

СПІВВІДНОШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ТА ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ УРЯДУ: ОСНОВНІ ДОКТРИНАЛЬНІ ПІДХОДИ

THE CORRELATION BETWEEN CONSTITUTIONAL AND POLITICAL RESPONSIBILITY OF GOVERNMENT: THE BASIC DOCTRINAL APPROACHES

Муртішева А.О.,

аспірант кафедри державного будівництва

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена дослідженню конституційного інституту відповідальності уряду. Проаналізовано основні доктринальні підходи до співвідношення конституційної та політичної відповідальності уряду на різних етапах розвитку науки конституційного права. Визначено основні тенденції розвитку конституційної відповідальності вищого органу виконавчої влади.

Ключові слова: уряд, конституційна відповідальність, політична відповідальність.

Статья посвящена исследованию конституционного института ответственности правительства. Проанализированы основные доктринальные подходы к соотношению конституционной и политической ответственности правительства на разных этапах развития науки конституционного права. Определены основные тенденции развития конституционной ответственности высшего органа исполнительной власти.

Ключевые слова: правительство, конституционная ответственность, политическая ответственность.

The article is devoted to the research of the constitutional liability of government institution. The basic doctrinal approaches to the correlation between constitutional and political responsibility of government at different stages of the development of constitutional law science are analyzed. The basic tendencies of the development of constitutional liability of the supreme body of executive power are detected.

Key words: government, constitutional liability, political responsibility.

Постановка проблеми. Розвиток України як правової держави зумовлює необхідність формування концепції відповідальної влади та розробки практичних механізмів притягнення органів публічної влади, їхніх посадових осіб до різних видів юридичної відповідальності. Наявність порушень норм Основного Закону з боку владних інституцій та в багатьох випадках неможливість адекватно відреагувати на них за допомогою традиційних видів юридичної відповідальності актуалізують розробку та практичну реалізацію інституту конституційно-правової відповідальності.

Незважаючи на зростаючу увагу науковців до різних аспектів конституційної відповідальності, однією зі складних проблем теоретичного характеру залишається розмежування цього виду юридичної відповідальності з відповідальністю політичною, що особливо гостро проявляється при визначенні виду відповідальності вищого органу виконавчої влади.

Стан дослідження. До вищезазначеної проблематики зверталися такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як С.А. Авак'ян, С.В. Балан, Ю.Г. Барабаш, Н.О. Боброва, Т.Д. Зражевська, А.О. Кондрашев, І.О. Кресіна, С.Г. Серьогіна, Є.В. Ткаченко, Ю.М. Тодика, Р.М. Павленко, О.В. Совгира та ін. Урахування результатів досліджень цих учених дає змогу проаналізувати основні ознаки політичної та конституційної відповідальності, створює підґрунтя для подальшого комплексного аналізу цієї доктринальної проблеми.

Метою статті є аналіз теоретичних підходів до співвідношення політичної та конституційно-право-

вої відповідальності на різних етапах розвитку науки конституційного права, визначення основних тенденцій розвитку теорії конституційно-правової відповідальності уряду.

Виклад основного матеріалу. Питання співвідношення конституційної та політичної відповідальності уже не одне десятиліття викликає серед учених-правників дискусію, однією із причин якої називають розгляд державно-правової (конституційно-правової) відповідальності в наукових працях радянського періоду переважно в рамках відповідальності політичної. Наприклад, один із основоположників теорії конституційної відповідальності С.А. Авак'ян ще у 1973 році зазначив, що відповідальність суб'єкта державно-правових відносин є політичною (оскільки суб'єкт реалізовує політичні інтереси, виступає у сфері здійснення політичної влади) та одночасно правовою (оскільки вона формалізується у статтях нормативних актів) [1, с. 30], та наголосив, що роль юридичної відповідальності по відношенню до політичної є підлеглою. Серед причин змішування конституційно-правової та політичної відповідальності також називають схожість підстав відповідальності, можливість застосування однакових санкцій. До цього переліку, на нашу думку, необхідно додати неузгодженість наукових позицій, існування суперечливих поглядів науковців на ключові ознаки та елементи складу правопорушень цих видів соціальної відповідальності.

Сучасне уявлення про конституційну відповідальність, безумовно, ґрунтується на положеннях,

вироблених на попередніх етапах розвитку юридичної науки. Доктрина конституційно-правової відповідальності у вітчизняному конституційному праві має досить тривалу історію. Вона почала складатися ще наприкінці XIX ст. та пройшла у своєму розвитку три етапи: 1) дореволюційний, протягом якого переважно розвивалася теоретична основа конституційно-правової відповідальності органів публічної влади, зокрема, знайшла обґрунтування ідея існування двох самостійних видів відповідальності уряду – політичної та юридичної; 2) радянський етап, який характеризувався зародженням доктрини позитивної державно-правової (конституційно-правової) відповідальності; 3) сучасний етап, протягом якого відбувається узагальнення наукових напрацювань попередніх періодів, розробка доктрини конституційної відповідальності, визнання її засобом забезпечення конституційної законності. Конституційна відповідальність виступає важливим і необхідним інститутом конституційного права, завданням якого є забезпечення застосування конституційно-правових норм, гарантування захисту демократичних правових цінностей, відображених у нормах Основного Закону.

Вважаємо за доцільне залишити за межами цього дослідження наукові підходи, які заперечують існування конституційної або політичної відповідальності органів публічної влади. Варто лише зазначити, що заперечення конституційної відповідальності в літературі пов'язується з домінуванням теоретичного підходу про достатність забезпечення виконання норм державного права шляхом закріплення мір юридичної відповідальності у галузевому законодавстві [2, с. 22], а також з підміною юридичної відповідальності партійною [3, с. 12] у радянський період до кінця 60–початку 70-х рр. XX ст. Прихильники другого підходу вважають, що у разі закріплення в законі санкцій та процедури їх застосування говорити про політичну відповідальність як вид неюридичної відповідальності некоректно, а припущення існування політичної відповідальності «в чистому вигляді» як такої, що застосовується без законодавчого оформлення, можливе лише щодо членів політичних партій [4, с. 328].

Аналіз сучасних наукових розробок означеної проблематики дозволяє виділити декілька найбільш розповсюджених підходів до вирішення питання співвідношення конституційної та політичної відповідальності:

1) політична та конституційно-правова відповідальність співвідносяться як родові і видові поняття. О.В. Мельник, наводячи аргументи на користь цієї позиції, зазначає, що політична відповідальність за обсягом ширше, ніж конституційно-правова. На думку науковця, «оскільки підстава конституційно-правової відповідальності являє собою формалізацію критеріїв політичної оцінки поведінки, то будь-яка конституційно-правова відповідальність має політичний характер» [5, с. 70]. Так, дійсно, політичний характер є однією із визначальних ознак конституційної відповідальності, яка вирізняє її

з-поміж інших видів юридичної відповідальності, проте, на нашу думку, не визначає її підлеглу роль по відношенню до політичної відповідальності. Політичний характер конституційної відповідальності обумовлений у першу чергу детальним регулюванням нормами конституційного права відносин народоладдя, тісним зв'язком з політичною сферою життя суспільства;

2) конституційно-правова відповідальність є видом юридичної відповідальності, яка поряд з політичною становить окремий вид соціальної відповідальності. Так, О.О. Кутафін зазначав, що політична та юридична відповідальність, одним із видів якої є конституційно-правова, – різні поняття [6, с. 395]. Однією із основних відмінностей цих видів відповідальності, на думку вченого, є зв'язок юридичної відповідальності з порушенням певних юридичних норм, без чого неможливо її застосування та реалізація санкції певної норми права. Проте науковець не заперечував політичного забарвлення конституційно-правової відповідальності та юридичної відповідальності в цілому, оскільки «право взагалі не може бути політично нейтральним. Політична цілеспрямованість волі, вираженої в праві, є однією з найважливіших властивостей права, що обумовлюють його соціальну роль у суспільстві» [6, с. 396].

Цілком погоджуємося з цією позицією, оскільки змішування юридичної та політичної відповідальності не сприятиме розвитку та ефективному функціонуванню цих інститутів. Специфіка ж конституційно-правової відповідальності як виду юридичної відповідальності зумовлена у першу чергу великою часткою її політичної природи, що проявляється в особливих суб'єктах, санкціях відповідальності. Її особливості визначаються специфікою, унікальністю самої галузі конституційного права, оскільки до предмета конституційно-правового регулювання, як уже зазначалося, входять, зокрема, відносини, які виникають у політичній сфері життя суспільства.

Незважаючи на те, що на сучасному етапі розвитку науки конституційного права конституційно-правова відповідальність переважно вважається юридичною, відповідальність вищого органу виконавчої влади характеризують як політичну, політико-правову, конституційно-правову, або зазначається, що уряд може нести обидва види соціальної відповідальності. На наш погляд, це свідчить як про недостатню теоретичну розробку інституту конституційної відповідальності, так і про відсутність чіткого правового оформлення конституційної відповідальності уряду. А визнання уряду лише суб'єктом політичної відповідальності ставить, на наш погляд, під сумнів теорію конституційної відповідальності взагалі, оскільки визначення органів публічної влади суб'єктами конституційної відповідальності не має допускати виключення з їхнього переліку вищого органу виконавчої влади;

3) конституційно-правова відповідальність є процедурною стороною політичної відповідальності. Цей підхід набув свого розвитку в межах політологічних досліджень. Наприклад, на думку

С.В. Балана, політична відповідальність «виступає одним із самодостатніх різновидів соціальної відповідальності, яка ... має одним із своїх елементів відповідальність конституційно-правову, яка виступає виключно процедурною стороною (комплексом нормативних приписів) щодо політичної відповідальності» [7, с. 72]. Разом з цим науковець зазначає, що політична відповідальність є родовим поняттям, а конституційно-правова відповідальність виступає видовою категорією по відношенню до юридичної відповідальності, у свою чергу остання є однопорядковою категорією відповідальності політичній [7, с. 194], а далі визначає конституційно-правову відповідальність підвидом (співпроекцією, симбіозом) юридичної і політичної відповідальності [7, с. 195]. Видається, що ця позиція потребує певних уточнень в аспекті характеристики конституційно-правової відповідальності за допомогою таких різнопланових, на наш погляд, категорій, як «підвид» або «симбіоз» і як «елемент», «процедурна сторона». Адже визначення конституційної відповідальності видом юридичної і одночасно процедурною стороною політичної відповідальності ставить під сумнів визнання юридичної та політичної відповідальності двома різними видами соціальної відповідальності;

4) конституційна відповідальність перебуває на стику політичної, моральної, юридичної відповідальності. Поява цього підходу до визначення співвідношення конституційної та політичної відповідальності переважно пов'язана з ім'ям Т.Д. Зражевської, яка ще у 1980 р., досліджуючи проблему державно-правової відповідальності, зазначила, що при регулюванні суспільних відносин має місце частковий збіг політичних та державно-правових відносин, останні завжди одночасно є політичними. Це обумовлює і відмінну рису суб'єктів державного права – політичну правоздатність. Такі суб'єкти, реалізуючи політичну владу, в першу чергу несуть політичну відповідальність, яка, будучи закріпленою в праві, одночасно стає правовою [8, с. 26]. Більше того, автором була висловлена позиція, що державне право перебуває «на стику» не тільки з політичними, а й з моральними нормами [8, с. 27]. Ця ідея була покладена і в основу розуміння державно-правової (конституційно-правової) відповідальності як категорії соціальної відповідальності, що об'єднує в собі політичну, моральну та юридичну відповідальність, і якій була відведена роль вищої форми юридичної відповідальності, що визначає загальну тенденцію розвитку не тільки юридичної, але і політичної та моральної відповідальності [9, с. 84-85].

У сучасних конституційно-правових дослідженнях вищезазначений підхід зустрічається у дещо трансформованому вигляді. Наприклад, Л.Р. Наливайко зазначає, що конституційна відповідальність є видом юридичної відповідальності та у позитивному аспекті одночасно виступає й особливою формою відповідальності соціальної. В останньому випадку конституційна відповідальність об'єднує у собі політичну, моральну та юридичну відповідальність [10, с. 27].

Принадно зауважимо, що двоаспектна теорія юридичної відповідальності, за якою поряд з відповідальністю за вчинене правопорушення (ретроспективною) виділяють ще відповідальність позитивну (активну, перспективну), є досить поширеною як серед вітчизняних, так і серед зарубіжних науковців. Прихильники цієї теорії визначають категорію «позитивна відповідальність» як: «усвідомлення обов'язку («відповідальне ставлення» до своїх обов'язків)» [11, с. 67], «специфічний юридичний обов'язок відповідати за свою юридично значущу поведінку (діяльність)» [9, с. 17], «правовий зв'язок між володарюючим суб'єктом та підвладним (підзвітним), котрий реалізується в дискреційному праві володарюючого суб'єкта застосовувати державно-владні засоби впливу» [12, с. 40], що свідчить про відсутність єдності науковців у розумінні сутності позитивної відповідальності. Разом з цим такий підхід веде до отожднення політичної відповідальності з конституційно-правовою в її позитивному аспекті (особливо в разі визначення сутності позитивної відповідальності через категорію «підзвітність», оскільки в цьому випадку підставою застосування державно-владних засобів визначається політична помилка [12, с. 40], а суб'єктом може бути, зокрема, уряд) та до заперечення існування політичної відповідальності як самостійного виду соціальної відповідальності, що вбачається невірним.

Не заперечуючи в цілому можливість розвитку інституту позитивної юридичної відповідальності взагалі та конституційної зокрема, зауважимо, що відсутність її розробленої теорії та чіткого категоріального апарату не сприяє розвитку інституту конституційної відповідальності. Тому в першу чергу конституційно-правова відповідальність має розглядатися у ретроспективному аспекті, як відповідальність за порушення норм права;

5) політична відповідальність може виступати лише передумовою конституційно-правової. Досліджуючи вітчизняну практику, Н. Армаш вважає, що на сьогодні склалася модель відповідальності державних політичних діячів, за якої політична відповідальність виступає в якості елемента конституційної відповідальності, що є неприйнятним. Намагаючись побудувати більш ефективну модель співвідношення цих видів відповідальності, науковець пропонує законодавчо закріпити настання політичної відповідальності як передумови конституційної [13, с. 21]. Основою цієї моделі є виокремлення специфічної підстави застосування конституційної відповідальності, за якої відсутнє порушення норм відповідних галузей права, проте особа притягається до політичної відповідальності [14, с. 30]. Вбачається, що цей підхід є спробою визначити специфіку відповідальності вищого органу виконавчої влади та окремих урядовців, проте за його застосування також втрачається самостійність двох видів соціальної відповідальності – політичної та юридичної – через фактичну неможливість їх застосування незалежно один від одного;

6) відповідальність у конституційному праві є політико-правовою (або конституційно-політичною).

Причому на різних етапах розвитку доктрини конституційної відповідальності можна прослідкувати зміну наукових поглядів на співвідношення політичної та юридичної складової.

Так, у 70-х рр. минулого століття С.А. Авакьян визначив, що учасники державно-правових відносин «несуть політико-правову відповідальність за свої дії, обумовлену оцінкою призначення суб'єкта відносин, його поведінки, наслідків проведеної ним діяльності» [15, с. 17]. Ці відносини, на думку вченого, є різновидом політичних відносин і виникають у зв'язку зі здійсненням державної влади. Тому юридична відповідальність у співвідношенні з політичною має підпорядкований, другорядний характер, а конституційно-правова відповідальність є нічим іншим, як формалізацією критеріїв політичної оцінки дій суб'єктів конституційно-правових відносин як належних або неналежних [1, с. 31].

Інший підхід до співвідношення правової та політичної складової у змісті конституційної відповідальності можна прослідкувати на сучасному етапі розвитку конституційно-правової науки. Рішення Конституційного Суду України від 07.05.2002 № 8-рп/2002 (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб) [16], яким відповідальність Кабінету Міністрів України було визначено як конституційно-політичну, спричинило новий етап дискусії щодо особливостей конституційної відповідальності органів державної влади. На думку одних вчених, цим рішенням Конституційний Суд України ввів до сфери юрисдикції Основного Закону позаправовий інститут, яким є політична відповідальність [17, с. 46]. Як аргумент на підтримку цієї позиції вони наводять синонімічне використання органом конституційної юрисдикції категорій «конституційна відповідальність», «політична відповідальність» та «конституційно-політична відповідальність». Інші ж заперечують, зазначаючи, що відповідальність Кабінету Міністрів України відповідно до цього рішення не є виключно політичною, а політична складова урядової відповідальності не є елементом конституційно-правового регулювання [18, с. 409]. Варто також додати, що визначення політичної відповідальності як позаправового інституту не є коректним, оскільки нормативно-правовій регламентації підлягають класичні засоби притягнення органів державної влади до політичної відповідальності.

Питання політичної складової конституційної відповідальності уряду знаходить своє відображення у контексті дослідження підстав урядової відпо-

відальності. Наприклад, Р.М. Павленко, розглядаючи парламентську відповідальність уряду, визначає її як політико-правову відповідальність кабінету (чи його членів), яка передбачає його (їх) відставку [19, с. 25]. Ця відповідальність, на думку вченого, має подвійну природу: політичним є зміст парламентської відповідальності, але підставою для її настання є юридичний факт прийняття парламентом відповідного рішення, що разом з нормативно (найчастіше – конституційно) визначеною процедурою зумовлює юридичну природу урядової відповідальності [19, с. 211].

На неоднорідність форм відповідальності у конституційному праві вказують також Ю.Г. Барабаш та Є.В. Ткаченко. Поряд з конституційно-правовою відповідальністю, підставою якої є конституційний делікт (правопорушення), учені пропонують вирізняти парламентську відповідальність, яка полягає у припиненні повноважень суб'єкта відповідальності за рішенням представницької владної інституції в разі втрати довіри до суб'єкта відповідальності. Вона має особливу природу, містить у собі риси як політичної, так і юридичної, тобто перебуває на стику цих двох видів відповідальності. А з огляду на специфіку різних форм правління, науковці вважають припустимим дати цій формі подвійну назву – парламентська (політична) відповідальність [20, с. 51]. Наведене свідчить про трансформацію погляду на конституційну відповідальність як таку, що має подвійну, конституційно-політичну природу, з обґрунтування домінуючої ролі політичної складової до визнання особливої природи парламентської відповідальності уряду.

Висновки. На підставі наведеного аналізу основних доктринальних підходів до визначення співвідношення конституційної та політичної відповідальності можна зробити висновок про необхідність продовження пошуку оптимального співвідношення цих видів соціальної відповідальності та відмови від позиції щодо визнання уряду виключно суб'єктом політичної відповідальності. На вищій орган виконавчої влади покладено обов'язок забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності країни, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, що обумовлює потребу впровадження реальних та ефективних механізмів його конституційної відповідальності. Це вбачається вкрай важливим з огляду на розвиток теорії конституційної відповідальності, а також визнання її особливого значення та ролі як правового засобу забезпечення конституційної законності у державі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Авакьян С.А. Санкции в советском государственном праве / С.А. Авакьян // Советское государство и право. – 1973. – № 11. – С. 29-36.
2. 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. – Москва, 2006. – 368 с.
3. Червяцова А.О. Конституційно-правова відповідальність в системі видів юридичної відповідальності: теоретико-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А.О. Червяцова ; Національний університет внутрішніх справ ; наук. кер. Ярмиш О.Н. – Харків, 2004 – 202 с.
4. Ленгер Я.І. Відповідальність вищих органів державної влади: окремі аспекти / Я.І. Ленгер, Ю.Ю. Бисага // Форум права. – 2008. – № 3. – С. 325-331 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2008_3_45.pdf.

5. Мельник О.В. Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О.В. Мельник ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка ; наук. кер. Фрицький О.Ф. – К., 2000 – 175 с.
6. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права / О.Е. Кутафин – М. : Юристъ, 2001. – 444 с.
7. Балан С.В. Співвідношення політичної та конституційно-правової відповідальності у здійсненні державної влади : дис. ... канд. юрид. наук : 23.00.02 / С.В. Балан ; НАН України ; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького ; наук. кер. І.О. Кресіна. – К., 2007. – 198 с.
8. 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.
9. 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.
10. 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 ; наук. кер. Погорілко В.Ф. – К., 2000. – 180 с.
11. Горчаков Д.П. Відповідальність як категорія політичної науки / Д.П. Горчаков // Наукові записки. Т. 31. Політичні науки. – К. : Вид. Дім «KM Academia», 2004. – С. 66-71.
12. Кондрашев А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации : дис. ... доктора юридических наук : 12.00.02 / А.А. Кондрашев ; Федеральное государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Московский государственный университет». – Москва, 2011. – 416 с.
13. Армаш Н. Особливості відповідальності «державних політичних діячів»: співвідношення політики та закону / Н. Армаш // Юридичний журнал. – 2005. – № 11. – С. 20-26.
14. Фрицький О.Ф. Конституційне право України : підручник / О.Ф. Фрицький – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 536 с.
15. Авакьян С.А. Государственно-правовая ответственность / С.А. Авакьян // Советское государство и право. – 1975. – № 10 – С. 16-24.
16. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб) від 07.05.2002 № 8-рп/2002 // Офіційний вісник України. – 2002 – № 20 – Ст. 993.
17. Кресіна І.О. Політична відповідальність: суть, ознаки, особливості / І.О. Кресіна, С.В. Балан. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2009 – 68 с.
18. Совгиря О.В. Конституційно-правовий статус Кабінету міністрів України: сучасний стан та тенденції розвитку : монографія / О.В. Совгиря. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 464 с.
19. Павленко Р.М. Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід / Р.М. Павленко. – Київ : Вид. дім «KM Академія», 2002. – 253 с.
20. Проблеми правової відповідальності : 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.