

# СПІВВІДНОШЕННЯ

## КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ТА ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ



### Н. М. Батанова

кандидат юридичних наук, науковий співробітник Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України

У статті досліджуються проблеми співвідношення конституційно-правової та політичної відповідальності. Аналізуються їх особливості, спільні та відмінні риси. Робиться висновок, що конституційно-правова та політична відповідальність – це різні за своєю природою види соціальної відповідальності.

**Ключові слова:** конституційно-правова відповідальність, конституційний делікт, конституційно-правові санкції, політична відповідальність.

В статье исследуются проблемы соотношения конституционно-правовой и политической ответственности. Анализируются их особенности, общие и отличительные черты. Делается вывод, что конституционно-правовая и политическая ответственность – это разные по своей природе виды социальной ответственности.

**Ключевые слова:** конституционно-правовая ответственность, конституционный деликт, конституционно-правовые санкции, политическая ответственность.

*In the article the problems of a parity of constitutional and legal and political responsibility are researched. Their features, the general and distinctive features are*

*analyzed. The conclusion becomes that constitutional and legal and political responsibility are different kinds of social responsibility behind the nature.*

**Keywords:** *constitutional and legal responsibility, constitutional delict, constitutional and sanctions, political responsibility.*

У нових політико-правових умовах конституційно-правова відповідальність набуває особливого значення для ефективного гарантування функціонування публічної влади та забезпечення демократичного розвитку суспільства й держави загалом. У демократичній соціально-правовій державі вона є однією з важливих та ефективних гарантій охорони Конституції України, правопорядку, суспільних і особистих інтересів, реальною гарантією проти надмірної концентрації влади та зловживання нею.

На жаль, численні багаторічні дискусії в теорії конституційного права, а також перманентні заклики політичних лідерів щодо посилення політичної та конституційно-правової відповідальності, так і не дали очікуваних результатів на практиці. Досі конституційно-правова відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності не визнана на конституційному рівні. Відсутність достатньої нормативно-правової основи та дієвого механізму реалізації конституційно-правової відповідальності призводить до того, що значна кількість порушень Конституції й законів України органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами залишається без відповідного реагування.

Багато проблем виникає під час розмежування конституційно-правової відповідальності з політичною відповідальністю. Це пов'язано з тим, що взаємозв'язок

конституційно-правової та політичної відповідальності дуже тісний, підстави можуть бути схожими, одна й та ж санкція в одному випадку може бути конституційно-правовою санкцією, в іншому – мірою політичного впливу. Як правильно підкреслює А. А. Сергеев, змішування конституційної та політичної відповідальності відбувається і через об'єктивну причину політизованості самого конституційного права [1]. Тому застосування цих понять у конституційному праві та розуміння їх спільних і відмінних ознак сприятимуть розробці несуперечливої й послідовної доктрини конституційно-правової відповідальності.

Проблеми політичної відповідальності досліджували О. М. Черниш [2] та М. М. Самуйлік [3], проте питання щодо її співвідношення з конституційно-правовою відповідальністю вони у своїх працях не піднімають. Окремі аспекти функціонування механізмів політичної відповідальності висвітлені у працях В. Баркова [4], М. В. Примуша [5], О. Сушинського [6], В. М. Торяник [7] та ін. Питанню розмежування конституційно-правової та політичної відповідальності приділяли увагу Л. Т. Кривенко [8], О. В. Мельник [9], А. Р. Наливайко [10], Р. М. Павленко [11], В. Ф. Погорілко та В. Л. Федоренко [12] та ін.

Уперше провів співвідношення конституційно-правової (державно-правової, судової) та політичної відповідальності відомий конституціоналіст О. С. Алексеев ще на початку ХХ ст. Судова відповідальність міністрів, зазначив він, на відміну від їх політичної відповідальності, є відповідальністю перед судом. Вона має своєю підставою лише порушення міністрами правових норм, але не може мати місце там, де йдеться про політичну доцільність їх урядових актів. Адже мета державно-правової відповідальності – забезпечити закономірність управління, а

не перевіряти доцільність урядових актів [13].

Уперше у вітчизняній науці на дисертаційному рівні дослідження співвідношення політичної та конституційно-правової відповідальності було здійснено С. В. Баланом [14]. На його думку, політична відповідальність не є похідною від конституційно-правової відповідальності, а виступає одним із самодостатніх різновидів соціальної відповідальності, що поширюється на особливе коло суб'єктів і має одним із своїх елементів відповідальність конституційно-правову, яка виступає тільки процедурною стороною (комплексом нормативних приписів) щодо політичної відповідальності. Політична відповідальність не обмежується лише конституційно-правовою відповідальністю, а має й інші гарантії здійснення державної влади у легітимний спосіб – внутрішні і зовнішні. Ці два види відповідальності відрізняються наслідками: конституційно-правова відповідальність має суто формальні наслідки – втрату статусу, що тягне за собою обмеження спеціальних прав та привілеїв, політична відповідальність – тільки об'єктивні наслідки – неможливість реалізувати політику. Відповідно мета цих видів різна: конституційно-правової – відновлення справедливості на базі чинного законодавства спеціальним суб'єктом, який наділений компетенцією (інстанція відповідальності); політичної – позбавлення легітимної можливості реалізувати свою волю як на даний момент (для політичного діяча), так і в майбутньому (для опозиційних політиків). Суб'єктом притягнення до політичної відповідальності є народ у цілому або його частина [15].

Позиції, що конституційно-правова відповідальність є різновидом політичної відповідальності, дотримуються також М. І. Піскотін [16], С. А. Авак'ян та Т. Д. Зражевська. Так, С. А. Авак'ян

стверджує, що правильно зрозуміти правову природу державно-правової відповідальності можна за допомогою з'ясування «специфіки державно-правових відносин, які є різновидом політичних відносин і виникають у зв'язку із здійсненням державної влади. Їх учасники несуть політико-правову відповідальність за свої дії, зумовлену оцінкою призначення суб'єкта відношення, його поведінки, наслідків діяльності, яка ним проводиться» [17]. Він також вважає, що юридична відповідальність відіграє другорядну роль щодо політичної відповідальності, причому в державному праві це проявляється найбільш виразно. По суті, державно-правова відповідальність є формалізацією критеріїв політичної оцінки поведінки суб'єктів державно-правових відносин як належної або неналежної [18]. На думку Т. Д. Зражевської, якщо суб'єкти державного права виступають у сфері реалізації політичної влади, то вони несуть, перш за все, політичну відповідальність, яка, будучи закріпленою в праві, водночас набуває властивостей відповідальності правової. Це й визначає найважливішу рису державно-правової відповідальності – яскраво виражений політико-правовий характер [19].

Розмежування конституційно-правової та політичної відповідальності, на думку С. В. Балана, можна провести за такими критеріями. По-перше, підстави та процедури політичної відповідальності не мають конституційно-правового регулювання. По-друге, політична відповідальність за колом суб'єктів є більш обмеженою, оскільки не включає широке коло осіб, залучених до вироблення державної політики: державні органи та політичні партії, які мають представництво в органах влади всіх рівнів. На відміну від конституційно-правової політичну відповідальність не несуть звичайні громадяни. Суб'єктами політичної від-

повідальності є лише ті фізичні та юридичні особи, які від імені держави реалізують державну владу, і ті, хто має сильний вплив на формування громадської думки. По-третє, не існує конкретної інстанції притягнення до політичної відповідальності: нею виступає народ як колегія виборців, електорат, іноді – партія. По-четверте, політична відповідальність не має об'єктивних та універсальних підстав застосування і залежить від низки факторів (політична ситуація в країні, політичні симпатії виборців тощо). По-п'яте, притягнення до політичної відповідальності відбувається фактично за відсутності вини. Компетенція політично відповідальної особи настільки широка, що така особа повинна передбачати наслідки своїх дій і докласти адекватних зусиль для нейтралізації зроблених помилок. У протилежному випадку мова може йти про недбалість чи самовпевненість, що теж є формами вини, а у випадку політичної відповідальності – тягти, наприклад, відставку уряду [20].

Слід не погодитись з тим, що конституційно-правова відповідальність є різновидом, а тим більше елементом політичної відповідальності. Дійсно, конституційно-правова відповідальність на відміну від інших видів юридичної відповідальності має здебільшого політичний характер. Суб'єкти, об'єкти, міри політичної та конституційно-правової відповідальності можуть збігатися. Проте йдеться не про підміну або тотожність політичної та конституційно-правової відповідальності, а лише про те, що остання реалізується у сфері політичних відносин, що ще раз підтверджує взаємозв'язок і взаємопроникнення конституційного права та політики. Змістовно природа конституційно-правової відповідальності не змінюється. Вона повинна наставати тільки у разі визнання наявності у діянні суб'єкта конституційно-

правових відносин законодавчо закріпленого складу конституційного делікту. Саме це лежить в основі розмежування конституційної і політичної відповідальності, чим не ставиться під сумнів рухливість межі між політичною та конституційно-правовою відповідальністю.

Так, однією з кваліфікуючих особливостей конституційно-правової відповідальності, що вирізняють її від інших самостійних видів юридичної відповідальності, на думку В. Ф. Погорілка та В. Л. Федоренка, є те, що конституційно-правова відповідальність через особливості предмета конституційно-правового регулювання має чітко виявлений політичний характер, оскільки відповідальність настає за порушення суспільних відносин, пов'язаних зі здійсненням влади в державі. Але конституційно-правова відповідальність не може ототожнюватися з політичною, оскільки існує в межах конституційно-правового припису і має відповідні юридичні, а не політико-моральні санкції [21].

Цікава з цього приводу позиція В. О. Виноградова, який погоджується з думкою, що конституційне право головним чином регулює політичні відносини, тобто є політичним правом [22], тому й конституційно-правова відповідальність має політичний зміст, а її міри – політичний характер. Конституційно-правова відповідальність виконує функцію політико-правового впливу на суб'єктів, які вчинили конституційні делікти і є одним із методів регулювання суспільних відносин, що дає підстави інколи не зовсім точно ототожнювати конституційно-правову відповідальність з політичною. Проте не будь-яку міру публічно-примусового впливу (в т. ч. організаційну), яка має політичний зміст, можна розглядати як міру конституційно-правової відповідальності. Так, негативна оцінка главою держави діяльності уряду не може

вважатися мірою конституційно-правової відповідальності, оскільки сама по собі не тягне ніяких несприятливих конституційно-правових наслідків для уряду. У цьому випадку межі власне юридичної відповідальності безпідставно розширюються, а її функція стимулювання належної поведінки втрачає свій зміст. Застосування мір конституційно-правової відповідальності завжди пов'язано з настанням несприятливих (невигідних) політичних наслідків для суб'єкта, який допустив неналежну поведінку в конституційно-правовій сфері. У сферу конституційного права включені також відносини основоположного характеру «держава (публічна влада) – особа», як пов'язані, так і безпосередньо не пов'язані з політичними. Разом з тим, неналежні діяння суб'єктів конституційно-правових відносин у цій сфері також можуть тягнути і несприятливі наслідки політичного характеру [23].

Співвідношення конституційної і політичної відповідальності також проаналізовано Н. М. Колосовою, на думку якої однією з особливостей конституційної відповідальності визнається її тісний зв'язок з політичними відносинами. У той же час, відзначаючи специфіку взаємозв'язку права і політики, наголошено, що конституційна відповідальність – це вид не політичної, а юридичної відповідальності. Виявляється критерій розмежування конституційної та політичної відповідальності – підстави їх настання. Відповідно підставою настання конституційної відповідальності визнається наявність у діяч (бездіяльності) суб'єктів права складу конституційного правопорушення (делікту), закріпленого в законодавстві [24].

Позиції, що конституційно-правова відповідальність (як юридична) і політична відповідальність (як неюридична) принципово різняться, дотримуєть-

ся також І. К. Сокольщик. Якщо визнати, що конституційно-правова відповідальність – є відповідальністю юридичною, то покладення на певного суб'єкта обов'язку зазнати негативних наслідків може бути здійснено тільки тоді, коли для цього є підстави, зафіксовані в тих чи інших нормативно-правових актах. Причому єдиною такою підставою є вчинення правопорушення. У нашому випадку – це конституційне правопорушення (конституційний делікт) – «деліктна» підстава конституційно-правової відповідальності. Проте, вважає автор, однієї «деліктної підстави» недостатньо для проведення розмежування між політичною і конституційно-правовою відповідальністю. Конституційно-правова відповідальність як юридична відповідальність не може розглядатися без такого необхідного процесуального фактору, як участь органу правосуддя (конституційного суду, верховного суду, спеціального трибуналу тощо), який би авторитетно констатував, було правопорушення, чи ні. Отже, існування конституційно-правової відповідальності може бути визнано тільки за наявності двох елементів її змісту: матеріального («деліктна» підстава) і процесуального (участь судового органу), які тісно взаємопов'язані [25].

Конституційно-правова та політична відповідальність мають цілий ряд спільних ознак. По-перше, і конституційно-правова, і політична відповідальність – це, перш за все, відповідальність органів публічної влади та їх посадових осіб перед народом за неналежну реалізацію тих владних повноважень, які народ як єдине джерело влади їм передав. По-друге, збігаються об'єкти таких видів відповідальності – ними є суспільно-політичні цінності, що охороняються нормами конституційного права: народовладдя, організація державної влади та місцевого самоврядування, права і свободи люди-

ни і громадянина тощо (в узагальненому вигляді – це конституційний лад України як система найважливіших конституційно-правових відносин, які пов'язані з організацією та діяльністю держави та суспільства). По-третє, ціла низка санкцій, що застосовуються, спільні для обох видів відповідальності: відставка, відкликання та ін.

З другого боку, визнання конституційно-правової відповідальності самостійним видом юридичної відповідальності, що настає за порушення норм конституційного права, дозволяє відмежувати її від політичної відповідальності, яка не має ознак юридичної відповідальності. По-перше, на конституційно-правову відповідальність поширюється дія основних принципів, загальних для всіх видів юридичної відповідальності: справедливості, гуманізму, законності, невідворотності, індивідуалізації, винуватості діяння, що є невластивим відповідальності політичній. По-друге, конституційно-правова відповідальність має чітку, законодавчо встановлену підставу її настання, санкції та інші ознаки, які не є характерними для неюридичних видів відповідальності. Так, підставою конституційно-правової відповідальності є конституційний делікт – суспільно небезпечне, протиправне, винне діяння (дія або бездіяльність), яке посягає на конституційний лад та його інститути, за вчинення якого передбачена конституційно-правова відповідальність [26]. Підстави політичної відповідальності часто неконкретизовані, ними можуть бути, наприклад, неправильний політичний курс, втрата довіри, різні політичні погляди, несвоєчасне ухвалення рішення тощо. По-третє, дотримання норм політичної відповідальності забезпечується не за допомогою мір державного примусу, а мірами суспільного, в тому числі політичного впливу, негативною суспільною оцінкою тощо.

Ще однією відмінністю є те, що конституційно-правова відповідальність може наставати тільки в тому випадку, якщо в діянні особи наявні всі елементи складу конституційного делікту. Якщо ж, наприклад, в діянні відсутній такий елемент, як вина, то притягнення її до конституційно-правової відповідальності стає неможливим, проте до цього суб'єкта можна застосувати міри політичної відповідальності.

Застосування конституційно-правових санкцій завжди чітко законодавчо регламентоване і відбувається відповідно до передбаченої законодавством процедури, відхилення від приписів процесуальних норм не допускається. Політична відповідальність може накладатися в більш простому порядку, без дотримання юридичних формальностей.

Відсутність чітких юридичних підстав конституційно-правової відповідальності в кожному конкретному випадку свідчить або про прогалину в конституційному законодавстві, або про те, що в цьому випадку має місце політична відповідальність [27]. Тому слід не погодитись із позицією С. А. Авак'яна, який зазначає, що «специфічною рисою державно-правової відповідальності є те, що вона застосовується і в тих випадках, коли не можна знайти чітко виражених, формалізованих критеріїв для оцінки суб'єктів державно-правового відношення як такого, що порушує закон. І, все-таки, ця відповідальність настає, оскільки підставою для застосування міри в таких ситуаціях розглядається невідповідність дій суб'єкта більш високому інтересу, недоцільність дії, небажана поведінка, недосягнення необхідного результату. Тобто залежно від того, що дає конкретна діяльність, які вона приносить успіхи і які містить недоліки, вирішується питання про застосування мір державно-правової відповідальності. Незважа-

ючи на те, що підстави для застосування державно-правової відповідальності можуть бути передбачені нормативним актом, все ж таки саму можливість застосування мір відповідальності навіть у цьому випадку підказує не нормативний акт, а життя» [28]. Д. Т. Шон теж вважає, що підставами для відставки уряду парламентом можуть бути не лише порушення конституції та законів, а й, до того ж частіше всього, нездатність справитися з існуючим в країні станом, неправильний курс внутрішньої і зовнішньої політики [29].

На нашу думку, зазначені точки зору – яскраві приклади ототожнення політичної та конституційно-правової відповідальності. Остання хоча і має політичний характер, проте суттєво відрізняється від політичної, оскільки є самостійним видом юридичної відповідальності. Тому їх слід чітко розмежовувати в кожному конкретному випадку.

Слушною з цього приводу є позиція Н. М. Колосової, що з правової точки зору не так важливо знайти відмінності між політичною і конституційно-правовою відповідальністю, як визначити наявність чи відсутність останньої в кожному конкретному випадку, оскільки відставка міністра, наприклад, може бути одночасно мірою як політичної, так і конституційної відповідальності. Важливо також враховувати, що підставою конституційної відповідальності для вищих посадових осіб є порушення їх конституційних обов'язків, тоді як політична відповідальність означає тільки те, що особа, яка займає вищу державну посаду, може позбутися політичної підтримки в силу тих чи інших причин [30]. Саме тому вкрай важливо закріпити чіткий перелік повноважень посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування та встановити конституційно-правові санкції, які можуть застосовуватися

до порушників у разі неналежного виконання ними своїх обов'язків або зловживання своїми правами.

Отже, підсумовуючи, зазначимо, що конституційно-правова відповідальність та політична відповідальність, незважаючи на їх тісний взаємозв'язок, це різні за своєю природою види соціальної відповідальності. Хоча конституційно-правова відповідальність має здебільшого чітко виражений політичний характер (за підставами, колом суб'єктів, мірами впливу на них), вважаємо, що її відмежування від політичної відповідальності дозволить завадити перетворенню конституційно-правової відповідальності з правового інституту на інструмент політичної боротьби. Застосування конституційно-правових санкцій має обмежуватися лише конституційно-правовими цілями та, перш за все, гарантуванням і охороною конституційного ладу, захистом прав і свобод людини і громадянина.

## Література

1. *Сергеев А. А.* Конституционная ответственность в Российской Федерации (часть первая) // Конституционное и муниципальное право. – 2002. – №4. – С. 23-24.
2. *Черниш А. М.* Политическая ответственность в системе социалистического народовластия : монография. – Х. : Вища школа, 1987. – 193 с.
3. *Самуйлік М. М.* Політична відповідальність: специфіка, структура, функціонування : автореф. дис. ... канд. політ. наук. – Одеса, 1997. – С.18.
4. *Барков В.* Украина сегодня: политические, социальные и национальные детерминанты развития / НАН Украины, Институт философии им. Г. Сковороды. – К., 1998.
5. *Примуш М. В.* Політико-правове регулювання діяльності політичних партій. – Донецьк, 2001.
6. *Сушинський О.* Контроль у сфері публічної влади: методологічні та організаційно-правові аспекти. – Л. : ЛРІДУ УФДУ, 2002.

7. *Торяник В. М.* Взаємна політична відповідальність державної влади і громадянина в сучасній правовій державі : автореф. дис. ... канд. політ. наук. – Дніпропетровськ, 2006.
8. *Кривенко Л. Т.* Конституційно-правова відповідальність – елемент конституційно-правового статусу Верховної Ради України // Часопис Київського університету права. – 2002. – №4. – С. 28-34; *Кривенко Л.* Конституційна відповідальність глави держави // Віче. – 2001. – №10. – С. 3-18.
9. *Мельник О. В.* Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2000. – 17 с.
10. *Наливайко Л.* Конституційно-правова відповідальність: критерії класифікації та види // Віче. – 1999. – №10. – С. 25-32.
11. *Павленко Р. М.* Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід. – К. : Вид. дім «КМ Академія», 2002. – 253 с.
12. *Погорілко В. Ф., Федоренко В. А.* Конституційне право України. Академ. курс : підруч. у 2-х т. : Т. 1. / За ред. В. Ф. Погорілка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2006. – 544 с.;
13. *Погорілко В. Ф., Федоренко В. А.* Конституційно-правова відповідальність // Правова держава : щорічник наук. праць Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Вип. 13. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – С.114-130.
14. *Алексеев А. С.* Безответственность монарха и ответственность правительства. – М., 1907. – С. 55-56.
15. *Балан С. В.* Співвідношення політичної та конституційно-правової відповідальності у здійсненні державної влади : автореф. дис. ... канд. політ. наук. – К., 2007. – 20 с.
16. *Балан С. В.* Там само. – С. 16-17.
17. *Пискотин М. И.* Политическая ответственность работника аппарата государственного управления в социалистических странах // Доклад на международной научной конференции по теме: «Ответственность сотрудника государственной администрации». – Варшава, 1975. – С.10.
18. *Авакьян С. А.* Государственно-правовая ответственность // Советское государство и право. – 1975. – №10. – С.17.
19. *Авакьян С. А.* Санкции в советском государственном праве // Советское государство и право. – 1973. – №11. – С. 31.
20. *Зражевская Т. Д.* Ответственность по советскому государственному праву. – Воронеж, 1980. – С. 26-27.
21. *Балан С. В.* Вказ. пр. – С. 17.
22. *Погорілко В. Ф., Федоренко В. А.* Вказ. пр. – С. 519.
23. Государственное право Германии. – М., 1994. – Т. 2. – С. 307.
24. *Виноградов В. А.* Проблемы охраны (защиты) Конституции Российской Федерации и конституционно-правовая ответственность // Конституционное и муниципальное право. – 2003. – №1. – С. 3.
25. *Колосова Н. М.* Теория конституционной ответственности: природа, особенности, структура : автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. – М., 2006. – С. 21.
26. *Соколыщик И. К.* Конституционно-правовая ответственность и политическая ответственность. Основные различия // <http://www.yurclub.ru>
27. *Батанова Н. М.* Конституційні делікти в Україні: проблеми теорії та практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2007. – С. 4.
28. *Колосова Н. М.* Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. – М. : Городец, 2000. – С.104.
29. *Авакьян С. А.* Государственно-правовая ответственность. – Советское государство и право. – 1975. – №10. – С. 22.
30. *Шон Д. Т.* Конституционная ответственность // Государство и право. – 1995. – №7. – С. 38.
31. *Колосова Н. М.* Указ. тр. – С. 22.