
А. О. Муртіщева, аспірант кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Фактичні підстави конституційної відповідальності уряду: доктринально-правові проблеми визначення

Стаття присвячена дослідженню конституційно-правової відповідальності уряду, її фактичних підстав. Розглянуто особливості суб'єкта, об'єкта, суб'єктивної та об'єктивної сторін як елементів складу конституційного правопорушення, визначено тенденції подальшого розвитку інституту конституційної відповідальності уряду.

Ключові слова: конституційно-правова відповідальність, уряд, конституційна відповідальність уряду, конституційний делікт, склад конституційного правопорушення.

Становлення інституту конституційної відповідальності органів публічної влади в Україні відбувається за відсутності належного правового регулювання та єдиного наукового розуміння його природи. Недостатньо розробленою, зокрема, є концепція конституційної відповідальності уряду, особливо в аспекті визначення її підстав. Неузгодженість наукових позицій призводить до того, що відповідальність вищого органу виконавчої влади часто визначається лише як політична або політико-правова. А це, у свою чергу, не сприяє виробленню ефектив-

ного механізму реалізації конституційної відповідальності, створює загрозу порушення однієї з фундаментальних засад конституційного ладу – принципу конституційної законності.

Аналізу підстав конституційної відповідальності приділена увага такими вітчизняними та зарубіжними науковцями, як Ю. Г. Барабаш, В. О. Виноградов, А. О. Кондрашев, Н. М. Колосова, О. О. Кутафін, С. Г. Серьогіна, Ю. В. Ткаченко, Ю. М. Тодика та ін. Отримані наукові результати є основою для проведення подальшого комплексного дослідження. Метою цієї статті є аналіз фактичних підстав конституційної відповідальності вищого органу виконавчої влади з урахуванням основних сучасних наукових підходів з цієї проблематики, визначення особливостей суб'єкта, об'єкта, суб'єктивної та об'єктивної сторін як елементів складу конституційного правопорушення, а також тенденцій подальшого розвитку цього інституту.

Фактичні підстави конституційної відповідальності, які у конституційно-правовій теорії отримали назву «конституційних правопорушень», або «конституційних деліктів», є найбільш поширеним критерієм розмежування цього виду юридичної відповідальності з відповідальністю політичною. Разом з цим і досі не вироблено єдиної узгодженої доктрини щодо сутності конституційного правопорушення та його складу – суб'єкта, об'єкта, суб'єктивної та об'єктивної сторін.

Питання кола суб'єктів конституційно-правової відповідальності на сьогодні є невизначеним. В аспекті вищого органу виконавчої влади наукові дискусії ведуться щодо того, чи може уряд у цілому нести конституційну відповідальність або ж її несуть окремі урядовці, а колективна відповідальність цього органу є виключно політичною. На наш погляд, немає підстав вважати індивідуальний або колективний характер визначальною особливістю конституційної або політичної відповідальності. У сучасній політико-правовій практиці все частіше суб'єктом конституційної відповідальності визнаються колективні органи, наприклад парламент (у випадку дострокового припинення його повноважень з конституційно визначених підстав або визнання парламентських актів неконституційними). Визначення уряду

лише суб'єктом політичної відповідальності ставить, на наш погляд, під сумнів теорію конституційної відповідальності взагалі. За умови визнання інших органів публічної влади суб'єктами конституційно-правової відповідальності виникає питання, чому ж її не має нести орган виконавчої влади, який реалізовує державну політику в різноманітних сферах життя суспільства?

Важливим елементом складу конституційного правопорушення є його об'єкт. Визначаючи його, необхідно враховувати специфіку самої галузі конституційного права, норми якої регулюють відносини, які складаються в усіх сферах життя суспільства, «закріплюють насамперед основні принципи, що визначають устрій держави і суспільства» [5, с. 7]. З огляду на обумовленість ознак конституційної відповідальності особливостями відповідної галузі об'єктом посягання конституційних правопорушень, можна визначити ці основоположні для держави суспільні відносини. Тому не вбачається слушною думка, що конституційний делікт не спричиняє тяжких наслідків, які здатні завдати серйозну шкоду конституційному ладу країни, таких, які може нанести злочин [7, с. 430], а також щодо співпадіння об'єктів конституційної та політичної відповідальності.

Визначення суб'єктивної сторони конституційного правопорушення як елементу його складу, є також дискусійним питанням наукових досліджень. Щодо конституційної відповідальності наголошується на можливості її настання тільки за наявності вини, що витікає із загальнотеоретичного положення про те, що лише ті протиправні вчинки вважаються правопорушеннями, ознакою яких є наявність вини. Більш того, зазначається, що відсутність вини унеможливорює притягнення особи до конституційно-правової відповідальності, проте до цього суб'єкта можливо застосовувати міри політичної відповідальності [1, с. 29]. Однак визнання можливості притягнення до конституційної відповідальності колективних суб'єктів (органів влади), ставить перед наукою завдання перегляду традиційного підходу до визначення суб'єктивної сторони правопорушення.

Певні кроки у цьому напрямі здійснюються як вітчизняними, так і зарубіжними науковцями. Так, деякі російські дослід-

ники наголошують на необхідності законодавчо закріпити відповідальність колективних суб'єктів незалежно від суб'єктивного ставлення до вчиненого діяння, оскільки незаконним рішенням, як правило, зачіпаються інтереси більшості населення [8, с. 28]. Інший підхід до цієї проблеми може бути проілюстрований позицією В. О. Виноградова, на думку якого, вина в конституційному праві має значну специфіку з огляду на превалювання відновлюючої функції конституційно-правової відповідальності, тому ставлення до своєї неправомірної поведінки суб'єкта, який посягає на конституційний правопорядок, переважно не є суттєвим [2, с. 146]. Причому варто зауважити, що традиційне розуміння правовідновлюючої функції як риси цивільно-правової відповідальності стосовно конституційно-правової відповідальності органів державної влади може отримувати дещо інший зміст: вона виявляється не стільки у відновленні суб'єктивних прав окремих осіб, скільки у поверненні до нормального функціонування механізму держави відповідно до принципу конституційної законності.

Вітчизняними вченими робиться певна спроба узгодити існуюче загальнотеоретичне вчення про вину зі специфікою конституційно-правової відповідальності. Наприклад, Ю. В. Ткаченко, не заперечуючи необхідності наявності вини як суб'єктивної сторони конституційного делікту, водночас зазначає, що це поняття є не тільки психологічним, а й соціально-політичним. Досить часто в конституційному праві вина асоціюється з наявністю у суб'єкта можливості належним чином виконати свої конституційні функції та задачі і невжиттям ним всіх необхідних заходів для того, щоб не допустити конституційного правопорушення [12, с. 655]. Причому за цим підходом на зміст вини впливає суб'єкт конституційного правопорушення – для фізичних осіб визначальна роль належить психічному ставленню особи, а у випадку висловлення парламентом або главою держави недовіри уряду, його голові чи окремим членам домінуючим стає соціально-політичний аспект.

Кожен із зазначених вище наукових підходів до визначення суб'єктивної сторони конституційного правопорушення має

важливе значення для подальшого розвитку інституту конституційно-правової відповідальності уряду, хоча деякі положення викликають зауваження. Так, повне ігнорування вини може поставити під сумнів наявність конституційного правопорушення як такого та дати підставу вважати відповідальність уряду виключно політичною (оскільки відсутність вини переважно визначається як ознака політичної відповідальності). Використання категорії «неналежне здійснення своїх конституційних функцій та задач» породжує проблему критеріїв визначення належної та неналежної діяльності уряду та/або окремих урядовців, оскільки в іншому разі вона набуває оціночного характеру, а також ставить питання про те, який орган має бути уповноваженим оцінювати цю діяльність.

Не менш дискусійний характер має і питання об'єктивної сторони конституційного правопорушення. Частіше за все у наукових джерелах лише наголошується на конституційному правопорушенні (делікті) як підставі конституційно-правової відповідальності, але не зазначається перелік діянь. Іноді серед виявів об'єктивної сторони конституційних правопорушень називають порушення, недотримання та невиконання норм Конституції України, які відповідно конкретизуються у конституційному законодавстві [9, с. 24], ухвалення нормативно-правового акта, який порушує Конституцію, будь-яке відхилення від вимог Конституції, законів або розпоряджень вищестоящих органів [8, с. 27].

Порушення конституційних норм, ухвалення нормативного акта всупереч Основному Закону та невиконання покладених обов'язків, дійсно, можуть бути закріплені як вияви об'єктивної сторони конституційного делікту стосовно органів державної влади. Проте у цьому контексті потребує уваги концепція «прихованих» повноважень, яка отримала своє поширення завдяки практиці розширеного тлумачення конституційними судами повноважень органів державної влади. Це надало науковцям підстави зробити висновок про вірогідну невідповідність обсягу конституційно встановлених та фактичних повноважень, яка може виникнути через динамічний розвиток суспільних відносин та відставання від цього процесу правового регулю-

вання. Вітчизняна практика вже знає приклади застосування таких повноважень щодо Президента України, а практика зарубіжна демонструє можливість обґрунтування наявності «прихованих» повноважень не тільки у глави держави, а й у вищого органу виконавчої влади. Можливість же порушення не тільки законодавчо визначених, але і «прихованих» обов'язків, на думку вчених, обумовлює амбівалентний (латентний) характер самої конституційної відповідальності [4, с. 7]. На нашу думку, варто досить обережно ставитись до поширення «прихованих» повноважень шляхом тлумачення норм Конституції, принаймні на нинішньому етапі розвитку нашої держави. У межах цього дослідження маємо констатувати, що наявність цих повноважень розмиває сутність конституційно-правової відповідальності та унеможлиблює чітку формалізацію об'єктивної сторони конституційного делікту.

У наукових джерелах можна зустріти і більш узагальнюючі формулювання об'єктивної сторони конституційного правопорушення: «неналежне здійснення публічної влади» [13, с. 38], «неефективні, нераціональні, нерозумні рішення ... які порушили закон та спричинили або могли спричинити шкоду для прав, свобод та законних інтересів громадян, а також інтересів суспільства та держави в цілому» [3, с. 90]. Такі визначення, незважаючи на уточнення щодо порушення законодавчих приписів, є доволі некоректними та здебільшого оціночними, що ставить застосування конституційної відповідальності в залежність від суб'єктивного розсуду інстанції відповідальності.

Водночас існує підхід, відповідно до якого нормативне закріплення конкретних складів правопорушень як підстави конституційно-правової відповідальності взагалі є недоцільним, оскільки вимога обов'язкової наявності правопорушення звужує діапазон застосування та викривить соціальне призначення конституційно-правової відповідальності, хоча її настання за скоєння делікту не виключається [6, с. 47]. Проте у відсутності конституційно та/або законодавчо закріпленого складу конституційного правопорушення, як і у використанні загальних формулювань «неефективне», «нераціональне», «нерозумне» здійснення влади, більшість науковців вбачає наявність полі-

тичної, а не конституційної відповідальності. Причому як суб'єкт цього виду відповідальності найчастіше наводять саме вищий орган виконавчої влади.

Розвиток інституту конституційної відповідальності об'єктивно визначає необхідність формалізації об'єктивної сторони конституційного правопорушення. Законодавче закріплення діяння суб'єкта відповідальності є обов'язковим елементом об'єктивної сторони правопорушення. Так, Ю. В. Ткаченко зазначає, що у певних випадках об'єктивна сторона може виявлятися й у формі невідповідності поведінки (діяльності) політико-правовому статусу суб'єкта, що виявляється у неналежному виконанні органом публічної влади або його посадовою особою своїх конституційних функцій та повноважень. При цьому формальна невідповідність нормам права може бути відсутньою [12, с. 654]. Визначаючи необхідною підставою конституційно-правової відповідальності конституційний делікт, С. Г. Серьогіна також вказує, що політичні орієнтири і завдання можуть набути характеру юридичних критеріїв оцінки діяльності уряду за умови закріплення в конституційному законодавстві. Відповідно недосягнення поставлених цілей, невиконання чи неналежне (на думку парламенту чи глави держави) виконання повноважень уряду вважаються конституційним деліктом [11, с. 451]. Причому науковець не заперечує існування політичної урядової відповідальності, проте наголошує на принципово іншому її характері, оскільки її підставами можуть бути зміна розстановки сил у парламенті, невідповідність дій урядовців інтересам політичної партії, членом якої вони є, тощо [11, с. 448–449]. Підтримуючи вказаний підхід, маємо сподівання, що таке доктринальне визначення сприятиме законодавчому окресленню об'єктивної сторони конституційного правопорушення.

Визначення діяння суб'єкта правопорушення як такого, що порушує норми конституційного законодавства, зумовлює проблему кваліфікованої оцінки його рішень, дій або бездіяльності. У зв'язку з цим постає питання щодо обов'язкового залучення правосудного юрисдикційного органу до порядку притягнення суб'єкта до конституційної відповідальності. Такому

органу мають бути надані повноваження визначати, чи наявний у діянні суб'єкта склад конституційного правопорушення. Відповідна практика існує в окремих зарубіжних країнах. Наприклад, Основний Закон Польщі прямо закріплює наявність конституційної відповідальності членів уряду та визначає, що інстанцією відповідальності є спеціальний орган – Державний Трибунал [14]. Запровадження подібної практики в Україні дасть змогу чіткіше провести розмежування конституційно-правової та політичної відповідальності та зменшить ризики суб'єктивного розсуду і політичних мотивів при розгляді питання про відставку уряду.

Проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що сучасні розробки конституційно-правової науки окреслюють декілька можливих векторів подальшого розвитку інституту конституційної відповідальності уряду. Перший полягає у цілеспрямованому приведенні політичної відповідальності у правове русло задля уникнення перетворення конституційної відповідальності із правового інструменту в політичний [4, с. 20] шляхом: 1) нормативного закріплення особливих складів конституційних правопорушень та запровадження висновку органу конституційної юрисдикції про наявність їх складу; 2) запровадження нової підстави конституційної відповідальності вищого органу виконавчої влади, якою має стати саме порушення Конституції та законів, а не недосягнення певних результатів або неефективність урядової діяльності. Для цього вбачається необхідною обов'язкова участь судового органу в процедурі притягнення уряду до відповідальності.

Разом з тим задля збереження впливу законодавчої гілки влади та уникнення конфліктів доцільним буде збереження також і парламентської (політичної) відповідальності, яка полягатиме у припиненні повноважень суб'єкта відповідальності за рішенням представницького органу влади в разі втрати довіри. Причому «довіра» виступає в цьому випадку суто оціночним поняттям, яке не можна описати конституційною термінологією та встановити чіткі ознаки на нормативному рівні [10, с. 51–52]. Застосування цього виду відповідальності може бути усклад-

нене різними запобіжними заходами (конструктивний вотум недовіри, можливість глави держави розпустити парламент та призначити позачергові вибори в разі висловлення уряду недовіри, неможливість ініціювати процедуру протягом певного часу з моменту представлення урядової програми діяльності та ін.), які дозволяють забезпечити стабільність урядової діяльності. Цей вид відповідальності має й особливу мету – забезпечити механізм усунення від влади осіб, які втратили довіру [10, с. 52]. Це, поряд з підставою відповідальності, на наш погляд, визначає політичну складову цього особливого виду відповідальності.

Чітке доктринальне визначення та законодавче врегулювання інституту конституційно-правової відповідальності сприятиме забезпеченню верховенства і прямої дії Конституції, дотриманню режиму конституційної законності, захисту конституційного ладу, недопущенню правопорушень суб'єктами конституційного права. Шляхом конституційних перетворень слід виключити ситуації, коли за наявності конституційного делікту не застосовуються заходи відповідальності через брак політичної волі та/або відсутність належного правового регулювання. Тому інститут конституційної відповідальності уряду як важливий елемент системи стримувань і противаг має стати об'єктом подальшого наукового дослідження й удосконалення конституційно-правового регулювання.

Список використаних джерел

1. Батанова, Н. М. Співвідношення конституційно-правової відповідальності та політичної відповідальності [Текст] / Н. М. Батанова // Бюл. М-ва юстиції України. – 2011. – № 3. – С. 24–31.
2. Виноградов, В. А. Конституционно-правовая ответственность: Системное исследование [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / В. А. Виноградов ; Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. – М., 2005. – 348 с.
3. Дмитриев, Ю. А. Проблема контроля и ответственности в деятельности органов государственной власти [Текст] / Ю. А. Дмитриев, Ф. Ш. Измайлова // Государство и право. – 1996. – № 4. – С. 88–96.
4. Добрынин, Н. М. О сущности конституционно-правовой ответственности [Текст] / Н. М. Добрынин // Государство и право. – 2014. – № 11. – С. 5–17.

5. Конституційне право України [Текст] : підруч. для студ. вищих навч. закл. / за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2002. – 544 с.
6. Кресіна, І. О. Політична відповідальність: суть, ознаки, особливості [Текст] / І. О. Кресіна, С. В. Балан – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2009. – 68 с.
7. Кутафин, О. Е. Предмет конституционного права [Текст] / О. Е. Кутафин. – М. : Юристь, 2001. – 444 с.
8. Морозова, Л. А. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих (Круглый стол журнала «Государство и право») [Текст] / Л. А. Морозов // Государство и право. – 2000. – № 3. – С. 20–36.
9. Павловська, Н. В. До питання розвитку інституту конституційно-правової відповідальності в Україні [Текст] / Н. В. Павловська // Унів. наук. зап. – 2010. – № 2. – С. 23–29.
10. Проблеми правової відповідальності [Текст] : монографія / Ю. П. Битяк, Ю. Г. Барабаш, Л. М. Баранова та ін. ; за ред. В. Я. Тація, А. П. Гетьмана, В. І. Борисової. – Х. : Право, 2014. – 348 с.
11. Сergyogina, S. G. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики [Текст] : монографія / С. Г. Сergyogina. – Х. : Право, 2011. – 768 с.
12. Ткаченко, Ю. В. Особливості конституційно-правової відповідальності [Електронний ресурс] / Ю. В. Ткаченко // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 652–656. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_107.pdf. – Заголовок з екрана.
13. Шон, Д. Т. Конституционная ответственность [Текст] / Д. Т. Шон // Государство и право. – 1995. – № 7. – С. 35–43.
14. The Constitution of the Republic of Poland [Електронний ресурс] : Dziennik Ustaw No. 78, item 483. – Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.

А. А. Муртишева

Фактические основания конституционной ответственности правительства: доктринально-правовые проблемы определения

Статья посвящена исследованию конституционно-правовой ответственности правительства, ее фактических оснований. Рассмотрены особенности субъекта, объекта, субъективной и объективной сторон как элементов состава конституционного правонарушения, определены тенденции дальнейшего развития института конституционной ответственности правительства.

Ключевые слова: конституционно-правовая ответственность, правительство, конституционная ответственность правительства, конституционный деликт, состав конституционного правонарушения.

A. O. Murtishcheva

**The actual foundations of constitutional liability of government:
doctrinal and legal problems of the determination**

Problem setting. *The article deals with general matters of constitutional liability of government, which has insufficient doctrine foundation and is not properly incorporated into legislation. Constitutional liability of government has several particular features. The special actual foundations are some of them.*

Recent research and publications analysis. *Some aspects of constitutional legal liability of government foundations were researched by Yu. Barabach, O. Vinogradov, O. Kondrashev, O. Kutaphin, S. Serohina, Yu. Tkachenko, Yu. Todyka and others. These scientific researches are the theoretical footing for the subsequent complex scientific research of the doctrinal problem of constitutional liability of government foundation.*

Paper objective is to analyze actual foundations of constitutional liability of government, determine the main tendencies of this institution development and practical application.

Paper main body. *The actual foundation is called the constitutional tort. It is the main criterion for distinguishing political and constitutional responsibility. But there is not common scientific opinion on the characteristics of its elements – the subject, the object, the subjective and the objective sides.*

The problem of constitutional liability range of subjects is not determined today. In the article it is stressed that the collective or the individual character is not the main feature for distinguishing political and constitutional responsibility.

As for the object of constitutional liability it is mentioned that the specific character of the branch of constitutional law should be took into account. The most important social relations from all areas of life which are regulated by the rules of constitutional law are the object of constitutional torts.

The subjective side of constitutional liability is a controversial point. That is why the scientists attempt to harmonize the doctrine of the fault developed by the theory of law and the specificity of constitutional liability.

The objective side is the debatable also. The most extended scientific views on this problem are given. On the basis of this analysis the main tendencies of the

development the constitutional liability theory in the aspect of the objective side of constitutional tort are formulated.

Conclusions of the research. *On the bases of the concluded theoretical research of the problems of constitutional liability of government foundation attention is drawn to the fact that this form of liability is the mean guaranteeing constitutional legality. That is why it is stressed that situations of appropriate means of constitutional liability absence should not exist in our country. The constitutional reform should provide the development of constitutional liability of bodies of state power institution and its appropriate constitutional and legal regulation.*

Keywords: *constitutional legal liability, government, constitutional liability of government, constitutional tort, elements of constitutional tort.*