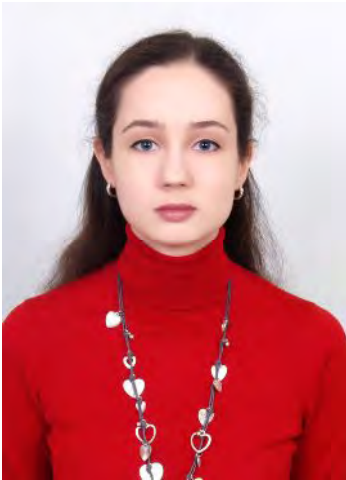


УДК 342.51



## МІСЦЕ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ УРЯДУ СЕРЕД ІНШИХ ВИДІВ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

**А. О. МУРТИЩЕВА,**

*аспірант кафедри державного будівництва,  
Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого,  
м. Харків*

*Досліджено конституційно-правову відповідальність, особливості відповідальності уряду, окремих аспектів співвідношення конституційно-правової з іншими видами соціальної відповідальності.*

**Ключові слова:** конституційно-правова відповідальність, позитивна юридична відповідальність, уряд, конституційна відповідальність уряду, конституційний делікт.

На сучасному етапі державно-правового розвитку постає завдання вдосконалення механізмів функціонування системи державної влади, що передбачає, зокрема, наявність таких контрольних повноважень між окремими її гілками, що забезпечують здатність адекватно відреагувати на неконституційні або незаконні дії чи бездіяльність з боку підконтрольних суб'єктів. Саме система стримувань і противаг дозволяє реалізувати так званий внутрішній контроль, що відбувається всередині державного механізму. Проте реалізація цього контролю в Україні досі зіштовхується з проблемами правового та практичного характеру, однією з яких є незавершеність формування інституту конституційно-правової відповідальності органів державної влади.

Становлення інституту конституційної відповідальності в Україні відбувалося здебільшого на доктринальному рівні за відсутності належного правового регулювання його в Основному Законі та поточному законодавстві. Хоча саме цей вид відповідальності вченими трактується як додаткова умова існування галузі конституційного права, в науці не склалося єдиного розуміння

його природи. Недостатньо розробленою, зокрема, є концепція конституційної відповідальності уряду, відсутній її чіткий категоріальний апарат, що ускладнює практичне застосування цього засобу забезпечення конституційної законності.

Окремі питання конституційно-правової відповідальності досліджувалися такими вітчизняними та зарубіжними науковцями, як С. С. Алексєєв, Н. А. Боброва, В. О. Виноградов, Т. Д. Зражевська, А. О. Кондрашев, Н. М. Колосова, О. О. Кутафін, Л. Р. Наливайко, П. М. Рабінович, Ю. М. Тодика та ін. В останні роки до цієї проблематики звертались Ю. Г. Барабаш, Н. М. Батанова, О. І. Наливайко, Н. В. Павловська, С. Г. Серьогіна, О. В. Совгіря та ін. Проте наукові розробки інституту конституційно-правової відповідальності уряду носять або фрагментарний характер, або ж здійснюються в межах теорії політичної відповідальності.

*Метою статті* є дослідження теоретичних основ інституту конституційно-правової відповідальності уряду, встановлення специфічних ознак, що дозволяють визначити її місце серед інших видів юридичної відповідальності.

Розробка концепції конституційної відповідальності у вітчизняній та зарубіжній науці, прирощення її категоріального апарату зумовили появу пропозицій щодо виокремлення різних видів конституційної відповідальності, а саме: за порушення виборчого законодавства, парламентської, президентської, урядової та інших видів. Поряд із цим у науковій літературі робиться акцент на комплексний характер конституційно-правової відповідальності, висловлюються заперечення проти такого поділу. Не вдаючись до аналізу пропонованих у літературі класифікаційних критеріїв, варто зауважити, що дослідження окремих видів конституційної відповідальності не заперечує, на нашу думку, таких її загальних ознак, як юридична природа, комплексність, політичний характер, спрямованість на основну мету – захист Основного Закону України та дотримання конституційної законності, проте сприятиме ґрунтовнішому дослідженню підстав, суб'єктів, інстанцій відповідальності,

механізмів реалізації, санкцій, що застосовуються до органів державної влади, їх посадових осіб. Тобто мова йде скоріше не про виокремлення самостійних видів, а про використання такої категорії систематики як підвид у межах одного виду. У свою чергу, конституційно-правова відповідальність належить до більш загальної категорії – «юридична відповідальність», яка також не отримала однозначного доктринального розуміння.

Визначення поняття «юридична відповідальність» різняться в залежності від домінуючої ознаки, якою пояснюється її сутність. Тому її визначають або як обов'язок особи [1, с. 371], або як здатність суб'єкта зазнавати заходів впливу [8, с. 25-26], чи як міру державного примусу, що тягне для правопорушника обов'язок зазнавати несприятливих наслідків [9, с. 375], а також як правовідносини, реалізацію санкцій, реакцію держави на скоєне правопорушення [7, с. 590-591] та ін.

Незважаючи на різноманітність підходів, можливо виокремити найбільш розповсюджені в літературі ознаки юридичної відповідальності, яким повною мірою відповідає конституційно-правова і, зокрема, відповідальність уряду: 1) негативна оцінка з боку суспільства і держави протиправної поведінки; 2) закріплення в нормах права; 3) зв'язок з державним примусом (що є однією з відмінностей двох різновидів соціальної відповідальності – юридичної і політичної); 4) здійснення уповноваженими органами з додержанням особливого процесуального порядку (особливістю конституційної відповідальності уряду є регламентація процедури її застосування на рівні Конституції. Також для конституційного права, на відміну від цивільного та кримінального, не характерна наявність окремих процесуальних галузей, а порядок застосування різних заходів конституційно-правової відповідальності суттєво різняться).

Розгляд конституційно-правової відповідальності в системі юридичної відповідальності передусім вимагає дослідження одного з найбільш дискусійних питань теоретичного характеру – виокремлення позитивної (активної) юридичної відповідальності. Визнання наявності виховної функції

права поставило ще перед радянськими науковцями питання можливості існування відповідальності без покарання, направленої на майбутні дії. Причому найбільш гострою ця проблематика була саме в державному (конституційному) праві.

Так, Н. О. Боброва та Т. Д. Зражевська зазначали, що найважливішою особливістю державно-правової відповідальності є перенесення центру тяжіння з ретроспективного аспекту на позитивний, тому вона виражається, з одного боку, у відповідальному за щось перед ким-небудь стані суб'єкта (позитивний аспект), а з іншого – в об'єктивно примусовому зазначанні мір впливу в разі безвідповідальної поведінки (ретроспективний аспект) [5, с. 49]. Причому науковці не заперечували, що є галузі права, які мають виключно ретроспективну відповідальність (позитивна відповідальність в охоронних галузях – сфера правосвідомості). Проте, на їхню думку, є галузі переважно регулятивного змісту, які спираються на позитивну юридичну відповідальність [5, с. 17]. Прикладами таких протилежних галузей мали б слугувати кримінальне та державне (конституційне) право.

Сучасний етап розвитку науки конституційного права також не позбавлений дискусії щодо дихотомічного поділу конституційно-правової відповідальності. Виокремлення вітчизняними науковцями позитивного аспекта конституційної відповідальності зумовлює розкриття її особливостей одночасно і як виду юридичної, і як форми соціальної відповідальності. Наприклад, Л. Р. Наливайко зазначає, що конституційно-правова відповідальність, виступаючи у своєму позитивному аспекті, становить вищу форму соціальної відповідальності та в цій якості об'єднує політичну, моральну та юридичну відповідальність [16, с. 27]. Н. В. Павловська вважає, що цей вид відповідальності закріплює: соціальну відповідальність, що вимагає свідомої та ініціативної поведінки всіх суб'єктів конституційного права; загальні начала відповідальності за правопорушення як орієнтир для інших галузей права; конкретні види конституційно-правової відповідальності [17, с. 24-25]. Розкриваючи зміст активної відповідальності як відповідної та відповідальної

поведінки, юридичної компетентності, усвідомлення правового обов'язку та неухильне його виконання, науковець відносить до неї саме конституційно-правову відповідальність Прем'єр-міністра, міністрів тощо, а до ретроспективної – відповідальність экс-глави держави [17, с. 25]. Видається, що цей підхід репрезентує поширення позитивного аспекту не на всю конституційну відповідальність, а лише на відповідальність певної категорії суб'єктів, на один з її різновидів.

У контексті розгляду питання про конституційно-правову відповідальність уряду варто звернути увагу на ще один аспект розуміння сутності активної (позитивної) відповідальності – підзвітність і підконтрольність. Так, Т. Д. Зражевська зазначає, що термін «відповідальність» використовується в конституційному (державному) праві, зокрема тоді, коли необхідно встановити особливий характер взаємовідносин суб'єктів державного права, специфічну форму підзвітності, підконтрольності [9, с. 23]. А. О. Кондрашев розуміє позитивну відповідальність як «правовий зв'язок між володарюючим суб'єктом та підвладним (підзвітним), котрий реалізується в дискреційному праві володарюючого суб'єкта застосовувати державно-владні засоби впливу, орієнтуючись, передовсім, на особистий суб'єктивний розгляд» [12, с. 40]. Такий підхід дає змогу науковцеві виокремити в межах конституційного права два різновиди відповідальності – конституційно-правову і політичну (або позитивно конституційну) [12, с. 40-41]. Отже, фактично констатується тотожність різних за своєю природою видів соціальної відповідальності – юридичної та політичної.

Особливо гостро в науці конституційного права дискутується питання щодо природи відповідальності вищого органу виконавчої влади. Поширеним поглядом вітчизняних науковців на відповідальність уряду є визнання її лише як політичної, хоча при цьому невизначеним залишається місце самої політичної відповідальності – чи вона є особливим різновидом соціальної відповідальності поряд з юридичною, чи ототожнюється з конституційно-правовою. Існують й інші погляди на природу конституційної відповідальності

уряду. Наприклад, Ю. Г. Барабаш вважає, що вона не відтворює повністю модель політичної або юридичної відповідальності, а тому припускає, що «парламентська відповідальність Уряду має свою особливу природу і становить собою особливий вид відповідальності в сфері державної влади, що має риси як політичної, так і юридичної, а саме конституційно-правової відповідальності, тобто перебуває на стику цих двох видів відповідальності» [2, с. 14]. С. Г. Серьогіна, навпаки, наголошує на доцільності розмежування конституційно-правової і політичної відповідальності уряду з огляду на різну їхню природу, підстави, цілі, наслідки. Причому конституційно-правова відповідальність, зазначає науковець, як самостійний вид юридичної відповідальності, може застосовуватись тільки за правопорушення (делікти) в конституційному праві [18, с. 448].

Останні дослідження проблематики позитивної відповідальності дозволяють науковцям зробити висновок про те, що вона не зводиться лише до категорій «обов'язок», «правомірна поведінка», «усвідомлення обов'язку», а є ширшою за ці явища [15, с. 6] та має власні міри, такі як суб'єктивні юридичні права, законні інтереси та обов'язки, що визначають вид, обсяг, межі правомірної поведінки суб'єкта [15, с. 14].

Сучасний етап розвитку теорії конституційно-правової відповідальності органів публічної влади, зокрема уряду, на нашу думку, потребує в першу чергу розробки її понятійного апарату з огляду на традиційний погляд на природу юридичної відповідальності як відповідальності за вчинене неправомірне діяння. В умовах відсутності однастайності підходів до природи урядової відповідальності, недосконалості правових процедур її застосування, недостатньої розробленості інституту конституційних деліктів надмірне акцентування уваги на позитивному аспекті може, на наш погляд, ускладнити подальші наукові розробки щодо чіткого розмежування юридичної, політичної і моральної відповідальності та обґрунтування належності уряду та урядовців до суб'єктів конституційно-правової відповідальності. Більш того, в умовах сучасного вітчизняного державотворення активна юридична відповідальність

може стати, як зазначають дослідники, науковим «обґрунтуванням» фактичної безвідповідальності влади, начебто відповідальної передусім в позитивному сенсі [4, с. 89].

Отже, подальше дослідження конституційної відповідальності уряду потребує вивчення основних рис юридичної відповідальності та розгляду їх стосовно вищого органу виконавчої влади.

Однією з ознак будь-якого різновиду юридичної відповідальності є наявність юридичної (порушення норм права) і фактичної (реально вчинене правопорушення) підстав застосування. У теорії конституційно-правової відповідальності таке правопорушення носить назву «конституційний делікт» і розуміється як діяння (дія або бездіяльність), котре визнається законом протиправним і тягне за собою застосування заходів конституційно-правової відповідальності [14, с. 430]. Н. М. Батанова визначає конституційний делікт як суспільно небезпечне, протиправне, винне діяння (дію або бездіяльність), що посягає на конституційний лад та його інститути, за вчинення якого передбачена конституційно-правова відповідальність [3, с. 35]. Специфіка конституційних деліктів полягає в тому, що, на відміну від кримінального й адміністративного права, де існує легальне визначення правопорушення на рівні кодифікованих актів, часто на законодавчому рівні відсутнє пряме закріплення складів правопорушень у сфері конституційного права (особливо характерно для урядової відповідальності), або ж підставами настання конституційної відповідальності вважається злочин (у випадку імпичменту президента). Проте варто зазначити, що деякі науковці розмежовують підстави відповідальності президента: для конституційної відповідальності – це висунення парламентом обвинувачення у вчиненні державної зради або іншого тяжкого злочину, для кримінальної – саме вчинення злочину [11, с. 68].

Для галузевих наук характерне розмежування ступеня суспільної небезпечності діянь, які визнаються правопорушеннями. Це, в першу чергу, пов'язано з традиційним розумінням настання кримінальної відповідальності за суспільно небезпечні діяння, а адміністративної – за суспільно шкідливі. В

цивільному та трудовому праві ця ознака не є головною при визначенні правопорушення. Наука конституційного права не виробила єдиного розуміння цієї проблеми. На думку О. О. Кутафіна, особливості конституційно-правової відповідальності обумовлені специфічними властивостями конституційного права як галузі, вона є похідною від предмета і метода правового регулювання [14, с. 390]. У свою чергу, Ю. М. Тодика зазначив, що специфіка предмета цієї галузі права виявляється в тому, що її норми регламентують відносини, які складаються в усіх сферах життєдіяльності суспільства, закріплюють насамперед основні принципи, що визначають устрій держави і суспільства [13, с. 7]. Отже, об'єктом посягання конституційних деліктів є ці основоположні для держави суспільні відносини. Проте О.О. Кутафін зазначає, що конституційне правопорушення не спричиняє таких тяжких наслідків, які здатні завдати серйозну шкоду конституційному ладу країни, таких, які може нанести злочин [14, с. 430]. Така оцінка, на наш погляд, є досить спірною з огляду на об'єкт правопорушень в конституційному праві. Більш того, визнання об'єктом посягання конституційних деліктів ті суспільні відносини, що визначають суспільний і державний устрій, дозволяє відмовитись від зведення підстав настання відповідальності уряду лише до розсуду парламенту або президента, їхньої оцінки ефективності урядової діяльності. Також об'єкт посягання може стати критерієм розмежування конституційної та інших видів юридичної відповідальності. Так, об'єктом дисциплінарного проступку є трудові відносини, що виникають в процесі виконання трудових обов'язків. Проте проблема співвідношення цих видів відповідальності стосується більше відповідальності депутатів за порушення трудової дисципліни, аніж відповідальності урядовців, оскільки вітчизняне законодавство відносить членів Кабінету Міністрів України до політичних посад, на які не розповсюджується трудове законодавство та законодавство про державну службу.

Слушною видається думка Н. М. Батанової, яка вважає, що допоки на законодавчому рівні не будуть закріплені конкретні підстави конституційно-



правової відповідальності уряду, прийняття парламентом резолюції недовіри уряду буде залишатися лише мірою політичної відповідальності [3, с. 153]. Таке закріплення в практичній площині зіштовхується з низкою проблем, серед яких засадничою є складність нормативного формулювання ознак об'єктивної сторони конституційних деліктів, їхнього конкретного переліку. Пропонованими в юридичній літературі є загальні формулювання «невиконання або неналежне виконання повноважень», «порушення Конституції або законів» та ін. Але це площина узагальнених понять, які, на нашу думку, не повинні застосовуватись до оцінки дій вищих органів державної влади та їхніх посадових осіб як єдино можливі та доцільні. Серед більш конкретизованих складів конституційних деліктів, як приклад, можна було б закріпити неприйняття Кабінетом Міністрів України в установленій Конституцією України та бюджетним законодавством строк постанови про схвалення проекту Закону України «Про Державний бюджет України» та направлення проекту на розгляд Верховної Ради України, що неодноразово мало місце у вітчизняній практиці (у 2007, 2008, 2010, 2014 рр.). Проте в цьому разі постане питання співмірності покарання вчиненому правопорушенню, адже єдиною ефективною конституційною санкцією в цьому разі відповідно до Основного Закону мала б стати відставка уряду, але навряд чи вона є необхідною.

Наступною ознакою правопорушення в теорії юридичної відповідальності є винність, яка означає, що правопорушення є результатом прояву усвідомленої волі особи. Специфіка конституційно-правової відповідальності в цьому аспекті полягає в тому, що її суб'єктами можуть бути колективні органи публічної влади, одним з яких є уряд. На думку представників теорії держави і права «лише ті протиправні вчинки вважаються правопорушеннями, ознакою яких є наявність вини» [10, с. 360]. Хоча ця ознака не є характерною для всіх без виключення галузевих видів відповідальності (загальноприйнятим є можливість настання відповідальності без вини у цивільному праві), для конституційно-правової відповідальності уряду проблемним є саме перегляд змісту категорії «вина», оскільки її традиційне трактування як психічного ставлення особи до вчиненого

діяння та його наслідків не може використовуватись для колективного суб'єкту.

Н. М. Батанова пропонує розрізняти вину індивідуальних та колективних суб'єктів конституційної відповідальності. Останню слід розуміти як ставлення колективу, яке виражається у його домінуючій функціональній волі до вчиненого суспільно небезпечного діяння та його наслідків [3, с. 117]. Протилежний погляд висловлює В. О. Виноградов, на думку якого вина в конституційному праві має значну специфіку з огляду на превалювання відновлюваної функції конституційно-правової відповідальності, тому ставлення до своєї неправомірної поведінки суб'єкта, який посягає на конституційний правопорядок, переважно не видається суттєвим [6, с. 146]. Традиційно правовідновлювальна функція вважається специфічною рисою цивільно-правової відповідальності та трактується як відновлення порушених суб'єктивних прав, а у разі неможливості – компенсації наслідків правопорушення. Проте у розрізі конституційної відповідальності уряду ця функція проявляється не стільки у відновленні суб'єктивних прав окремих осіб, скільки у поверненні до нормального функціонування механізму держави. Більш того, цивільне право виходить з принципу обчислюваності шкоди, що є принциповим або навіть можливим при обчисленні наслідків неправомірних дій органів державної влади.

Конституційно-правова відповідальність покликана забезпечувати додержання конституційних принципів, стабільність та ефективність функціонування державного апарату, діяльність органів державної влади в системі стримувань і противаг. Це повною мірою стосується й окремих її видів, одним з яких є конституційна відповідальність уряду. Незважаючи на те, що право як регулятор суспільних відносин здебільшого відстає від свого об'єкта в розвитку, сьогодні умови системної державної кризи як ніколи обумовлюють нагальність вдосконалення правового регулювання конституційної відповідальності органів державної влади, що своєю чергою посилює потребу в нових теоретичних дослідженнях цієї проблематики. Можна зробити висновок, що за своїми ознаками відповідальність уряду не належить до традиційних видів юридичної або соціальної відповідальності, проте перебуває на етапі

свого становлення в межах теорії конституційно-правової відповідальності. Подальшої наукової розробки в цьому контексті потребують конституційні санкції, делікти, критерії відмежування цього виду юридичної відповідальності від політичної.

#### Список літератури:

1. *Алексеев С. С.* Проблемы теории права. Курс лекций : в 2 т. – Т. 1: Основные вопросы общей теории социалистического права / С. С. Алексеев. – Свердловск : Свердлов. юрид. ин-т., 1972. – 395 с.
2. *Барабаш Ю.* Парламентська відповідальність Уряду в конституційній практиці країн ЄС та України / Ю. Барабаш // Право України. – 2007. – № 4. – С. 12–16.
3. *Батанова Н. М.* Конституційні делікти в Україні: проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Н. М. Батанова ; НАН України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2007. – 238 с.
4. *Боброва Н. А.* Конституционная ответственность как элемент конституционного строя / Н. А. Боброва // Дайджест. Конституционное правосудие в странах СНГ. – 2003. – 22 (Ч. 2). – С. 88–93.
5. *Боброва Н. А.* Ответственность в системе гарантий конституционных норм (государственно-правовые аспекты) : монография / Н. А. Боброва, Т. Д. Зражевская. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1985. – 156 с.
6. *Виноградов В. А.* Конституционно-правовая ответственность: системное исследование : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / В. А. Виноградов. – М., 2005. – 348 с.
7. *Гришук В.* Негативная (ретроспективная) юридическая ответственность и ее основания / В. Гришук // Ежегодник украинского права : сб. науч. тр. – 2013. – № 5 / НАПрН Украины. – Х. : Право, 2013. – С. 590–602.
8. *Горшенев В. М.* Юридическая ответственность и меры государственного принуждения / В. М. Горшенев // Проблемы социалистической законности на современном этапе развития советского государства : тезисы докл. межвуз. науч. конф. (октябрь 1968 г.). – Х. : Харьк. юрид. ин-т / ХЮИ, 1968. – С. 24–26.
9. *Зражевская Т. Д.* Ответственность по советскому государственному праву / Т. Д. Зражевская ; науч. ред. и предисл. В. С. Основин. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1980. – 160 с.
10. Загальна теорія держави і права : [підруч. для студ. юрид. внз] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – 584 с.
11. *Колосова Н. М.* Теория конституционной ответственности: природа, особенности, структура: природа, особенности, структура : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Н. М. Колосова ; Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ. – М., 2006. – 368 с.
12. *Кондрашев А. А.* Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / А. А. Кондрашев ; Федеральное государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Московский государственный университет». – М., 2011. – 416 с.
13. Конституційне право України : підруч. для студ. внз / за ред. академіка АПрН України, д-ра юрид. наук, проф. Ю. М. Тодики, д-ра юрид. і політ. наук, проф. В. С. Журавського. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2002. – 544 с.
14. *Кутафин О. Е.* Предмет конституционного права / О. Е. Кутафин. – М. :

Юристь, 2001. – 444 с.

15. *Липинский Д. А.* Субъективное право и юридическая обязанность как меры позитивной юридической ответственности / Д. А. Липинский, А. Г. Шишкин // Государство и право. – 2014. – № 10. – С. 5–14.

16. *Наливайко Л. Р.* Конституційно-правова відповідальність: питання теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Л. Р. Наливайко ; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2000. – 180 с.

17. *Павловська Н. В.* До питання розвитку інституту конституційно-правової відповідальності в Україні / Н. В. Павловська // Університетські наукові записки. – 2010. – № 2. – С. 23–29.

18. *Серьогіна С. Г.* Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики : монографія / С. Г. Серьогіна. – Х. : Право, 2011. – 768 с.

***Муртищева А. А.* Место конституционно-правовой ответственности правительства среди других видов юридической ответственности.**

*Проанализирована конституционно-правовая ответственность, особенности ответственности правительства, отдельные аспекты соотношения конституционно-правовой с другими видами социальной ответственности.*

**Ключевые слова:** конституционно-правовая ответственность, позитивная юридическая ответственность, правительство, конституционная ответственность правительства, конституционный деликт.

***Murtishcheva A. A.* The place of the constitutional legal liability of government among other forms of legal liability.**

*The article deals with the research of constitutional legal liability, peculiarities of governmental responsibility, some aspects of the correlation between the constitutional legal and other kinds of social responsibility.*

**Key words:** constitutional legal liability, positive legal liability, government, constitutional responsibility of government, constitutional tort.