

Павловська Наталя Володимирівна –
кандидат юридичних наук, докторант
кафедри конституційного та міжнародного
права КНУВС

АСПЕКТИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Розглянуто проблеми існування окремого інституту конституційного права в сучасних умовах розвитку правової держави, а також підстави настання конституційно-правової відповідальності, суть та структуру конституційного деликту, розмежовано поняття "політична відповідальність" та "конституційно-правова відповідальність".

Рассмотрены проблемы существования отдельного института конституционного права в современных условиях развития правового государства, а также основания наступления конституционно-правовой ответственности, суть и структуру конституционного деликта, разграничены понятия "политическая ответственность" и "конституционно-правовая ответственность".

The article deals with the main problems of the existence of the given institution in the up-to-date conditions of democratic and legal state reforming. The author substantially determines the concept, essence and content of the constitutional legal responsibility, structure of the constitutional delict (tort) and its main elements. She differentiates the concept of "legal liability" and "constitutional legal responsibility".

Ключові слова: конституційне право; конституційно-правові норми; правова держава.

Становлення конституційного права як реального чинника життєдіяльності суспільства зумовило сплеск наукового інтересу до проблем ефективності реалізації конституційно-правових норм, забезпечення гарантій їх дотримання усіма без винятку учасниками суспільних відносин, що входять до предмета правового регулювання цієї галузі права. У зв'язку з цим виявилася потреба в інституціоналізації суспільних відносин, що стосуються різних аспектів конституційно-правової відповідальності, оскільки дія права на відміну від інших соціальних норм забезпечується за рахунок державно-правового примусу до по-

тенційного правопорушника. Оскільки конституційна відповідальність є одним з елементів охорони Конституції [1], тому формулювання цілісної, внутрішньо не суперечливої концептуальної основи цього інституту виявляється завданням першорядного значення.

Підставою настання відповідальності визнається вчинення правопорушення, тобто фактична поведінка суб'єкта правовідношення, що відхиляється від встановленої правової моделі. Як відомо, кваліфікація того або іншого діяння як правопорушення проводиться на основі розробленої юридичною наукою моделі правопорушення (склад правопорушення), що включає чотири елементи: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт і суб'єктивна сторона.

Розкриємо послідовно всі елементи складу конституційного правопорушення (делікту).

На наш погляд, загальним об'єктом конституційного правопорушення є суспільні відносини, що здійснюються у повній відповідності до вимог Конституції України і забезпечують самим фактом свого існування конституційний правопорядок на території всієї держави.

Безпосереднім об'єктом протиправного посягання у сфері конституційно-правового регулювання є ті конкретні суспільні відносини, на які безпосередньо спрямовано протиправне діяння (дія або бездіяльність) суб'єкта права й яким, відповідно, завдається шкода або створюється загроза її спричинення. З огляду на різноманітні сфери взаємовідносин і суб'єктний склад у рамках предмета конституційного права безпосереднім об'єктом конституційного делікту у кожному конкретному випадку можуть бути, зокрема, порушення прав і свобод людини і громадянина, законних інтересів організацій, порушення меж предметів ведення і повноважень різних рівнів публічної влади (наприклад, нецільове використання бюджетних коштів, невиконання планів економічного розвитку будь-якої території, прийняття нормативних актів, які суперечать вимогам Конституції України, та ін.).

Об'єктивною стороною конституційного делікту є діяння (дія або бездіяльність), що суперечить правовим приписам.

Протиправність як ознака делікту полягає не тільки в посяганні на конкретні норми права, що забезпечені можливістю застосування санкції до правопорушника, але й у відсутності чітко виражених критеріїв для оцінки поведінки, якщо формально таких критеріїв немає, однак поведінка суб'єкта конституційно-правових відносин суперечить загальним принципам і суті Конституції України. Інакше кажучи, визнається, що підставою конституційно-правової відповідальності можуть бути не тільки правопорушення, але й інші обставини, зокрема правомірна поведінка у передбачених законодавством випадках [2]. Причина цього криється в особливостях механізму регулювання суспільних відносин нормами конституційного права, які не завжди детально регламентують правила поведінки учасників суспільних відносин. Тому порушенням правових приписів потрібно вважати не тільки пе-

передбачені в законодавстві склади конституційних деліктів, але й порушення норм, що визначають можливу і належну поведінку, тобто межі правомірної поведінки. І насамкінець, специфіка і різноманіття суспільних відносин, що входять до предмета правового регулювання галузі конституційного права (політизованість конституційно-правових відносин), зумовлюють ту обставину, коли неможливо у принципі передбачати і встановити в законодавстві конкретно-формальні вимоги до поведінки учасників суспільних відносин [1].

Прихильники такої моделі конституційної відповідальності визнають за підставу настання юридичної відповідальності категорію неналежної поведінки (неналежного виконання обов'язків), що передбачає такі можливі ситуації розбіжностей фактичної поведінки з нормами права:

незастосування конституційно-правової норми;

невідповідне застосування норми;

пряме порушення норми (тобто самий склад правопорушення)

[3, с. 360].

На протилежність вищезазначеній позиції решта вчених визнає підставою притягнення до конституційно-правової відповідальності передбачений законодавством склад конституційного делікту [3]. Його слід розуміти як протиправне діяння (дія або бездіяльність) суб'єкта конституційних прав у сфері конституційно-правових відносин, що призвело до визначеного суспільно небезпечного результату і за яке нормами конституційного права передбачаються відповідні санкції [3].

Авторське розуміння інституту конституційної відповідальності засноване на тезі, що єдиною можливою підставою застосування примусових заходів має бути конституційний делікт, зовнішнім виявом якого виступає порушення конкретних норм конституційного законодавства (відхилення від законодавчої моделі поведінки), забезпечених можливістю застосування до порушника певних державно-владних заходів примусового характеру. Так, наприклад, як можливий варіант: Президент може бути притягнений до конституційної відповідальності за державну зраду лише Конституційним Судом, і, як наслідок, розвиток інституту імпічменту із закріпленням у конституційних нормах та ін. Крім того, протиправність як ознака конституційного делікту може полягати також і в невиконанні загального обов'язку всіх суб'єктів дотримуватися конституційно-правових приписів. Сформульовано вище концепція може розглядатися як основний пункт міркувань при правовій кваліфікації того або іншого факту як підстави притягнення до конституційної відповідальності. Тому невідповідність поведінки соціально-політичній обстановці, в тому числі недостатня ефективність діяльності, зміна співвідношення політичних сил, не слід трактувати як суперечність нормам права, а їх оцінка може перебувати лише у площині політичної або моральної шкали оцінок.

Українські конституціоналісти пропонують визначити конституційно-правову відповідальність так: "...конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади є юридичною відповідальністю політичного характеру, що існує у сфері конституційних відносин і реалізується у відповідальному стані суб'єктів конституційно-правових відносин (позитивний аспект) за здійснення їх правового статусу та компетенції, а у випадках його порушення – у примусовому перенесенні заходів впливу (негативна відповідальність), суть яких полягає у вилученні із сфери політики шляхом позбавлення права здійснювати державну владу" [4].

На нашу думку, вживання поняття "позитивна юридична відповідальність" виявляється не досить коректним. Якщо її розуміти як усвідомлення суб'єктом відповідальності за свою поведінку, за долю справи, підзвітність, то, очевидно, дефініція "позитивна відповідальність" залишатиметься за рамками права, маючи у загальному випадку моральний відтінок, а у сфері владовідносин, відповідно, політичний характер. Більш того, вживання цього поняття в контексті правової матерії неминуче породжує плутанину у визначенні базових питань концепції конституційної відповідальності. Російський академік О.Е. Кутафін у зв'язку з цим зазначає, що застосування категорії "позитивна відповідальність" "...приводить до того, що одне і те ж явище є і обов'язком, і відповідальністю, а також до розмивання значення відповідальності як одного з ефективних регуляторів поведінки" [5, с. 400].

Суб'єктами конституційно-правової відповідальності є учасники конституційно-правових відносин, що реалізують свою конституційну деліктоздатність за допомогою передбаченого законодавством обов'язку зазнавати несприятливі наслідки правового характеру за відхилення власної поведінки від нормативно-правової моделі.

Що стосується суб'єктного складу конституційно-правової відповідальності, то безперечним серед державознавців є визнання суб'єктами конституційно-правової відповідальності таких учасників конституційно-правових відносин, як органи державної влади і посадові особи [6]. Водночас, наприклад, ст. 198 Конституції Польщі 1997 року [6] і польські науковці [6] відносять до суб'єктів конституційної відповідальності тільки посадових осіб.

Найбільші розбіжності серед державознавців викликає питання про віднесення до суб'єктів конституційно-правової відповідальності таких учасників конституційних правовідносин, як нація (народ, населення держави) і держава.

На нашу думку, нині в умовах проголошення і реалізації офіційного курсу на побудову правової держави, визнання народу єдиним джерелом влади і носієм суверенітету все більше авторів схиляється до висновку про те, що народ (нація, населення у певних територіальних межах) не може бути суб'єктом, відносно якого застосовуються заходи примусу як санкція за скоєне правопорушення.

Вважаємо, що вилучення народу (нації) із сфери застосування заходів конституційно-правового примусу пояснюється також і тим, що народ є джерелом влади в державі, носієм абсолютного суверенітету. Його воля як суверена полягає в основі конституювання всієї державно-правової надбудови. Тому право завжди є об'єктивізацією потреб, віддзеркаленням умов життєдіяльності суспільства (принаймні в ідеалі), що виключає саму можливість постановки питання про застосування до народу санкцій правових норм.

У правовій літературі висновок щодо питання про державу як суб'єкта конституційного делікту не є однозначним.

Водночас більшість сучасних вчених схиляється до думки про можливість застосування конституційно-правової відповідальності до вказаної категорії суб'єктів конституційно-правових відносин. Доводами при цьому є посилання на те, що суб'єктами конституційно-правової відповідальності слід визнавати всіх суб'єктів правовідносин, що мають права й обов'язки [7, с. 38].

Російський вчений В.А. Виноградов пропонує розглядати державу у вигляді системи органів влади, що є самостійними об'єктами примусового рішення. До того ж він вказує на необхідність визнання суб'єктів держави суб'єктами конституційно-правової відповідальності [8].

Суб'єктами конституційних деліктів можуть бути й інші учасники конституційно-правових відносин (наприклад, суспільні та релігійні об'єднання, громадські об'єднання та організації, політичні партії).

Нарешті, громадяни (іноземні громадяни, особи без громадянства) також цілком можуть бути визнані суб'єктами конституційно-правової відповідальності. Про це свідчить конституційне законодавство різних держав, що встановлює санкції за протиправні посягання цих учасників відносин на конституційний правопорядок.

Так, наприклад, конституції зарубіжних країн можуть передбачати загальні заборони на здійснення певних вчинків фізичними особами (ст. 33 Конституції Мексики [9, с. 732]), заборони зловживати наданими правами (ст. 2, 18 Основного закону ФРН [9]), встановлювати загальні обов'язки, дотримувати Конституції і законів (ч. 2 ст. 15 Конституції РФ [9]).

Ще одним дискусійним моментом для цієї проблеми є визначення змісту суб'єктивної сторони правопорушення. Виникає питання: чи є наявність вини обов'язковою умовою настання несприятливих правових наслідків за вчинене діяння чи ні?

Одні автори посилаються на структуру підстави відповідальності, що включає і правопорушення, й інші аспекти поведінки [10, с. 20]. Стосовно делікту наявність винного відношення до вчиненого діяння є необхідною умовою настання відповідальності, в інших же випадках вина не складає обов'язкової ознаки підстави відповідальності (наприклад, відповідає як політик).

Аналіз наведених позицій свідчить про те, що обґрунтування можливості настання відповідальності без вини впливає з констатації факту політизованості конституційно-правових відносин у сфері здійснення публічної влади, а також особливостей правового статусу суб'єктів, наділених владними повноваженнями, їх підвищеною відповідальністю.

Решта дослідників, проектуючи загальнотеоретичну модель впропорювання на сферу конституційних правовідносин, визнає необхідність встановлення винного відношення суб'єкта до свого діяння як необхідною умовою притягнення до відповідальності [10].

Так, російський конституціоналіст О.Е. Кутафін підкреслює необхідність правильного розуміння категорій "намір" і "необережність" стосовно галузі конституційного права. У сфері владновідносин, на думку вченого, "... природно було б сказати про недбайливість посадової особи, яка ненавмисно допустила в своїй діяльності очевидне порушення, тобто зробило дію або бездіяльність, які в інших галузях визнаються необережними" [5, с. 400].

У свою чергу, вчений С.І. Некрасов помітив, що ґрунтовне з'ясування наявності вини не має принципового значення, як в інших галузях. Разом із тим він робить "обережний висновок", що за наявності всіх елементів об'єктивної сторони конституційного делікту вина суб'єкта презюмується і не підлягає окремому вивченню [11].

Безумовно, специфіка предмета галузі конституційного права накладає своє тлумачення на зміст суб'єктивних ознак конституційного делікту. Це пояснюється, зокрема, і тим, що характер конституційно-правових відносин, які за своєю природою є політичними, зумовлює перенесення акценту в рамках психологічних форм вини на необережність. При цьому, як правило, суб'єкт у своїй діяльності може керуватися цілком добрими намірами, що об'єктивно йдуть всупереч букві закону. Цю обставину характеризує необережне ставлення суб'єкта до вчиненого ним діяння (використовуючи категорію теорії юридичної відповідальності, можна говорити про недбалість: не усвідомлює протиправність своєї діяльності, проте міг і повинен був усвідомлювати). З цієї причини виявлення в діянні всіх інших елементів складу делікту вказує на наявність вини.

Разом із тим викликає інтерес питання про те, як слід кваліфікувати об'єктивну нездатність суб'єкта права належним чином виконувати свої обов'язки. Відповідь вимагає з'ясування можливих причин виникнення такої ситуації. На нашу думку, ними можуть бути:

1) зовнішня обставина (надзвичайна ситуація природного або техногенного характеру), що перешкоджає належному виконанню обов'язків;

2) професійна некомпетентність суб'єкта;

3) сучасний рівень складності завдань не дозволяє успішно виконувати обов'язки;

4) стан здоров'я, психічна недієздатність (неадекватність).

Розмежовувати конституційну і політичну відповідальність методологічно правильно слід за таким правилом: розгляд конституційно-правової відповідальності вимагає виняткової ретельності в розробці процедур застосування заходів дії, чіткість розмежування вимог законності й доцільності; юридичне тлумачення політичних моментів відповідальності полягає не в тому, щоб, використовуючи категорії, властиві праву, надавати політичній доцільності законного характеру. Призначення правової науки – розкрити механізми реалізації форм відповідальності, визначити критерії допустимості використання політичних моментів при конструюванні моделі конституційно-правової відповідальності [12, с. 298].

У науці конституційного права існує точка зору, що політична відповідальність, набуваючи конституційно-правового оформлення, набуває політико-правового характеру, тобто в одних випадках конституційна відповідальність може представляти політичну, по суті, відповідальність, закріплену в нормах права [12]. Це пояснюється тим, що часто в основі настання відповідальності мають місце обставини, що перебувають виключно у політичній площині, але тягнуть за собою застосування державно-правових заходів впливу згідно з конституційними процедурами. Звідси випливає висновок: слід прагнути до того, щоб відповідальність наставляла за порушення правових норм, але іноді це неможливо, тому відповідальність застосовується з політичних або моральних міркувань, у тому числі за правомірну поведінку [12].

Ілюстрацією цієї позиції є приклад конституційної кризи (конфлікту) у взаємовідносинах законодавчої та виконавчої гілок влади, коли формально немає правопорушення, але негативні наслідки пов'язуються з розладом узгодженого функціонування єдиної державної влади (наприклад, відмова уряду затвердити кандидатуру на посаду Голови Уряду, запропоновану Президентом, і, як наслідок, розпуск парламенту).

На нашу думку, імперативом при розмежуванні політичної і конституційної відповідальностей має стати таке правило: на відміну від політичної, юридична відповідальність завжди пов'язана з порушенням яких-небудь юридичних норм, без чого неможливе її застосування, тобто застосування відповідного заходу примусу. Конституційно-правова відповідальність має чітко виражений політичний характер і тісно стикається або навіть поєднується з політичною відповідальністю. Наприклад, відставка уряду може бути як заходом конституційно-правової відповідальності, коли вона настає в результаті неналежного виконання урядом своїх обов'язків, так і заходом політичним, коли уряд звільняється через політичну кризу, що склалася у державі [4].

На наш погляд, сенс включення відповідних положень про політичну відповідальність до тексту Конституції України полягає виключно в забезпеченні їх легального характеру, гарантованості проти зло-

вживання владними повноваженнями, забезпеченні правових рамок політичних процесів попередження довільного застосування позаправових засобів. Річ у тому, що ефективність того або іншого політичного суб'єкта не можна вимірювати суворо встановленими критеріями, тут забагато суб'єктивних моментів. Крім того, право об'єктивне не покликане регламентувати всі аспекти політичного процесу через природу останнього; воно лише має захищати учасників політичної сфери від довільної дії інших суб'єктів, ввести механізми подолання суперечностей в законне русло. Це свого роду "плата" за декларацію в законодавстві принципів політичного плюралізму, внаслідок визнання конкуренції у політичній сфері безлічі ідеологічних концепцій (програм). У цьому сенсі можна погодитися з думкою російського вченого Т.М. Пряжіної, що "завдання Конституції – перевести дані конфлікти (конституційний конфлікт у цитованого автора – це та, що має політико-правову природу, форма взаємодії суб'єктів конституційних відносин, зумовлена необхідністю дозволу розбіжностей у питаннях визнання, реалізації, захисту інтересів суб'єктів, що становлять цінність з погляду їх соціальної значущості; він розуміється як більш широке коло соціальних явищ, ніж конституційний делікт) у категорію керованих, встановивши для їх учасників вибір допустимого варіанта поведінки [13].

Владовідносини вимагають від суб'єктів дотримання не тільки норм права, але й моральних правил, що склалися, і політичної етики, дотримання яких безпосередньо впливає на ефективність реалізації ними повноважень. Унаслідок цього законодавство передбачає систему заходів впливу, що визначають гнучкий механізм реагування на політично недоцільну поведінку. Ці заходи умовно можна визначити стосовно конкретних суб'єктів, як: заходи щодо забезпечення балансу гілок влади; заходи щодо розв'язання політичної кризи, заходи, спрямовані на підвищення ефективності функціонування політичних суб'єктів.

Таким чином, логічність закріплення в нормах конституцій й інших актах законодавства положень про політичну відповідальність підтверджується таким чином: оскільки у президентській республіці президент, звичайно, має право на свій розсуд змішувати з постів підзвітних йому міністрів, то абсурдно встановлювати, що таке зміщення можливе тільки, наприклад, у разі порушення міністром у своїй діяльності конституції або законів (вчинення конституційного правопорушення). Президент у президентській республіці відповідає за здійснення виконавчої влади в державі й повинен мати безумовну можливість на свій розсуд у будь-який момент відправляти підзвітних йому міністрів у відставку. Ще дивнішим було б закріплювати таке обмеження в конституції парламентської республіки. Уряд у таких державах спирається на волю більшості у парламенті й може бути відправленим у

відставку (за рішенням президента) у будь-який момент, якщо парламент ухвалить вотум недовіря або відмовить у довірі [14, с. 32].

Так, наприклад, у США передбачено відповідальність посадових осіб у порядку імпічменту. Сенат, що притягає до відповідальності в даному порядку і квазісудовий орган, може залишити особу на посаді, незважаючи на вчинення ним делікту, що вже є підставою виникнення процедури імпічменту. З одного боку, не виключено ситуацію, якщо зміщена посадова особа потім буде визнана невинною впродовж кримінального судочинства [15].

Визнання єдиної можливої підстави настання конституційно-правової відповідальності факту вчинення конституційного делікту і необхідність обов'язкового встановлення всіх його ознак зумовлюють питання про судові гарантії у процесі реалізації механізму відповідальності. Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України, вираженою їм у низці своїх ухвал, обов'язковою умовою правомірності правових норм, що закріплюють інститут відклику, є підтвердження неправомірності дій суб'єктів правопорушення в юрисдикційному (судовому) порядку. Такий порядок забезпечуватиме обґрунтованість застосування заходів відповідальності і, крім того, право на судовий захист осіб, які відкликаються, гарантувати їх право оскарження.

Проведене вище дослідження виявило неоднозначність поглядів у правовій літературі з питання конструювання концепції конституційно-правової відповідальності. Нерідко застосування заходів примусової дії до учасників конституційно-правових відносин характеризується складним переплетенням політичних і правових моментів. На цю обставину впливає характер предмета галузі конституційного права, що зумовлює специфічність підстав відповідальності, закріплення властивих лише даній галузі права форм реалізації відповідальності й кола суб'єктів відповідальності. Як один з чинників, що зумовлюють зміст інституту конституційної відповідальності, можна назвати причини і цілі включення відповідних положень до чинного законодавства. Ними в більшості країн є: необхідність наявності засобу самозахисту народу як єдиного носія суверенітету в державі від зловживань повноваженнями представників публічної влади, попередження дискредитації і відновлення порушеного авторитету влади. Крім того, відмінність у правовому регулюванні пояснюється особливостями правової системи (у країнах загального права значну роль відіграють конституційні звичаї та суддівський розсуд), а також історичними традиціями певної держави. Тому не завжди можливо провести чітку диференціацію між політичними й правовими елементами у структурі інституту відповідальності в конституційному праві.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 року (зі змінами і доповненнями, внесеними згідно із Зако-

ном України від 8 груд. 2004 року № 2222-V] // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2.

2. Виноградов В. А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности / В. А. Виноградов // Законодательство. – 2002. – № 10.

3. Сергеев А. А. Проблемы конституционно-правовой ответственности в системе местного самоуправления / А. А. Сергеев // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. – М., 2001.

4. Мельник О. В. Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Мельник О. В. – К. : Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка, 2000. – 175 с.

5. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права / Кутафин О. Е. – М., Юристъ, 2001.

6. Авакьян С. А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности / С. А. Авакьян ; под. ред. С. А. Авакьяна // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. – М., 2001.

7. Шон Д. Т. Конституционная ответственность / Д. Т. Шон // Государство и право. – 1995. – № 7.

8. Виноградов В. А. Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование / Виноградов В. А. – М., 2000.

9. Конституции зарубежных государств : учеб. пособ. [сост. Маклаков В. В.]. – М., 1985.

10. Несмеянова С. Э. К вопросу о конституционной ответственности / С. Э. Несмеянова // Конституционное и муниципальное право. – 2002. – № 4.

11. Некрасов С. И. Конституционно-правовая ответственность субъектов внутрифедеративных отношений в РФ: специфика состава конституционного деликта, применяемых санкций, классификация / С. И. Некрасов // Государство и право. – 2005. – № 8.

12. Жакке Ж. П. Конституционное право и политические институты : учеб. пособ. / Жакке Ж. П. – М., 2002.

13. Пряхина Т. М. Конституционно-правовые санкции / Т. М. Пряхина // Законодательство. – 2001. – № 12.

14. Мишин А. А. Конституция США. Политико-правовой комментарий / А. А. Мишин, В. А. Власихин. – М., 1985.

15. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : [учебник] / Мишин А. А. – М., 2002.