

дительный договор // Бизнес – № 195. 6. Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 47. – Ст. 646. 7. Луць В.В. Контракты у підприємницькій діяльності: Навч. посібник. – К.: Юрінком Інтер. 1999. – 560 с. 8. Законодавство України о підприємстві. – Х.: Одиссей, 2000.

*Надійшла до редколегії 10.11.2000*

*А.О. Пащенко,  
ад'юкт Ун-ту внутр. справ*

## **Конституційний делікт як підстава конституційної відповідальності\***

Загальна теорія права називає підставою юридичної відповідальності правопорушення (імовірне або дійсне). Юридична відповідальність є "...відповідальністю певної особи за доказове порушення точно позначеної норми права при обставинах, заздалегідь передбачених законом або іншими нормативними актами" [1, с. 592].

Відповідно, підставою конституційної відповідальності слід визнати конституційний делікт, тобто «...діяння (дію або бездіяльність) суб'єкта конституційних правовідносин, що не відповідає належній поведінці й тягне за собою застосування мір конституційної відповідальності» [2, с. 12]. "Невідповідність належному" полягає у відхиленні від конституційної моделі, порушенні конституційних заборон. Неналежними, деліктними є такі діяння, що виходять за межі дозволеного або суперечать загальним принципам і змісту конституції.

У переважній більшості склад конституційних деліктів прямо залежить від правового статусу того або іншого учасника конституційних відносин, тому вони, так би мовити, мають спеціального суб'єкта. Наприклад, громадянин може бути суб'єктом певної групи конституційних деліктів, яка властива лише громадянам. Так, він може вчинити дії, за які буде позбавлений громадянства, але його неможливо притягти до відповідальності, скажемо, за неефективне керування, котре є конституційним деліктом для окремого міністра або уряду в цілому.

З урахуванням цієї обставини, буде доцільним класифікувати кон-

---

\* У цій статті мова йтиме про підстави конституційної відповідальності в її ретроспективному аспекті. Конституційна відповідальність має не лише ретроспективний (відповідальність за скоєне протиправне діяння), але й позитивний прояв (відповідальність "за що-небудь" перед "ким-небудь"), причому позитивною може бути, як на наш погляд, лише конституційна відповідальність носіїв державно-владних повноважень (публічних органів, вищих посадових осіб). Підставою такої відповідальності є факт набуття владним суб'єктом спеціального державно-правового статусу (заснування або формування органу, вступ на посаду і таке інше).

ституційні делікти за суб'єктом<sup>1</sup>. Можна виділити три основні групи: першу складатимуть конституційні делікти публічних органів і вищих посадових осіб держави; другу – конституційні делікти громадських об'єднань (політичних партій та громадських організацій), і, нарешті, до третьої групи увійдуть конституційні делікти, суб'єктами яких є громадяни.

Конституційні делікти другої і третьої групи, їх законодавче визначення і закріплення, мало чим відрізняється від формулювань інших правопорушень (карних, цивільно-правових, адміністративних, дисциплінарних) – у законі чітко й однозначно встановлюються критерії протиправності. Дещо інакше справа обстоїть із конституційними деліктами державно-владних суб'єктів конституційних правовідносин.

Конституційне право не формулює, за рідким винятком, склад конституційних деліктів прямо, у їх "чистому" вигляді. Було справедливо зазначено, що чіткість і вичерпна повнота конституційним деліктам не властиві [3, с. 6-7]. Найчастіше вони виступають як антитеза позитивним конституційним приписам: існує певна (конституційна) модель належної поведінки, окреслена нормами конституційного права в загальних рисах; дії, що відхиляються від цієї моделі, і є неконституційними, деліктними.

У чому можуть полягати такі відхилення? Якщо розглядати дії суб'єкта конституційних правовідносин у контексті вимог закону, як це пропонує зробити С.А. Авак'ян, можна виділити декілька варіантів неналежної поведінки: по-перше, це незастосування державно-правових (конституційно-правових) норми, по-друге, – її неправильне застосування, що виявляється у недостатньо ефективній реалізації приписів норми або у використанні одного з можливих повноважень за рахунок і на шкоду іншим; і, по-третє, неналежною поведінкою слід, звичайно, визнати пряме порушення конституційно-правової норми [4, с. 22]. Отже, відхилення від конституційної моделі в поведінці державно-владних суб'єктів матимуть місце, коли повноваження здійснюються протиправно, неповністю, а також коли їх здійснення не досягає ефекту. Це, як пише Ю.А. Тихомиров, буває там, де: існує незрозуміння природи владних повноважень, як наслідок – помилки при здійсненні владних функцій; мають місце неправомірні дії одних суб'єктів, якими порушується компетенція інших; спостерігається прагнення свавільно змінити обсяг повноважень; і нарешті, там, де надані повноваження використовуються суб'єктом неповністю, або він взагалі не використовує деякі або більшість із них [5, с. 159-160].

З приводу конституційної відповідальності носіїв державно-влад-

---

<sup>1</sup>Можливі й інші критерії класифікації. Так, наприклад, В.О. Лучин класифікує конституційні делікти, враховуючи їхні основні об'єкти та специфіку різних сфер конституційного регулювання [2, с. 14].

них повноважень було висловлене судження, що вона «...настає як за правопорушення, так і при їхній відсутності» [6, с. 38]. Це судження не є безперечним. Думаємо, що в основі конституційної відповідальності завжди (і відповідальність публічних органів та посадових осіб не виняток) лежить конституційний делікт (правопорушення), хоча у низці випадків він може мати не зовсім звичайне для правопорушення формулювання.

Звернемося до конкретного прикладу, що є особливо складним та важливим як для теорії, так для практики, – розглянемо конституційну відповідальність уряду перед парламентом, точніше, найвищу форму її прояву – відставку уряду у випадку вотуму недовіри. Цей інститут, що має широке поширення у світовій конституційній практиці, є невід’ємним атрибутом конституції держав з парламентарною, а також змішаною формою правління.

Так, наприклад, відповідно до ст. 74 Конституції Австрії Федеральний Уряд або окремі його члени мають бути відсторонені від виконання своїх обов’язків, якщо Національна Рада прийме рішення про вираження недовіри.

Уряд повинен користуватися довірою парламенту, – це ст. 84 Конституції Греції. Ст. 49 Конституції Французької Республіки надає Національним Зборам повноваження виразити урядові недовіру шляхом прийняття резолюції осудження, а ст. 50 покладає на прем’єр-міністра обов’язок вручити президенту республіки заяву про урядову відставку, якщо резолюцію осудження буде прийнято.

Подібні положення містить і Конституція України. Зокрема, ст. 113 встановлює відповідальність Кабінету Міністрів перед Президентом, а також його підзвітність та підконтрольність Верховній Раді. Ст. 115 пов’язує відставку уряду з резолюцією недовіри, яку приймає парламент.

Що ми маємо в цих випадках? По-перше, у наявності обов’язок уряду забезпечити “належне” (тобто правомірне, ефективне й доцільне) управління. Критерієм такого управління виступає довіра парламенту, – це по-друге. Отже, конституційну модель належної поведінки уряду можна позначити як “уряд, що користується довірою парламенту”. Відхилення від цієї моделі – втрата довіри – є для уряду конституційним деліктом. Але цей делікт має свою специфіку, яку можна звести, як мінімум, до двох особливостей.

Особливість перша. Конституції, надаючи парламенту повноваження виразити урядові недовіру і відправити його у відставку, зовсім не оговорюють ті дії, за які уряд, так само як і окремий міністр<sup>2</sup>, неминуче позбавляється парламентської довіри. Конституції обходять мовчанням

---

<sup>2</sup> Конституції багатьох держав світу передбачають не лише, так звану, колективну відповідальність уряду в цілому, але й індивідуальну відповідальність кожного з його членів.

ті конкретні ситуації, у яких парламент може скористатися повноваженням, що йому належить. Конституційне право детально регулює процедури, але ніяк не формальні підстави вотуму недовіри. Відповідне рішення представницький орган приймає самостійно, в силу наявної в нього дискреційної влади.

Отже, конституційність, так само як і неконституційність дій уряду вимірюється довірою парламенту. Безумовно, це політичний критерій, але те, що можливість його застосування передбачена правовими нормами, переводить його з політичної сфери до сфери права<sup>3</sup>.

Парламент може виразити недовіру урядові і засудити його дії, якщо дійде висновку, що вони були неефективні і недоцільні. Але чи буде робота уряду, яку парламент визнав “неналежної”, застосовуючи політичні критерії оцінки і виходячи з мінливої політичної ситуації, правопорушенням? Якщо вбачати в “неефективності” і “недоцільності”, безсиллі уряду порушення покладених на нього обов’язків, то, звичайно, так. При цьому слід зазначити, що, чим більш благополучною є країна, тим менш терпляче суспільство відноситься до політичних недоліків і помилок своїх міністрів.

Друга особливість конституційного делікту уряду полягає в тому, що ті ж самі дії, ті ж самі недоліки, що спричинили застосування конституційних санкцій - вотуму недовіри й урядової відставки, в іншій політичній ситуації, при іншому розкладі політичних сил могли б бути розцінені парламентом як “належні” або “допустимі” і не мати для уряду жодних негативних наслідків. Таким чином, для відхилення від позитивної конституційної моделі – “уряд, що користується довірою парламенту” – ще недостатньо неефективних і помилкових дій, необхідно, щоб парламент визнав їх “неналежним” управлінням і виразив недовіру уряду, засудивши його політику. Звідси – ствердження, що конституційна відповідальність може застосовуватися в тих випадках, “...коли неможливо знайти чітко виражених формалізованих критеріїв для оцінки поведінки суб’єкта державно-правових [конституційно-правових – А.П.] відносин як такої, що порушує закон” [4, с. 22].

Останнім часом в літературі відстоюється необхідність конкретизації підстав конституційної відповідальності і, в першу чергу, відповідальності урядовців. Зокрема, пропонується прийняти спеціальний закон – закон про конституційно-правову відповідальність [8, с. 32; 9, с. 87; 10, с. 31-46].

Гадаємо, що подібний закон здатний деталізувати відповідні поло-

---

<sup>3</sup> Відповідальність уряду перед парламентом, обов’язок міністрів піти у відставку, якщо вони втратили довіру депутатів, в літературі зветься “політичною відповідальністю”. Цей термін вкрай умовний і не зовсім вдалий, тому що може призвести до помилок з приводу природи позначеної ним відповідальності. Політична відповідальність міністрів – “...також юридична: вона здійснюється у певних процесійних формах, що складають предмет правового регулювання” [7, с. 227].

ження конституції, вирішити цілий ряд питань процесійного характеру, таким чином він сприятиме становленню інституту конституційної відповідальності, що дуже важливо. Проте, ми не поділяємо прагнення закріпити на законодавчому рівні вичерпний перелік “конкретних” підстав конституційної відповідальності, коли мова йде про відповідальність виконавчої влади<sup>4</sup>. Така “конкретність” не тільки неможлива [6, с. 39-40], але й недопустима.

От що свого часу писав з цього приводу Б. Констан: “Якби кожний із... способів, якими можна заподіяти шкоду державі, міг би бути визначений і закріплений в законі, то зведення постанов про відповідальність перетворилося б на політичний і історичний трактат, але навіть у цьому випадку його приписи охоплювали б собою лише тільки минуле. Міністри легко могли б знайти засоби обходити їх у майбутньому”. І далі: “Якщо ви встановите стосовно відповідальності міністрів цілком визначені закони, які ніколи не зможуть обійняти сукупності їхніх дій і дух їхнього управління, ви тим самим поставите їх поза всяким законом; їх не будуть судити, зважаючи на ваші дріб”язкові та непорушні розпорядження; на них обрушаться пропорційно ступеню занепокоєння, що вони заподіяли, тому злу, що вони спричинили, і тією долею ненависті, що стане природним наслідком їхнього порядку управління” [11, с. 62-63].

Ще раз відзначимо, що конституційна відповідальність має своєю метою забезпечити поряд із правомірністю ще й ефективність управління. Для цього досить усунути з посади ту або іншу особу, дії якої було визнано “неналежними”. При вирішенні цього питання парламент повинен мати як можна більшу свободу обвинувачення. Тому не слід називати “пробілом законодавства” [9, с. 88] те, що дозволяє представницькому органу “...проявити повною мірою свою розсудливість” [11, с. 60].

Об’єктивна сторона конституційного делікту вищих посадових осіб держави може полягати не тільки в прямому порушенні конституційних норм, невиконанні або неналежному виконанні покладених функцій, але й у скоєні аморального вчинку, а також кримінально-карного діяння. Останнє знаходить своє відображення, наприклад, у статті 111 Конституції України, що передбачає однією з підстав порушення процедури імпічменту здійснення Президентом державної зради або іншого злочину.

Підіб’ємо підсумки. Фактичною підставою конституційної відповідальності у її ретроспективному прояві є наявність в діях суб’єкта конституційно-правових відносин складу конституційного делікту. Під кон-

---

<sup>4</sup> Підкреслимо – це стосується лише виконавчої влади та її носіїв; підстави відповідальності інших суб’єктів конституційного права, зокрема, громадян та їх об’єднань, мають бути чітко й однозначно сформульовані в законі

ституційним деліктом слід розуміти таке діяння (дію або бездіяльність) учасника конституційних правовідносин, котре порушує позитивний конституційний припис, відхиляється від конституційної моделі належної поведінки.

#### Список літератури:

1. Общая теория государства и права. Академический курс: В 2-х т. – Т. 2. Теория права. – М., 1998.
2. Лучин В.О. Конституционные деликты // Государство и право. – 2000. – № 1. – С. 12-19.
3. Лучин В.О. Теоретические проблемы реализации конституционных норм: Автореф. дис... доктора юрид. наук. – М., 1993.
4. Авакьян С.А. Государственно-правовая ответственность // Советское государство и право. – 1975. – № 10. – С. 16-24.
5. Тихомиров Ю.А. Публичное право. Учебник. – М., 1995.
6. Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. – 1995. – № 7. – С. 35-43.
7. Конституционное (государственное право) зарубежных стран. Учебник: В 4-х т. – Т.2. – М., 1995.
8. Наливайко Л.Р. Конституційно-правова відповідальність: критерії класифікації та види // Віче. – 1999. – № 10. – С. 25-32.
9. Колосова Н.М. Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. – 1997. – № 2. – С. 86-91.
10. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. – М., 2000.
11. Констан Б. Об ответственности министров // Юридический вестник. – 1883. – №1. – С.56-88.

*Надійшла до редколегії 21.10.2000*