертрофована, оскільки саме глава держави наділений правом ухвалення відповідних юрисдикційних рішень відносно органів як законодавчої, так і виконавчої влади в Україні. В той же час, наприклад, в Сполучених Штатах механізм стримувань і противаг сконструйований на основі жорсткого розмежування функцій органів влади, і заборони втручання в компетенцію один одного, що забезпечує більшу самостійність гілок влади та неприпустимість втручання Президента в діяльність законода-

вчої або судової влади.

В Україні цей принцип реалізований на основі дії зовнішнього, несистемного регулятора, що визначає критерії відповідальності законодавчого або виконавчого органу, і який несе “кінцеву” відповідальність за дії, що призвели до політичної кризи. Таким чином, вказані заходи відповідальності можна визначити як відповідальність в механізмі реалізації принципу розподілу влади (правда, з певною українською специфікою) або як владно-організаційні санкції.

Характерною рисою конституційно-правової відповідальності є також той факт, що єдиної процедурної форми її застосування не існує. Майже кожному засобу конституційно-правової відповідальності відповідає особливий порядок її призначення і виконання, а в низці випадків такий порядок взагалі не врегульований у законодавстві. Більше того, істотна частина санкцій конституційної відповідальності та їхнє застосування недостатньо повно урегульовані в чинному законодавстві. Це стосується, наприклад, усунення з поста Президента України в порядку імпічменту або відставки уряду. При цьому, на відміну від більшості інших видів юридичної відповідальності, не існує єдиного акту, де регулювався б порядок притягнення до конституційно-правової відповідальності, або акту, в якому встановлювався б перелік конституційних деліктів.

Так, відповідальність Кабінету Міністрів України здебільшого має політичний характер. Уряд України і окремі його члени несуть відповідальність перед Президентом України, але її підстави чинним законодавством України взагалі не визначаються. Наприклад, п.9 ст.106 Конституції України лише зазначає, що припинення повноважень Прем'єр-міністра України Президентом тягне за собою відставку всього уряду [5]. Таким чином, Президент України діє на власний розсуд, підстави відповідальності уряду законодавством не визначаються, і вона має виключно політичний характер. Крім того, це частково пояснюється тим, що де-факто пов-

новаження глави виконавчої влади поділені між Президентом України і Прем'єр-міністром України, який очолює уряд. Мабуть тому в Конституції України не вживається поняття “глава виконавчої влади”. Зрозуміло, що завдяки широким виконавчим повноваженням Президент України бере найактивнішу участь у формуванні політики уряду і має на неї суттєвий вплив.

Відповідальність уряду перед парламентом в Україні реалізується за допомогою прийняття Верховною Радою резолюцій про недовіру (ст.87 Конституції України) [5]. В сучасному світі вона ще зветься парламентською відповідальністю, оскільки інстанцією відповідальності виступає парламент. Якщо врахувати, що парламент оцінює діяльність уряду з точки зору її доцільності й відповідності політиці парламенту, то, на нашу думку, можна стверджувати, що відповідальність уряду завжди має політичний зміст. Адже доки уряд спирається на парламентську більшість, доти його відповідальність значною мірою має номінальний характер.

Як відомо, традиційно позитивною відповідальністю іменують внутрішнє ставлення суб'єкта права до свого обов'язку в частині виконання вимог норм права [6, с.50], і лише останнім часом конституціоналісти почали досліджувати інший аспект позитивної відповідальності, а саме як відповідальність перед будь-яким органом в системі влади. Так, професор Є.І. Колюшин іменує ці санкції заходами позитивної відповідальності в системі розподілу влади [4]. Професор С.А. Авакян також пише про позитивну відповідальність як відповідальність “когось перед кимось, і вона дає право одному вимагати від іншого виконання своїх функцій” [7, с.92].

З позицій одного з провідних російських державознавців академіка О.Є. Кутафіна від поняття “позитивної відповідальності було б слід відмовитися, оскільки його використання призводить до того, що одне і те ж явище називається і обов'язком, і відповідальністю, а також веде до розмивання призначення відповідальності як одного з ефективних ре-

гуляторів поведінки” [8, с.400].

Вважаємо, що в конституційному праві можна погодитися з існуванням позитивної відповідальності [9, с.64]. При цьому особливо відмітимо, що позитивна відповідальність розуміється нами не як усвідомлене виконання обов’язку або почуття обов’язку, а в значенні наявності правового зв’язку між володарюючим суб’єктом і підвладним (підзвітним), яка реалізується в дискреційному праві володарюючого суб’єкта застосовувати державно-примусові засоби дії, орієнтуючись перш за все на власний суб’єктивний розсуд, але з метою уникнення негативних наслідків конфлікту між органами влади. Особливість їх природи та процедури використання полягає в тому, що вони застосовуються за відсутності делікту (тобто порушення норми права), і при цьому також відсутня (або ж не береться до уваги) їх вина. Підставою їх застосування виступає не просто неналежне виконання трудових обов’язків (як в трудовому праві), а некомпетентність, політична помилка, неможливість пошуку компромісу в роботі між відповідними органами, а також часто необхідність уникнути виникнення затяжної політичної кризи у відносинах різних гілок влади.

Дуже часто в дослідженнях, присвячених інституту відповідальності в конституційному праві, виділяють особливу політичну відповідальність. Так, В.Н. Савін під політичною відповідальністю державної влади розуміє відповідальність органів державної влади і посадовців перед народом, населенням відповідної території за “невідповідність їх діяльності мандату довіри, що виражається в їх нездатності виробляти та здійснювати політику, ухвалювати рішення з максимальною користю для блага людей” [9, с.65].

Конституційна відповідальність, безумовно, має яскраво виражений політичний характер. Але у будь-якому випадку ставити її вище, ніж відповідальність юридичну, нам представляється неправильним. “Більше того, всяка політична відповідальність, - каже В.О. Лучін, - якщо вона співвідноситься з

Основним законом, не може йому суперечити та існувати всупереч конституційній відповідальності” [10, с.33].

Коли мова йде про виділення політичної відповідальності як самостійного виду неюридичної відповідальності, то розуміють під нею, наприклад, розпуск Верховної Ради або відставку Кабінету Міністрів. Таке поняття відповідальності органів державної влади та посадовців представляється непереконливим на підставі наступного. По-перше, якщо санкція закріплена в законі, так само як і процедура її застосування, то немає підстав вважати, що ця відповідальність не є юридичною. По-друге, зв’язок з політикою простежується при використуванні (невикористуванні) будь-якої міри юридичної відповідальності, різних її видів. Наприклад, акт амністії, який припиняє кримінальне переслідування злочинців, часто пов’язаний саме з політичними мотивами. Депутати часто просто хочуть заручитися підтримкою виборців. По-третє, якщо припустити існування в “чистому вигляді” політичної відповідальності як особливого різновиду санкцій, що застосовуються без законодавчого оформлення, то про неї можна говорити тільки щодо членів політичних партій або громадських об’єднань, які переслідують політичні цілі.

Достатньо поширена позиція, згідно якої та ж відставка Уряду або розпуск парламенту за рішенням Президента проголошуються заходами конституційної відповідальності (юридичної) “за нездатність виконувати функціональні обов’язки”. Вважаємо, що вказані примусові заходи не можна ототожнювати із заходами класичної негативної відповідальності, оскільки їх застосування не пов’язано з двома головними об’єктивними підставами настання юридичної відповідальності - протиправним діянням і виною.

“Нездатність виконувати свої обов’язки” - категорія суб’єктивна, тим більше, що оцінці піддається не діяльність конкретного суб’єкта - фізичної особи, а діяльність колегіального органу - Уряду. Так, в новітній політичній історії України Президент В.А.

Ющенко двічі відправляв уряд у відставку. При відставці Кабінету Міністрів України В.Ф. Януковича [11] та Ю.В. Тимошенко [12] у відповідних указах причина відставки Уряду взагалі не формулювалася, і зробити висновок про які-небудь зрозумілі мотиви (підстави) рішень про відставку Уряду не представляється можливим. Проте, зовсім інший зміст ми можемо знайти у схожій постанові Верховної Ради України [13], де міститься не просто твердження про відставку Кабінету Міністрів, але й наведено певну аргументацію (хоча більшою мірою політичну).

Є думка, що “конституційна відповідальність об’єднує в собі політичну, моральну та юридичну відповідальність” [9]. Звичайно, подібного роду думки мають мало спільного з істиною. Адже будь-яка юридична відповідальність (кримінальна, цивільно-правова, адміністративна) також має зв’язок з політикою, тобто з інтересами груп осіб, що стоять у влади. Спроба представити відповідальність в конституційному праві як якесь унікальне поєднання принципово різних правових явищ призводить на практиці до елімінації власне поняття конституційно-правової відповідальності, пропадає межа між юридичною відповідальністю та неюридичними формами цього феномену. Дана концепція неприйнятна через суперечність самої природи юридичної відповідальності. При такому широкому розумінні конституційної відповідальності ми ризикуємо будь-який владний примусовий захід, що міститься в нормах права, називати відповідальністю, а це не дозволяє нам тоді говорити про власне юридичну відповідальність. Якщо залишитися на позиціях авторів цієї концепції і бути повністю послідовними, то в зміст юридичної відповідальності ми повинні включати і громадський осуд, і моральний бойкот, і просто відставку особи в результаті вотуму недовіри. Як правильно відзначає В.О. Лучин, “не можна ставити конституційну відповідальність в підкорення політичної відповідальності” [14].

Поняття “позитивної відповідальності”

має декілька боків або аспектів, що необхідно враховувати при вживанні цього поняття для позначення різних санкцій в конституційному праві.

По-перше, це вже раніше висвітлена концепція владно-організаційних санкцій, що застосовуються в рамках особливого режиму розподілу влади, як спосіб централізації влади, як форма самоорганізації владної ієрархії.

Тут не можна залишити поза увагою того факту, що відповідно до Конституції України обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь (ч.9 ст.118) [5]. Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації (ч.10 ст.118) [5]. Така санкція, як звільнення від посади голови відповідної місцевої державної адміністрації, еволюціонувала з інституту конституційно-правової відповідальності в міру політичної відповідальності, що вживається на розсуд Президента. Не дивлячись на збереження колишніх підстав (втрата довіри, неналежне здійснення повноважень), звільнення з посади можна оцінювати лише як особливу владно-організаційну санкцію (міру політичної відповідальності), оскільки інші підстави мають виключно декоративне значення. Не підлягає сумніву, що така модель обмежує основні права адміністративно-територіальних одиниць по формуванню органів державної влади, самостійному застосуванню заходів конституційно-правової відповідальності в системі виконавчих повноважень (як елемент принципу стримувань і противаг), а також спотворюється конституційний принцип розподілу влади через концентрацію всіх правозастосовчих повноважень у Президента. Навіть судові інстанції виключені з числа органів, що беруть участь в процедурі вживання заходів відповідальності.

По-друге, це розуміння позитивної відпо-

відальності як відповідальності органів і посадовців перед народом за ефективне управління державою. І в такому розумінні відповідальність дійсно тісно стикається із здійсненням державними органами політичних функцій, тобто вибору того курсу на управління країною як у внутрішніх, так і в зовнішніх справах, який приведе до схвалення народом і владою в цілому.

І нарешті, по-третє, позитивна відповідальність може виявлятися і як відповідальність всього державного режиму перед народом, коли народ одержує право на протистояння державній владі, правлячій верхівці, реалізуючи її через повстання і примусове скидання наявної владної вертикалі. Це мало місце в ході так званих оксамитових революцій в Східній Європі в кінці 80-х рр. минулого сторіччя або в результаті “кольорових” революцій в Грузії, Україні та Киргизстані на початку цього століття.

Таким чином, на підставі вищенаведеного аналізу поняття відповідальності органів державної влади цілком можна стверджувати, що конституційно-правова відповідальність номінально включає інші самостійні види відповідальності (парламентську, президентську, урядову або федеральну та ін.) і розглядають ці види як самостійні явища. Специфіка відносин, цілей і суб'єктів конституційного права визначає особливу роль відповідальності в конституційній сфері, зумовлює її специфічні ознаки.

По-перше, оскільки в конституційно-правовій сфері великого значення набувають відповідальне ставлення особи (органа) до своїх обов'язків, відповідне виконання своїх обов'язків, підзвітність, юридична компетентність, то позитивна відповідальність є домінуючою в структурі конституційно-правової відповідальності. Тому означений вид відповідальності включає як позитивну відповідальність (відповідальну поведінку) так і ретроспективну (негативні наслідки як результат протиправної поведінки).

По-друге, конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади

настає за порушення норм конституційного законодавства, які визначають їх компетенцію та статус. Інакше кажучи, це відповідальність за неналежне здійснення їх конституційного статусу.

З урахуванням означеної специфіки вважаємо, що конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади - це юридична відповідальність політичного характеру, що існує у сфері конституційних відносин і реалізується у відповідальному ставленні суб'єктів конституційно-правових відносин (позитивний аспект) до здійснення їх правового статусу та компетенції, а у випадках його порушення - у примусовому застосуванні заходів вилучення (негативна відповідальність), суть яких полягає у вилученні із сфери політики та позбавленні права здійснювати державну владу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кресіна І. О. Інститут імпичменту: порівняльний політико-правовий аналіз / І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, С. В. Балан. – К. : Юридична думка. 2004. – 176 с.
2. Пискотин М. И. Политическая ответственность работника аппарата государственного управления в социалистических странах / М. И. Пискотин // Ответственность сотрудника государственной администрации : международная науч. конф. - Варшава, 1975.
3. Зражевская Т. Д. Ответственность по советскому государственному праву / Т. Д. Зражевская. – Воронеж : Наука, 1980. - 78 с.
4. Колюшин Е. И. Конституционное (государственное) право России / Е. И. Колюшин. - М. : Изд-во МГУ, 1999. – 92 с.
5. Конституція України. – Харків: Консум, 1996. - 80 с.
6. Недбайло П. Е. Система юридических гарантий применения советских правовых норм / П. Е. Недбайло // Правоведение. - 1971. - № 3. – С. 48-53.
7. Авакьян С. А. Конституционное право России : учебный курс. - В 2 т. - Т. 1 / С. А. Авакьян. - М. : Юрист, 2005. – 351 с.

8. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права / О. Е. Кутафин. - М. : Юристъ, 2001. - 832 с.
9. Савин В. Н. Ответственность государственной власти перед обществом / В. Н. Савин // Государство и право. - 2000. - № 12. - С. 60-67.
10. Лучин В. О. Ответственность в механизме реализации Конституции / В. О. Лучин // Журнал российского права. - 2002. - № 7. - С. 31-35.
11. Указ Президента Украины "Про припинення повноважень Прем'єр-міністра України Ю. Тимошенко та відставку Кабінету Міністрів України" : від 08.09.2005 р., № 1234/2005 // Урядовий кур'єр. - 10.09.2005. - № 171.
12. Постанова Верховної Ради України "Про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України" : від 10.01.2006 р. // Голос України. - 28.01.2006. - № 138.
13. Белов Д. М. Институт імпічменту президента в країнах СНД (порівняльно-правовий аналіз) / Белов Дмитро Миколайович // Науковий вісник Ужгородськ. нац. ун-ту. Серія "Право". - 2004. - Вип. 3. - С. 46-49.
14. Указ Президента України "Про відставку Кабінету Міністрів України" : від 05.01.2005 р., № 9/2005 // Урядовий кур'єр. - 10.01.2005. - № 178.

Ленгер Я. І. Відповідальність вищих органів державної влади: окремі аспекти // Я. І. Ленгер, Ю. Ю. Бисага // Форум права. – 2008. - № 3. – С. 325-331 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08ljivoa.pdf>

Розкриваються основні теоретичні положення про конституційну відповідальність; зіставляються поняття "конституційна відповідальність", "політична відповідальність", "позитивна відповідальність органів державної влади"; надане визначення поняттю відповідальності органів державної влади.

Ленгер Я.І., Бисага Ю.Ю. Ответственность высших органов государственной власти: отдельные аспекты

Раскрываются основные теоретические положения о конституционной ответственности; сопоставляются понятия "конституционная ответственность", "политическая ответственность", "позитивная ответственность органов государственной власти"; дано определение понятию ответственности органов государственной власти.

Lenger J.I., Bisaga J.U.JU. Responsibility of the Supreme Bodies of the Government: Separate Aspects

The basic theoretical regulations about of the constitutional responsibility are opened; concepts "the constitutional responsibility", "the political responsibility", "the positive responsibility of public authorities" are compared; definition is given to concept of the responsibility of public authorities.