



О. В. Домбровська*

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

З прийняттям у 1996 році Конституції України серед найголовніших засад побудови конституційного ладу було запроваджено важливий принцип функціонування держави та її органів — відповідальність перед людиною за свою діяльність (ч. 2 ст. 3 Конституції України). Це положення стало якісно новим орієнтиром при побудові суверенної, незалежної, демократичної, соціальної та правової держави.

Одним із засобів забезпечення демократичності політичного режиму держави має стати конституційно-правова відповідальність як особливий вид юридичної відповідальності, оскільки вона є однією з важливих та ефективних гарантій охорони Конституції України, правопорядку, суспільних і особистих інтересів.

Інститут конституційно-правової відповідальності є одним з найбільш складних та неоднозначних у конституційному праві. Сучасні пріоритети розвитку української держави змушують приділити більш серйозну увагу подальшій розробці цього інституту. Актуальна потреба у цьому зумовлена також і тим, що у нашому суспільстві на рівні загальної і, навіть, професійно-юридичної свідомості існує досить поверхове ставлення до конституційної відповідальності, що пояснюється відсутністю єдності у визначенні її суті та специфіки.

Окремі аспекти конституційно-правової відповідальності досліджувались у працях таких зарубіжних учених, як: М. П. Авдеєнкова, А. О. Безуглов, Н. А. Боброва, В. О. Виноградов, Ю. А. Дмитрієв, Ю. П. Єрьоменко, Л. В. Забровська, Т. Д. Зражевська, Ф. М. Рудінський, С. О. Солдатов, А. О. Кондрашев, Н. М. Колосова, Є. І. Колюшин, М. О. Краснов, О. О. Кутафін, В. Й. Лучін, Ф. С. Скіфський та ін.

В Україні також зроблені певні кроки щодо досліджень цієї проблеми, зокрема в роботах В. В. Кравченка, В. Ф. Мелащенко, О. О. Майданник, Л. Р. Наливайка, В. Ф. Погорілка, П. Б. Стецюк, Ю. М. Тодики, В. Л. Федоренка, О. Ф. Фрицького, А. О. Червяцовой, В. М. Шаповала та ін.

Метою цього дослідження є визначення місця конституційно-правової відповідальності в системі видів юридичної відповідальності, а також з'ясування її природи, сутності та специфіки.

Заявлена мета забезпечує необхідність вирішити задачі, у формулюванні яких відобразилося авторське бачення проблеми: дослідити співвідношення понять “юридична відповідальність” та “конституційно-правова відповідальність”; узагальнюючи розвиток поглядів на відповідальність, запропонувати власне розуміння конституційно-правової відповідальності; визначити основні риси та специфіку конституційно-правової відповідальності.

Становлення конституційно-правової відповідальності обумовлюють такі об'єктивні чинники як розширення сфери конституційно-правового регулювання, визнання провідної ролі Конституції (її норми є нормами прямої дії) в національній правовій системі, наявність численних фактів порушення конституційно-правових норм, до яких неможливо застосувати заходи кримінальної, цивільно-правової, адміністративної або дисциплінарної відповідальності. У юридичній літературі справедливо стверджується, що традиційний поділ юридичної відповідальності на види не є достатнім: система видів юридичної відповідальності має бути доповнена ще одним видом — конституційно-правовою відповідальністю¹.

Важливо зазначити, що проблема конституційної відповідальності є однією із найскладніших у сучасній науці конституційного права України. Це пов'язано з низкою обставин. По-перше, цей вид юридичної відповідальності поки що в Україні прямо в чинному законодавстві не передбачений; по-друге, вітчизняна юридична наука робить лише перші кроки у дослідженні проблеми конституційної відповідальності². Більш того,

© Домбровська О. В., 2008

* доцент кафедри конституційного та міжнародного права Київського національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

¹ Червяцова А. О. Конституційно-правова відповідальність в системі видів юридичної відповідальності: теоретико-правовий аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національний університет внутрішніх справ. — Х., 2004. — С. 3.

² Бориславський Л. Поняття, підстави та суб'єкти конституційної відповідальності // Вісник Львівського університету. Серія юридична. — 2006. — Вип. 43. — С. 118.



на думку В. Кучинського, застосування самого терміна “відповідальність” у різних значеннях навіть призводить деяких учених до песимістичних висновків щодо можливості вироблення єдиного поняття відповідальності³.

У юридичній літературі висловлюється думка про можливість та необхідність розрізняти поняття правової та юридичної відповідальності. При цьому під юридичною відповідальністю розуміється відповідальність на основі права та законів держави, а під правовою відповідальністю — відповідальність, що лежить в основі юридичної відповідальності, визначає її цілі, функції та принципи і найбільш тісно пов’язана зі справедливостю. Як правило, правова відповідальність знаходить адекватний вираз насамперед у нормах Конституції, а вони, в свою чергу, отримують конкретизацію та розвиток у поточному (галузевому) законодавстві⁴. Але, вважаємо, що такий поділ відповідальності є штучним та створює складність як при дослідженні проблеми, так і при здійсненні юрисдикційної діяльності відповідних органів.

Переважна більшість понять юридичної відповідальності зводиться до її розуміння як заходу державного примусу, що заснований на юридичному та громадському осуді правопорушення та виражається у встановленні для особи певних негативних наслідків у формі обмежень (позбавлень) особистого чи майнового порядку.

Примус як загальна ознака юридичної відповідальності є державно-владним способом придушення вольових прагнень певних суб’єктів для забезпечення їх підкорення нормам права.

У праві використовуються різні способи примусу, що об’єктивно обумовлено підставами та цілями їхнього застосування. Використовуючи примус, держава не лише впливає на правопорушників, але й здійснює заходи, спрямовані на попередження правопорушень. А тому було б невірним ототожнювати юридичну відповідальність та державний примус. Звісно, вони між собою тісно пов’язані, але примус реалізується не лише через юридичну відповідальність. Він слугує лише способом її реалізації і не вичерпує її зміст.

Іншою загальною ознакою юридичної відповідальності є встановлення для правопорушника певних негативних наслідків, тобто заходів примусу (санкцій), що застосовуються державою у випадку порушення норм права.

Але, слід відзначити, що наявність санкцій в принципі ще не каже про існування юридичної відповідальності, оскільки відповідальність не зводиться лише до реалізації санкції. Хоча санкція передбачає, за загальним правилом, заходи юридичної відповідальності за правопорушення, не можна ототожнювати категорії санкції та відповідальності, тому що санкція є можливим наслідком за невиконання правових вимог, який з тих чи інших причин може не настати. Відповідальність же є дійсним наслідком вчиненого правопорушення.

У конституційному праві передбачена можливість застосування заходів примусу, а також заходів впливу на певні правопорушення. Наприклад, згідно з п. 16 ст. 106 Конституції України акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим можуть бути скасовані Президентом України⁵. Скасування акта є примусовим впливом з боку Президента України, який припиняє правовідносини, що виникли, та попереджає настання негативних наслідків видання неправомірного акта. Разом із тим це скасування є конституційно-правовою санкцією, що виражає у правовій формі наслідки недотримання норм конституційного права. Ці наслідки носять несприятливий для правопорушника характер.

Таким чином, конституційно-правовій відповідальності, як і будь-якій іншій юридичній відповідальності, притаманні елементи кари як відчуття несприятливих для правопорушника наслідків за порушення норм конституційного права. Ця кара завжди має державно-владну, примусову природу.

У конституційно-правовій відповідальності кара, однак, має свої відмінні особливості. Якщо, наприклад, кримінальне покарання полягає у обмеженнях особистого та майнового характеру, то правові наслідки реалізації конституційно-правової відповідальності мають інший характер. Відсутні в конституційно-правовій відповідальності і такі заходи державного примусу, як конфіскація майна, штраф тощо.

Разом з цим конституційно-правова відповідальність — це не лише кара за порушення правових норм. Тут на перший план виступає правовідновлювальна функція.

³ Кучинский В. А. Юридические аспекты ответственности личности // Актуальные проблемы теории социалистического государства и права. — М., 1974. — С. 194.

⁴ Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих: материалы “круглого стола” // Государство и право. — 2000. — № 3. — С. 21.

⁵ Конституція України. — Х.: Ксилон, 2007. — 48 с.



Але якщо в цивільному праві відновлення виражається у поверненні в попередній стан, відшкодуванні (компенсації) збитків тощо, то в конституційному праві воно пов'язано з усуненням порушень закону та застосуванням заходів щодо забезпечення нормального функціонування державного апарату, діяльності народних депутатів, посадових осіб, здійснення конституційних прав, свобод та обов'язків громадян.

Необхідним елементом підстави конституційно-правової відповідальності є наявність вини. В літературі висловлюється думка, що вини по конституційному праву не можна розглядати лише через категорії її психологічних форм (умисел та необережність). Передбачається на перше місце ставити такі соціально-політичні критерії, як політичні переконання, інтереси справи тощо⁶.

Вважаємо, що справа тут не в необхідності якихось додаткових критеріїв, а в правильному розумінні категорій “умисел” та “необережність” стосовно такої специфічної галузі права, як конституційне право. Звичайно, не можна казати, наприклад, про “необережну” відсутність контролю чи “необережну” дачу вказівок, що суперечать правилам тощо, але досить природно було б казати про недбалість посадової особи, яка ненавмисно допустила у своїй діяльності правопорушення, тобто вчинила дію чи бездіяльність, які в інших галузях права визнаються необережними.

Також вважаємо, що немає необхідності у використанні додаткових критеріїв і при розгляді питання про колективну вини, відповідальність за яку застосовується до колективного суб'єкта не як до “суми” фізичних осіб, а як до цільного органу, що має певну конституційно-правову компетенцію. Так, Верховна Рада України, позбавляючи повноважень Кабінет Міністрів України шляхом його відставки, робить це незалежно від вини кожного конкретного члена уряду.

Таким чином, конституційно-правова відповідальність, як і інші види юридичної відповідальності, — це насамперед негативна оцінка державою діяльності громадянина, державного органу, посадової особи тощо, а також захід примусу, реалізація санкції правової норми.

Поряд із загальними ознаками, що притаманні всім видам відповідальності, конституційно-правова відповідальність має особливі, не властиві жодному іншому виду юридичної відповідальності. Ці особливості обумовлені специфічними властивостями предмета конституційного права. Справа в тому, що і ступінь суспільної небезпеки правопорушень, і характер їх наслідків, й інші положення, що формулюються в якості критеріїв розмежування юридичної відповідальності на різні види, так чи інакше похідні від предмета та методу правового регулювання.

Конституційне право регулює основоположні відносини, що визначають зміст усіх інших суспільних відносин в усіх сферах життєдіяльності суспільства. Воно встановлює не лише принцип безумовної караності всіх діянь, що порушують суспільні відносини, але й загальні заборони на їх вчинення.

Так, у ч. 1 ст. 37 Конституції України зазначено, що заборонено утворення та діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підірив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення.

Такі заборони на здійснення тих чи інших діянь потребують встановлення юридичної відповідальності в різних галузях права. Вони деталізовані в Кримінальному кодексі України та інших нормативних актах. Тому протиправне діяння, що порушує ці заборони, одночасно порушує два види правовідносин: конституційно-правові та правовідносини іншої галузі права, що деталізує конституційно-правові відносини. Однак ці правопорушення тягнуть за собою застосування того заходу відповідальності, який встановлено законодавством. Такий захід завжди визначається галуззю права, що конкретизує конституційно-правову заборону. Щодо самої заборони, то вона лише вказує на безумовну необхідність правової реакції держави, притягнення винного суб'єкта до правової відповідальності.

⁶ Боброва Н. А., Зражевская Т. Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. — Воронеж, 1985. — С. 66.



Але це не значить, що конституційно-правова відповідальність завжди забезпечується лише яким-небудь іншим видом відповідальності.

Особливість предмета конституційного права, як зазначалося вище, полягає в тому, що конституційно-правове регулювання суспільних відносин у різних сферах життя, що охоплюється цією галуззю, неоднакове. В одних сферах життя суспільства норми конституційного права регулюють лише основоположні відносини, а загальний обсяг їх регулювання здійснюється іншими галузями права. В інших сферах життя суспільства предметом конституційного права охоплюється весь комплекс суспільних відносин. Саме в цих сферах конституційно-правова відповідальність і застосовується, так би мовити, в “чистому” вигляді, як особливий вид юридичної відповідальності.

Необхідність використання всіх видів юридичної відповідальності для захисту конституційно-правових відносин обумовлена також специфікою санкцій конституційно-правової відповідальності, які, як правило, самі по собі не носять ні карального в прямому значенні цього слова, ні компенсуючого характеру.

Щодо співвідношення конституційно-правової та інших видів юридичної відповідальності, то можна виділити декілька варіантів їх окремого та спільного застосування. В одних випадках застосування того чи іншого виду відповідальності може виключати конституційно-правову відповідальність. Наприклад, особи, що захопили владу чи привласнили владні повноваження, притягаються до кримінальної відповідальності. В інших випадках застосування конституційно-правової відповідальності може виключити необхідність використання якої-небудь іншої відповідальності. Наприклад, відставка міністра у зв'язку з його незадовільною роботою, як правило, знімає питання про застосування до нього заходів дисциплінарної відповідальності.

Інколи конституційно-правова відповідальність використовується незалежно від того, чи застосовано інший вид відповідальності. Наприклад, згідно ст. 41 Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” відповідна комісія з референдуму може визнати результати референдуму недійсними через допущені в ході голосування або під час підрахунку голосів порушення цього Закону⁷. Це може статися незалежно від того, чи притягнуті винні до кримінальної відповідальності.

Нарешті, застосування якого-небудь виду відповідальності в деяких випадках обов'язково тягне і конституційно-правову відповідальність. Наприклад, у зв'язку із набранням законної сили обвинувального вироку суду щодо народного депутата України його повноваження припиняються достроково (п. 2 ч. 2 ст. 81 Конституції України).

При розгляді конституційно-правової відповідальності багато вчених зазначають і інші притаманні їй особливості. Так, Т. Зражевська вважає, що суть конституційно-правової відповідальності полягає у встановленні системи реальних гарантій проти концентрації влади в одній з її гілок чи в руках однієї вищої посадової особи шляхом встановлення заходів покарання⁸. Але, на нашу думку, така постановка питання зменшує суть і зміст конституційно-правової відповідальності, яка передбачає настання негативних наслідків для суб'єктів конституційного права, що порушили норми конституційно-правового законодавства, пов'язані не лише з реалізацією ними владних повноважень, але й будь-які інші.

Деякі вчені поряд з конституційно-правовою відповідальністю виділяють юридичну відповідальність у конституційному праві. Причому остання застосовується як у широкому значенні — конституційна, адміністративна та кримінальна за порушення норм чинного конституційного законодавства, так і у вузькому значенні — спеціальний, галузевий вид юридичної відповідальності, передбачений конституційним правом. Таким чином, категорія юридичної відповідальності у конституційному праві є загальною і охоплює конституційно-правову відповідальність⁹.

На нашу думку, намагання виділити окремо юридичну відповідальність в конституційному праві створює ще більше перепон до розуміння суті конституційно-правової відповідальності.

Крім того, існує думка, що конституційно-правова відповідальність є різновидом політичної відповідальності¹⁰. Між тим, вважаємо, що політична відповідальність і

⁷ Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 03.07.1991 р. // ВВР. — 1991. — № 33. — Ст. 443.

⁸ Проблеми правової відповідальності государства, его органов и служащих: материалы “круглого стола” // Государство и право. — 2000. — № 3. — С. 26.

⁹ Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України: Підручник / За заг. ред. В. Ф. Погорілка. — К.: Наукова думка; Прецедент, 2006. — С. 89.

¹⁰ Боброва Н. А., Зражевская Т. Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. — Воронеж, 1985. — С. 26.



юридична відповідальність, одним із видів якої є конституційно-правова відповідальність — різні поняття. На відміну від політичної, юридична відповідальність завжди пов'язана з порушенням юридичних норм, без чого неможливо її застосування, тобто використання відповідного заходу примусу, реалізація санкції певної правової норми.

Дійсно, юридична відповідальність, як і всі правові відносини в суспільстві, має політичне забарвлення. Право як в цілому, так і в окремих своїх частинах не може бути політично нейтральним. Політична цілеспрямованість волі, вираженої в праві, — одне з важливих властивостей права, що обумовлюють його соціальну роль у суспільстві.

Більш того, конституційно-правова відповідальність інколи дійсно носить яскраво виражений політичний характер і тісно пов'язана з політичною відповідальністю. Наприклад, відставка уряду може бути як заходом конституційно-правової відповідальності, коли вона настає внаслідок неналежного виконання урядом своїх обов'язків, так і заходом політичним, коли уряд звільняється з метою вирішення політичної кризи, що склалася в країні. Не виключено також, що така відставка може бути одночасно і заходом політичної, і заходом конституційно-правової відповідальності. Але при цьому слід враховувати, що підставою конституційно-правової відповідальності для вищих посадових осіб є порушення ними конституційних обов'язків, тоді як політична відповідальність означає лише те, що особа, яка займає вищу державну посаду, може бути позбавлена політичної підтримки в силу тієї чи іншої причини.

У літературі також висловлюється думка, що однією зі специфічних рис конституційно-правової відповідальності є перенесення в ній центра тяжіння з ретроспективного аспекту на позитивний¹¹.

Вважаємо, що оцінка цієї позиції залежить головним чином від того, що розуміється під юридичною відповідальністю взагалі. Якщо розуміти юридичну відповідальність виключно як відповідальність за минулу протиправну поведінку, то співставлення в межах конституційно-правової відповідальності елементів ретроспективної і так званої позитивної відповідальності не має сенсу, оскільки мова йде про різні поняття.

Якщо ж стати на позицію тих, хто визначає юридичну відповідальність більш широко, розрізняючи: 1) відповідальність за минуле (ретроспективний аспект); 2) відповідальність в значенні відповідальної поведінки, підзвітності, юридичної компетентності (активний чи позитивний аспект), то зазначене вище співставлення таких елементів конституційно-правової відповідальності, звісно, виправдане.

Деякі вчені вважають, що одна з характерних рис, що відрізняє конституційно-правову відповідальність від інших видів юридичної відповідальності, полягає в тому, що основне призначення конституційної відповідальності — захист конституції, тоді як інші види юридичної відповідальності покликані виконувати більш широкі функції, а підставою настання конституційної відповідальності є порушення норм Конституції, які відповідно контролюються в конституційному законодавстві¹².

Вважаємо, однак, що захист конституції — основне призначення всіх видів юридичної відповідальності, які разом з тим виконують й інші завдання, що виходять за межі захисту конституції, а підставою настання конституційно-правової відповідальності є порушення норм, що містяться не лише в конституції, але й в усіх інших джерелах конституційного права.

Для конституційно-правової відповідальності характерним є те, що не існує єдиної процедурної форми її застосування. Практично кожному заходу конституційно-правової відповідальності кореспондує свій особливий порядок його призначення та виконання. Наприклад, процедура усунення Президента України з посади інша, чим порядок скасування незаконного акта чи дострокового розпуску того чи іншого державного органу.

Таким чином, проаналізувавши особливі риси конституційно-правової відповідальності, можна визначити її поняття. Це самостійний вид юридичної відповідальності, урегульований нормами конституційного права, що має власний механізм реалізації та спирається на систему конституційно-правових санкцій і полягає у настанні несприятливих наслідків для суб'єктів конституційного правопорушення.

Ми приєднуємося до думки багатьох учених щодо необхідності розробки і прийняття спеціального закону, який би встановлював поняття, підстави, коло суб'єктів конституційно-правової відповідальності.

¹¹ Червяцова А. О. Конституційно-правова відповідальність в системі видів юридичної відповідальності: теоретико-правовий аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національний університет внутрішніх справ. — Х., 2004. — С. 9.

¹² Колосова Н. М. Конституционная ответственность — самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. — 1977. — № 2. — С. 91.