

ПОНЯТТЯ та сутність

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ВИЩИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ



О. Т. Волощук

кандидат юридичних наук, доцент кафедри міжнародного права Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

У цій статті досліджуються проблеми визначення поняття та сутності конституційно-правової відповідальності вищих органів державної влади, аналізуються різні точки зору вчених на окреслену проблему, а також розглядається співвідношення конституційно-правової відповідальності та політичної відповідальності.

Ключові слова: вищі органи державної влади, відповідальність, підконтрольність, підзвітність, конституційно-правова відповідальність, політична відповідальність.

В этой статье исследуются проблемы определения понятия и сущности конституционно-правовой ответственности высших органов государственной власти, анализируются различные точки зрения ученых на очерченную проблему, а также рассматривается соотношение конституционно-правовой ответственности и политической ответственности.

Ключевые слова: высшие органы государственной власти, ответственность, подконтрольность, подотчетность, конституционно-правовая ответственность, политическая ответственность.

In this article the problem definition and essence of the constitutional and legal responsibility of the higher authorities investigated, different views of scientists outlined the problem is analyzed and the ratio of the constitutional and legal responsibility and political responsibility in question.

Keywords: *higher authorities, responsibilities, control, accountability, constitutional and legal responsibility, political responsibility.*

У сучасних реаліях, коли йдеться про реформування засад державного управління, на перший план висувається проблематика притягнення до відповідальності керівної верхівки, яку потрібно, безперечно, розв'язувати задля забезпечення ефективності проведених реформ. Звичайно, такі зміни мають проходити на основі заздалегідь виробленої стратегії, причому остання має бути заснованою на науковому підході і базуватись на висновках провідних правників. Сучасні пріоритети розвитку української держави змушують приділяти більш серйозну увагу подальшій розробці інституту конституційно-правової відповідальності вищих органів державної влади. Адже питання взаємної відповідальності інститутів влади є одним з ключових для функціонування демократичної політичної системи, від його оптимального вирішення залежить дієвість політичної системи та системи державної влади, а також повноцінна реалізація базового демократичного принципу розподілу влад.

Маємо зауважити, що діяльність вищих органів державної влади завжди привертала увагу не тільки вчених, а й пересічних громадян. Такий стан речей легко пояснити, адже саме на плечі цих органів лягає тягар виконання важливих функцій держави. Окремі аспекти досліджуваного

питання були предметом наукового аналізу низки вітчизняних і зарубіжних вчених. Серед вітчизняних науковців – доктори В. Б. Авер'янова, Ю. Г. Барабаша, Ф. Г. Бурчака, А. З. Георгіци, О. В. Мельник, С. Г. Серьогіної, В. М. Шаповала та ін. На окрему увагу заслуговує колективна праця І. О. Кресіної, А. А. Коваленко, С. В. Балана, які в рамках дослідження інституту імпідменту зосереджували також свою увагу і на загальнотеоретичному визначенні поняття «відповідальність» та його складових елементах. Деякі питання окресленої проблеми розглянуто в роботах науковців близького та далекого зарубіжжя, а саме: М. Амеллера, А. М. Барнашова, Н. А. Бобрової, Ю. А. Дмитрієва, Т. Д. Зражевської, Н. М. Колосової, А. О. Мішина, Б. А. Ф'юїті, В. Є. Чиркіна, Д. Т. Шона тощо. Водночас спеціальних праць на рівні монографій практично немає, а категорія осіб, що нас цікавить – політичні діячі – має специфічні риси відповідальності, які потребують більш «прискіпливої» уваги та дослідження. А тому відповідно мета нашої статті полягає в намаганні частково усунути цю прогалину вітчизняної науки конституційного права.

Як відомо, здійснення загального керівництва й управління в будь-якій країні складає прерогативу вищих державних органів, до яких належать глава держави, уряд, парламент, суд. Реальне становище та роль цих органів у механізмі здійснення владних повноважень залежать від форми правління, політичного режиму, історичних і національних особливостей, соціально-політичної та політичної ситуації, яка складається в країні в той чи інший період її розвитку. Вони виконують представницькі функції від імені держави, приймають закони, здійснюють управління. В одних випадках для кожного із видів діяльності передбачається своя політична устано-

ва – глава держави, парламент, уряд. Іноді владні повноваження поглинає один інститут – наприклад, глава абсолютної монархії. Але у будь-якому разі, незалежно від системи вищих органів державної влади у тій чи іншій країні, саме на ці органи покладено виконання найважливіших функцій держави. Проблема створення ефективного механізму контролю за діяльністю органів державної влади існує вже доволі давно і є предметом тривалих дискусій, особливо в наукових колах. З цього приводу в конституційно-правовій науці можна виявити широкий спектр точок зору – від позитивних до критичних і навіть абсолютно негативних. Так, на думку відомого російського юриста П. Баренбойма, очікувати приходу до влади над усе сумлінних, порядних і чесних людей сучасності – мета настільки ж недосяжна, наскільки не відповідає самій суті державної влади [1, с. 24]. На думку О. В. Мельник, труднощі при втіленні в державно-правову практику принципу відповідальності представників державної влади пояснюються такими чинниками: по-перше, встановлення їх відповідальності дещо суперечить самій суті державної влади, яка передбачає можливість примусу, що є особливим відношенням панування, засобом впливу на поведінку людей за допомогою авторитету, права, насильства, а, по-друге, її законодавче закріплення належить до компетенції вищих органів державної влади, тому тільки їх висока політична і правова свідомість дозволяє обмежити власну діяльність правовими рамками [9, с. 7-8]. Тому в процесі демократизації суспільства ідея відповідальності державної влади не просто знаходить загальне визнання, а й закріплюється законодавчо як основа правової держави. В житті втілюється сформульоване О. Барро правило: влада силою речей належить тому, хто повинен за неї відповідати – це жит-

тевий закон справедливості та політичної етики.

Реалізація місії публічної влади ґрунтується на довірі громадян, громад і народу загалом. Водночас ця довіра ґрунтується на презумпції відповідальності. Тому ті, хто у результаті виборів здійснюють публічну владу, відповідальні за дотримання цього принципу довіри. У сучасних основних законах багатьох демократій декларується відповідальність держави перед людиною, а в чинній Конституції України буквально визначається, що «державна відповідає перед людиною за свою діяльність» (ч. 2 ст. 3). Аналіз юридичної літератури та конституційного законодавства з окресленої проблематики засвідчує, що немає єдиного підходу до визначення поняття та сутності відповідальності вищих органів державної влади. Мабуть, неоднозначне тлумачення цього поняття пов'язане з тим, що дотепер у вітчизняній юридичній науці немає єдиного підходу до визначення поняття власне відповідальності. Це цілком закономірно, оскільки предметна сфера, що охоплюється поняттям «відповідальність», постійно змінюється. Навіть у рамках конкретної юридичної науки термін «відповідальність» застосовують для визначення різних аспектів діяльності суб'єкта, і кожний вид відповідальності має властиву тільки йому специфіку. Тому логічно, з нашої точки зору, визначитися із розумінням змісту відповідальності. Вперше термін «відповідальність» зустрічається у французькому словнику Робера в 1783-1784 рр. і означає: 1) обов'язок для міністрів залишити владу, коли законодавчий корпус їх відстороняє; 2) обов'язок відшкодувати шкоду, завдану з власної провини або (у деяких випадках) визначену законом; 3) моральний або інтелектуальний обов'язок або необхідність спокутувати провину, виконати свій обов'язок, договір. В нау-

ковий обіг першим термін «відповідальність» ввів Т. Гоббс (XVII ст.), в контексті абстрактної відповідальності громадян, що об'єднані «суспільним договором», за діяння своєї держави (Левіафан). Кант ототожнював відповідальність особи з її обов'язком, Гегель з розумним усвідомленням нею необхідності певної лінії поведінки. За радянських часів поняття відповідальності визначалось як «заснована на законі, об'єктивно зафіксована в юридичних критеріях необхідність, яка виступає як специфічний юридичний обов'язок відповідати за свою юридично значущу поведінку (діяльність), яка концентрує в собі імперативну силу права і реалізується через регулятивні правовідносини, в яких зобов'язаний суб'єкт знаходиться у стані відповідальності». Сучасне вживання цього терміна є неоднозначним. Воно містить у собі як позитивний аспект (відповідальність до порушення норми в розумінні відповідального поводження), так і ретроспективний (негативні наслідки для порушника соціальної норми). Головна відмінність тлумачення відповідальності в праві від її розуміння в етиці, психології, соціології і філософії в тому, що підставою відповідальності в праві є правопорушення, акцент зміщується на її ретроспективний аспект.

Одним із засобів юридичної відповідальності вищих органів державної влади виступає конституційно-правова відповідальність. У цьому зв'язку варто підкреслити, що нині її існування і реальне застосування стає одним із засобів забезпечення належного функціонування всього державного механізму і, безперечно, виступає важливим фактором легітимації державної влади та запорукою відповідно демократичного розвитку суспільства. Проблематика конституційно-правової відповідальності досить актуальна в сучасній науці конституційного права. Юридична наука робить лише перші кро-

ки у вивченні питань конституційно-правової відповідальності. Саме із цим пов'язано те, що досі ще не сформульовано загальновизнаного визначення конституційно-правової відповідальності. На думку Ю. О. Тихомирова, конституційно-правову відповідальність потрібно тлумачити у широкому значенні як конституційне провадження розслідувань і притягнення до відповідальності вищих органів влади та їхніх посадових осіб за порушення конституції та інших законів [13, с. 320]. В. О. Лучин конституційно-правову відповідальність визначає як зумовлену конституційно-правовими нормами необхідність певних суб'єктів відповідати за свою юридично значущу поведінку в установленому порядку і діяти згідно з покладеними на них обов'язками, а у разі відхилення – мати відповідні позбавлення [8, с. 36]. З таким визначенням погоджуються й інші вчені, зокрема, В. О. Виноградов [3, с. 20-21], Ю. А. Дмитрієв, Ф. Ш. Ізмайлова та ін. [5, с. 88-96]. В. Погорілко та В. Федоренко розглядають конституційно-правову відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності, що дістає вираження у пріоритетності захисту найважливіших відносин, а також можливості настання несприятливих наслідків для суб'єктів конституційного права, що порушили (чи таких, що прагнуть порушити) норми конституційного законодавства [11, с. 114-131]. Ю. Тодика визначає конституційну відповідальність як особливий вид юридичної відповідальності, що має складний політико-правовий характер. Така відповідальність настає за конституційний делікт (правопорушення) і виражається у негативних наслідках для суб'єкта конституційного правопорушення [14, с. 188-189]. О. Кутафін, аналізуючи поняття конституційно-правової відповідальності, доходить висновку про те, що вона є суто ретроспективною, основними озна-

ками її є протиправність, караність, винність та особлива процедура застосування санкцій [7, с. 385]. Однак, з нашої точки зору, перспективна (позитивна) та ретроспективна (негативна) юридична відповідальність є елементами єдиного цілого – субінституту конституційно-правової відповідальності, який одночасно характеризує статус суб'єктів конституційних відносин.

Потрібно відмітити, що власне термін «конституційно-правова відповідальність» майже не застосовується в сучасних конституціях і законодавстві. Винятком є Польща, в тексті її Конституції 1992 р. вказується на існування інституту конституційно-правової відповідальності (ст. 336) [6, с. 253-254], щодо інших держав, то цей вид юридичної відповідальності існує, але для його позначення в законодавстві не застосовується термін «конституційно-правова відповідальність», хоча й містяться конкретні конституційно-правові санкції. Вона знаходить законодавче закріплення в загальному правовому становищі органів державної влади, яке виражається у стані «відповідальності», «підконтрольності», «підзвітності». Крім цього, суб'єкти конституційно-правової відповідальності також чітко не визначені в законодавстві і тому виводяться імпліцитно, з аналізу змісту конституційно-правових норм. Наприклад, російські дослідники цього державно-правового інституту, виходячи зі змісту ст. ст. 13, 15 Конституції Російської Федерації, вважають, що суб'єктами цього виду відповідальності є: держава, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання, посадові особи, депутати, фізичні особи. В деяких країнах законодавство більш конкретне. Наприклад, згідно з законом Польщі від 1982 р. «Про державний Трибунал» ними є: президент; члени уряду, у т. ч. і прем'єр-міністр; прези-

дент національного банку; верховний головнокомандуючий збройними силами; голова Верховної палати контролю; голови урядових установ; керівники центральних служб при міністерствах, призначені на тимчасовій основі прем'єр-міністром [2, с. 12-13]. Таким чином, політичні партії й організації та окремі громадяни в Польщі суб'єктами конституційно-правової відповідальності не визнаються. В переважній більшості країн конституційно-правова відповідальність застосовується лише до осіб, які перебувають на посаді в державних органах влади. Але є й винятки. Згідно з польською концепцією до цього виду відповідальності притягуються і ті особи, що її вже залишили. Тривалість терміну давності досягає 10 років з моменту факту правопорушення. Як видається, цілі конституційно-правової відповідальності в цьому випадку більш широкі, вона застосовується не тільки, щоб усунути з посади особу, яка допускає порушення Конституції чи закону, а й вимагає звіту тоді, коли особа вже залишила свою посаду [2, с. 15]. Конституційне законодавство країн світу передбачає різні конституційно-правові санкції до вищих органів державної влади та їх посадових осіб. Але суть їх зводиться до такого: позбавити посадову особу права здійснювати державну владу шляхом вилучення зі сфери політики, розформувати державний орган, що не впорався з покладеними на нього законодавством функціями.

До санкцій конституційно-правової відповідальності, що можуть бути застосовані до вищих органів державної влади, відносяться: дострокова зміна конституційного статусу органу шляхом розпуску, відставки, імпічменту; визнання нормативно-правових актів, що прийняті органом державної влади, неконституційними. При цьому відмітимо, що найбільш поширеною і досконалою формою

конституційно-правової відповідальності вищих посадових осіб (Президента, міністрів Уряду, сенаторів і т. ін.) є інститут імпідменту і схожі з ним процедури. Якщо аналізувати відповідальність уряду та окремих міністрів, то ці особи при виконанні службових обов'язків у більшості держав несуть і політичну, і конституційно-правову, і цивільну, і кримінальну відповідальність [4, с. 120-121], але найбільш розповсюдженою є політична відповідальність уряду перед парламентом. Суть цього інституту полягає в можливості парламенту відправляти уряд або окремих його членів у відставку не тільки за порушення Конституції й законів, а й за нездатність впоратися з економічними труднощами у країні, неправильний курс внутрішньої або зовнішньої політики. Політична відповідальність уряду значною мірою суб'єктивна, а необхідність її застосування визначається не критеріями законності, а потребами конкретної політики, відображеними у волевиявленні парламентарів [15, с. 80]. Парламент, його окремі органи та депутати також несуть політичну і конституційно-правову відповідальність у вигляді дострокової зміни конституційного статусу (розпуск, відставка, позбавлення депутатського мандата й імунітету). Такий захід, як розпуск парламенту, здебільшого використовується як засіб виходу з політичної кризи. Так, згідно з Конституцією Російської Федерації встановлюють підстави і порядок розпуску Державної Думи Президентом (ст. 111, ст. 117). Зокрема, зазначається, що у випадку, коли Державна Дума протягом 3 місяців повторно висловить недовіру Уряду Російської Федерації, Президент Російської Федерації повідомляє про відставку Уряду або розпускає Державну Думу (ч. 3 ст. 117). Такий розпуск є узаконеним засобом зміцнення особистої влади Президента або засобом рішення політичних конфліктів між Урядом

і Парламентом. Зауважимо, що положення парламенту у парламентарних та президентських країнах відрізняється. Якщо у парламентських країнах уряд ефективно впливає на парламент і може здійснити його розпуск, то у президентських республіках парламент юридично більш незалежний та не може бути розпущений президентом. Аналіз конституційного законодавства свідчить, що в сучасному світі існує і конституційно-правова відповідальність парламенту. Наприклад, коли парламент тривалий час не може розпочати свою діяльність і тим самим не виконує своїх конституційних функцій (протягом 30 днів на Україні), якщо парламент не приймає державний бюджет протягом встановленого строку, не будучи здатним приймати рішення (Чехія). Санкцією конституційно-правової відповідальності парламенту є скасування його актів чи їх окремих положень внаслідок їх визнання неконституційними. Таке рішення, як правило, уповноважений приймати орган конституційної юрисдикції країни. Так, в Австрії Конституційний Суд приймає рішення за скаргами на протиправність будь-яких нормативно-правових актів. В деяких країнах питання щодо конституційності актів парламенту вирішує вищий суд загальної юрисдикції. Наприклад, в Ірландії до повноважень Високого Суду належить прийняття рішень щодо конституційності та юридичної сили будь-якого закону. Ще однією конституційно-правовою санкцією щодо депутата парламенту є позбавлення його депутатського імунітету. Згідно з загальновизнаним принципом депутати користуються захистом з боку представницького органу від арешту і деяких інших процесуальних дій, пов'язаних з обмеженням особистих прав і свобод, а також від судового переслідування на підставі порушення кримінальної справи та відповідного звинувачення. Зміст і обсяг депутатського імуні-

тету в різних країнах відмінний, але ніде він не має абсолютного характеру. Майже в усіх країнах світу депутати парламенту не наділені імунітетом у випадку затримання на місці вчинення злочину.

Аналіз юридичної літератури та конституційного законодавства сучасних держав не дає підстав стверджувати, що існує єдиний підхід до визначення поняття й сутності відповідальності вищих органів державної влади. З моменту свого виникнення зазначений інститут права розвивався як політико-правовий інститут, що зумовлено специфікою діяльності вищих органів, яка лежить у двох площинах – політичній і юридичній, а тому й оцінюється відповідно за двома критеріями – політичної доцільності та відповідності законодавству. Відповідно це породжувало і породжує серед вчених дискусію щодо найменування виду відповідальності вищих органів державної влади та відповідно визначення її сутності. Схожість конституційної і політичної відповідальності за підставами, суб'єктами, санкціями призводить до того, що політична та конституційна відповідальність нерідко отожднюються. Нам більше імпонує позиція С. Г. Серьогіної, яка вважає, що конституційно-правова відповідальність може застосовуватися тільки за правопорушення в конституційному праві, тобто підставою правової відповідальності уряду є встановлений факт правопорушення з боку урядовців, передбачений конституційним законодавством, а політична – має принципово інший характер, оскільки її підстава – недоцільність діяльності посадових осіб, а не вчинення ними правопорушень. З цього випливає, що мета конституційно-правової відповідальності – припинити порушення конституційної законності, а політичної – усунути невідповідність між урядовою політикою й вимогами глави держави чи парламентської більшості [12, с. 22-

23]. Таким чином, політична відповідальність за обсягом ширше, ніж конституційно-правова відповідальність, і співвідноситься з нею як родове і видове явище. Оскільки підстава конституційно-правової відповідальності є формалізацією критеріїв політичної оцінки поведінки, то будь-яка конституційно-правова відповідальність носить політичний характер. Політична відповідальність виступає інструментом, що забезпечує єдність дій гілок влади з питань державної політики та суспільного розвитку. І хоча політична відповідальність істотно відрізняється від конституційно-правової, проте сама можливість її застосування закріплюється в конституціях як елемент системи «стримань та противаг».

Отже, на основі проведеного аналізу поняття та сутності політичної і конституційно-правової відповідальності, можна констатувати, що ці два поняття тісно взаємопов'язані між собою спільною метою: забезпечити належне здійснення публічної влади, а також позбавити правопорушника права здійснювати державну владу шляхом вилучення його із сфери політики. Водночас «взаємопов'язані» не означає, що це є тотожні поняття. Конституційно-правову відповідальність вищих органів державної влади слід розглядати як юридичну 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 впливу (негативна відповідальність), суть яких полягає у вилученні із сфери політики та позбавленні права здійснювати державну владу.

Отже, з огляду на вищенаведене, можна стверджувати, що завдяки багатоплановості конституційно-правової відпові-

дальності існують різні підходи як до дослідження цієї проблеми, так і до визначення поняття конституційно-правової відповідальності. В цьому випадку науковці акцентують свою увагу на різних проявах такого феномену, на політичному забарвленні, специфічному механізмі реалізації, суб'єктах та санкціях конституційно-правової відповідальності. У конституційній сфері, де надзвичайно великий потенціал концентрації політичних відносин, необхідним є існуван-

ня і політичної, і конституційно-правової відповідальності. Ці два види відповідальності взаємозв'язані спільною метою – забезпечити належне здійснення публічної влади. Доволі часто, коли немає підстав для застосування юридичної відповідальності, застосовується політична. Їх поєднання, пріоритет того чи іншого виду відповідальності пов'язані з місцем та роллю органу в системі розподілу влад, з його функціями та повноваженнями.

Список використаної літератури

1. *Баренбойм П.* 3000 лет доктрины разделения властей. Суд Сьютера / П. Баренбойм. – М. : Белые альвы, 1996. – 223 с.
2. *Виатр Е. Дж.* Конституционная ответственность в Польше после 1989 года / Ежи Дж. Виатр // Конституционное право : восточноевропейское обозрение. – 1996. – № 2. – С. 12-15.
3. *Виноградов В. А.* Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование / В. О. Виноградов. – М., 2000. – 287 с.
4. *Георгіца А. З.* Конституційно-правові інститути зарубіжних країн / А. З. Георгіца. – Чернівці, ЧДУ : Рута, 1994. – 138 с.
5. *Дмитриев Ю. А., Измайлова Ф. Ш.* Проблема контроля и ответственности в деятельности органов государственной власти / Ю. А. Дмитриев, Ф. Ш. Измайлова // Государство и право. – 1996. – № 4. – С. 88-96.
6. Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий / С. Головатий. – К. : Право, 1996. – 544 с.
7. *Кутафин О. Е.* Предмет конституционного права / О. Е. Кутафин. – М. : Юристъ, 2001. – 444 с.
8. *Лучин В. О.* Ответственность в механизме реализации Конституции / В. О. Лучин // Право и жизнь. – 1982. – № 1. – С. 31-35.
9. *Мельник О. В.* Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. В. Мельник / Київський національний ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2000. – 199 с.
10. Органи державної влади в Україні / За ред. В. Ф. Погорілка : моногр. / В. Ф. Погорілко. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. – 592 с.
11. *Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л.* Конституційно-правова відповідальність / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко // Правова держава : щорічник наук. праць Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – Вип. 13. – К., 2002. – С. 114-131.
12. *Серьогіна С. Г.* Відповідальність уряду як елемент форми правління / С. Г. Серьогіна // Проблеми законності : Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2004. – Вип. 66. – С. 21-31.
13. *Тихомиров Ю. А.* Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 2001. – 355 с.
14. *Тодика Ю. М.* Конституція України : проблеми теорії і практики : моногр. / Ю. М. Тодика. – Х. : Факт, 2000. – 608 с.
15. *Шаповал В. М.* Конституційне право зарубіжних країн / В. М. Шаповал. – К. : АртЕк, Вища школа, 1997. – 264 с.