

УДК 351:35.086

Ірина МІНАЄВА

*Національна академія державного управління
при Президентові України
Харківський регіональний інститут державного управління*

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Розглядається конституційно-правова відповідальність органів публічної влади (посадових осіб) та її відмінність від інших видів відповідальності.

Ключові слова: юридична відповідальність, конституційна відповідальність, конституційно-правова (позитивна і негативна) відповідальність, публічно-правова відповідальність, політична відповідальність.

Ірина МИНАЕВА

*Национальная академия государственного управления
при Президенте Украины
Харьковский региональный институт государственного управления*

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Рассматривается конституционно-правовая ответственность органов публичной власти (должностных лиц) и ее отличие от других видов ответственности.

Ключевые слова: юридическая ответственность, конституционная ответственность, конституционно-правовая (позитивная и негативная) ответственность, публично-правовая ответственность, политическая ответственность.

Iryna MINAEVA

*The National Academy of Public Administration,
office of the President of Ukraine
Kharkiv Regional Institute of Public Administration*

CONSTITUTIONAL LAW RESPONSIBILITY OF THE AUTHORITIES

One type of constitutionally-legal responsibility of public power organs (public servants) and its difference from other types of responsibility are examined in the article.

Key words: legal responsibility, constitutional responsibility, constitutionally-legal (positive and negative) responsibility, in public-legal responsibility, political responsibility.

В умовах побудови демократичної соціальної правової держави актуальним стає питання відповідальності органів влади. Громадянське суспільство не може існувати там, де відсутня відповідальність суб'єктів державно-владних відносин, які повноважні ухвалювати найважливіші політичні рішення. Сфера відповідальності в органах влади включає сукупність видів діяльності, в якій орган влади виконує свої функції і має право на здійснення певних повноважень.

Одним із видів юридичної відповідальності є конституційно-правова відповідальність органів публічної влади (посадових осіб), яка являє собою правову форму реалізації конституційного принципу відповідальності держави. Значна кількість наукових робіт, присвячених проблемам конституційно-правової відповідальності, свідчить про актуальність цієї теми і про те, що вона залишається недостатньо вивченою.

Дослідження конституційно-правової відповідальності органів влади в контексті проблем реалізації і забезпечення ефективності конституційно-правових норм проводилися вітчизняними та зарубіжними вченими: С. А. Авакьяном, О. О. Алексеєвим, М. В. Баглаєм, О. Д. Градовським, М. М. Ковалевським, О. О. Котляревським, Н. О. Бобровою, Ю. П. Єременком, Ф. М. Рудинським, Т. Д. Зражевською, В. М. Кампо, Н. М. Колосовою, В. В. Копейчиковим, В. О. Лучиним, М. Х. Фарукшиним, В. Е. Чиркіним, В. М. Шаповалом, М. Ф. Шаргородським та ін.

Мета нашої статті – визначити специфіку одного з видів юридичної відповідальності – конституційно-правової, встановити відмінність від інших видів відповідальності; дослідити функціонування інституту відповідальності органів публічної влади з урахуванням політичного характеру такої відповідальності.

Порушуючи питання про юридичну відповідальність органів публічної влади, необхідно згадати про те, що історично першою гілкою публічної влади, яка мала політичну відповідальність, була представницька. Так, В. Туманов зазначав, що органи представницької влади відповідали перед населенням за неналежне виконання своєї політичної функції (див. [11, с. 225]).

Свого часу А. Д. Градовський, досліджуючи дану проблему, виділив такі види міністерської відповідальності: юридичну – за «закономірність» своїх дій і політичну – за «доцільність» здійснених дій [3, с. 291]. Погоджуючись з тим, що під юридичною відповідальністю влади можна розуміти відповідальність органів публічної влади, посадових осіб перед народом, населенням відповідної території за невідповідність їх діяльності «мандату довіри», яка виявляється в їх нездатності розробляти і реалізовувати політику, приймати і виконувати владні рішення і розпорядження з максимальною користю для суспільного блага [7, с. 1],

вважаємо за доцільне відрізнити *конституційну відповідальність* (за порушення конституційних норм) і власне *конституційно-правову відповідальність*. Перша включає всі види юридичної відповідальності, спирається на сукупність існуючих правових санкцій і в цьому відношенні може сприйматися як юридична відповідальність; друга є самостійним видом юридичної відповідальності, а отже, складовою частиною першої [13, с. 51].

Розглянемо детальніше конституційно-правову відповідальність, оскільки вона викликає багато дискусій у науковому світі через свою недостатню дослідженість. *Конституційно-правова відповідальність* – передбачений конституційно-правовими нормами вид юридичної відповідальності, який полягає в обов'язку суб'єкта правовідносин відповідати за юридично значущу поведінку (дія або бездіяльність). Цей вид відповідальності може спиратися на морально-політичні критерії, які, формалізуючись на рівні конституційного законодавства, стають правовими. Звідси можливий морально-правовий і політико-правовий характер конституційно-правової відповідальності.

Політико-правовий характер як властивість конституційно-правової відповідальності органів публічної влади (посадових осіб) неодноразово досліджував відомий учений-конституціоналіст В. М. Шаповал. Він виділяє *політичну відповідальність* уряду і міністрів перед парламентом і відповідальність у порядку імпічменту або інших подібних процедур. Відмінна риса політичної відповідальності – суб'єктивність, оскільки необхідність її застосування визначається не критеріями законності, а потребами конкретної політики, які знаходять прояв у волевиявленні парламентаріїв [12, с. 80].

Суб'єктами конституційно-правової відповідальності є всі органи державної влади і їх посадові особи, статус яких закріплені у Конституції. Їм належать повноваження самостійно, у рамках закону і керуючись суспільними інтересами, вирішувати питання, віднесені до їх компетенції. До суб'єктів цієї відповідальності також належать органи місцевого самоврядування, політичні партії, інші суспільні формування, фізичні особи (громадяни, іноземці, особи без громадянства).

Конституційно-правову відповідальність слід відрізнити від *публічно-правової*, яка є відповідальністю органів публічної влади (посадових осіб), тобто органів державної влади і місцевого самоврядування. Суб'єктами ж першої виступають не тільки державно-владні учасники конституційно-правових відносин (наприклад, фізичні особи). Якщо публічно-правова відповідальність поєднує моральні, політичні й правові заходи відповідальності, яким підлягають органи публічної влади (посадові особи) перед основним джерелом публічної влади – народом, то конституційно-правова відповідальність є юридичною відповідальністю, яка ґрунтується на конституційно-правових нормах.

Юридичну відповідальність (у широкому розумінні) суб'єктів владних відносин дослідники розділяють на дві групи: відповідальність за порушення законодавства (конституції, законів, нормативно-правових актів) і відповідальність за невідповідне виконання суб'єктом влади покладених на нього функцій [5, с. 620].

Наприклад, Конституцією України передбачено, що серед найвищих державних органів і посадових осіб конституційно-правова відповідальність поширюється лише на Президента України (ст. 111), Кабінет Міністрів (ст. 85, 87, 113), Верховну Раду (п. 8 ст. 106) і депутатів (ст. 81). У процедурі імпічменту (судовому усуненні президента з посади) беруть участь парламент держави і визначена спеціальним законом або конституцією судова установа в Україні (Конституційний суд).

Питання про підстави і порядок притягнення до конституційно-правової відповідальності інших суб'єктів залишається відкритим. Вважаємо, що коло державних органів (посадових осіб) – суб'єктів конституційно-правової відповідальності необхідно переглянути й уточнити, а в конституцію внести відповідні зміни. У зв'язку з цим, на наш погляд, заслуговує на увагу пропозиція окремих дослідників щодо необхідності поширення процедури імпічменту на всіх посадових осіб найвищих органів державної влади [4, с. 43; 8, с. 396 – 397; 10, с. 11 – 12]. Але для того щоб конституційно-правова відповідальність вказаних суб'єктів стала реальною, необхідно, як справедливо відзначає В. О. Лучин, переглянути підстави і порядок реалізації процедури імпічменту, оскільки в сучасному вигляді ця процедура є «саркофагом безвідповідальності» [8, с. 397].

Розглянемо конституційно-правову відповідальність окремої групи суб'єктів – президента, уряду і міністрів. Вони покликані забезпечити реалізацію законів, для чого наділені необхідними повноваженнями, мають у своєму розпорядженні юридичні, матеріальні, технічні та інші засоби. Але водночас саме від них може іти загроза законності й правопорядку: ці органи достатньо часто намагаються «встати над законом», «звільнитися від нього». Крім того, їм «... природно належить право ухвалювати рішення в тих випадках і ситуаціях, які заздалегідь не були нормовані законом, і реалізація цієї довільної влади може здійснюватися беззаконно і шкідливо» [14, с. 92] (переклад наш. – *I. М.*).

Основними формами конституційно-правової відповідальності вказаних суб'єктів є: звіти президента, уряду і його членів, інтерпеляції (запити), парламентські питання, вотум недовіри, а також імпічмент і подібні процедури [6, с. 123]. Слід зазначити ще один важливий момент. Відповідальність за якість управління покладається, перш за все, на систему управління та її органи, проте законодавча практика дає конкретні форми відповідальності, в основному пов'язані з посадовою особою.

У своїй монографії «Відповідальність держави» професор Боннського університету Ф. Оссенбюль розглянув проблему розмежування відповідальності органу державного управління і посадової особи. Він зробив висновок про опосередковану відповідальність державних органів у разі неправомірних дій його штатних посадових осіб, які мають місце в межах компетенції. Таким чином, розмежування відповідальності органу державного управління і посадової особи визначається межами наявної компетенції. За дії посадової особи, здійснені нею поза рамками компетенції, орган управління не повинен нести відповідальність. Погодимося з професором Ф. Оссенбюль про необхідність створення системи, яка забезпечить ознайомлення всіх зацікавлених суб'єктів управління з характером і межами компетенції посадової особи, створення механізму персоніфікації

відповідальності, який сприятиме посиленню відповідальності посадових осіб [9, с. 544].

Залежно від правомірності або неправомірності поведінки конституційно-правова відповідальність має два прояви: позитивний і негативний відповідно. *Позитивна конституційно-правова відповідальність* – відповідальність за правомірну діяльність; існує незалежно від правопорушення. Позитивною може бути лише конституційно-правова відповідальність держави, органів публічної влади і посадових осіб. Враховуючи особливості законодавчої термінології, специфіку правового статусу державно-владних суб'єктів, «позитивний» аспект конституційно-правової відповідальності може бути визначений як стан відповідальності, який вміщує в собі відповідальність «за що-небудь» і відповідальність «перед ким-небудь».

Вживаючи термін «відповідальність», перш за все, його пов'язують із відповідальністю «за що-небудь», під якою розуміють відповідальність за неналежне виконання покладених обов'язків, ефективність і доцільність діяльності. Відповідальність «перед ким-небудь» реалізується в правових відносинах підконтрольності-підзвітності, в яких беруть участь дві сторони: відповідальний суб'єкт, підконтрольний і підзвітний, і суб'єкт, який має контрольню-наглядові повноваження, перед яким перший несе відповідальність. Таким чином, позитивна конституційно-правова відповідальність похідна від компетенції владного суб'єкта і супроводжується, розкривається, реалізується у відносинах підконтрольності-підзвітності.

Негативна конституційно-правова відповідальність – відповідальність за правопорушення (тобто діяння в минулому), яка виникає в результаті порушення конституційно-правової норми і виявляється в застосуванні до винної особи певних примусових заходів державного впливу, покладанні на неї обов'язку випробувати позбавлення матеріального, нематеріального і/або організаційного характеру в порядку реалізації санкції, позбавлення права здійснювати державну владу.

Згідно із законодавством про місцеве самоврядування органи (посадові особи) місцевого самоврядування є суб'єктами конституційно-правової відповідальності. Так, ст. 75 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює принцип відповідальності органів (посадових осіб) місцевого самоврядування перед територіальною громадою: «Органи і посадові особи місцевого самоврядування підзвітні, підконтрольні і відповідальні перед територіальною громадою» [1].

Територіальна громада в будь-який час може припинити повноваження органів (посадових осіб) місцевого самоврядування, якщо останні порушують Конституцію, закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення покладених на них функцій. Ст. 78 цього закону конкретизує підстави застосування конституційно-правової санкції – дострокового припинення повноважень місцевої ради. Повноваження місцевої ради можуть бути достроково припинені у випадках: 1) якщо рада ухвалила рішення з порушенням Конституції України, законів, прав і свобод громадян;

2) якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у встановлені законом терміни; 3) якщо рада не вирішує питання, віднесені до її компетенції.

Ст. 31 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад народних депутатів» [2] передбачає підстави відкликання депутата місцевої ради. Таким чином, депутат може бути відкликаний виборцями в разі порушення положень Конституції і законів України; незадовільного здійснення депутатських обов'язків; невідповідності практичної діяльності основним принципам і положенням його передвиборної програми; використання депутатського мандата в особистих або корисливих цілях; систематичного порушення норм етики і моралі. Виборці мають право ставити питання про відкликання (конституційно-правову відповідальність) депутата місцевої ради і за наявності інших підстав, які вони вважають істотними.

Проведений нами аналіз конституційно-правової відповідальності органів публічної влади (посадових осіб) дає можливість зробити такі висновки:

1. Конституційно-правова відповідальність органів публічної влади є самостійним видом юридичної відповідальності; має виняткове політико-правове значення як інститут, здатний протистояти державному свавіллю, забезпечити правомірне, доцільне й ефективне державне управління, отже, гарантувати справедливість, свободу і верховенство права у сфері політичних відносин.

2. Одним з елементів системи гарантій виконання Конституції і балансу публічної влади є конституційний судовий контроль, який є специфічною функцією компетентних державних органів із забезпечення конституційної законності, перш за все, пріоритету конституції в системі нормативних актів, її прямої дії.

3. Контрольна сутність відповідальності відображається в збереженні стабільності й цілісності соціальної системи, спонуканні інституцій здійснення публічної влади до належної ролевої поведінки. Для ефективної діяльності органів публічної влади й політичної стабільності в державі необхідно удосконалити правовий механізм притягання до відповідальності органів влади.

Список використаних джерел

1. **Про місцеве самоврядування в Україні** : Закон України від 21 трав. 1997 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
2. **Про статус депутатів місцевих рад народних депутатів** : Закон України від 04 лют. 1994 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1994. – № 24. – Ст. 180.
3. **Градовский, А. Д.** Государственное право важнейших европейских держав: лекции, читанные в 1885 году / А. Д. Градовский ; под ред. Н. М. Коркунова. – СПб. : Изд. Л. Ф. Пантелеева. – [б. г.]. – 528 с.
4. **Колосова, Н. М.** Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации / Н. М. Колосова. – М. : Городец, 2000. – 192 с.
5. **Конституции государств Европейского Союза** / под ред. Л. А. Окунькова. – М. : Норма-инфра-м, 1999. – 816 с.

6. **Кордун, О. О.** Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні : монографія / О. О. Кордун, К. О. Ващенко, Р. М. Павленко ; за заг. ред. О. О. Кордуна. – К. : МАУП, 2000.– 248 с.
7. **Краснов, М. А.** Ответственность в системе народного представительства / М. А. Краснов. – М. : Юрид. лит., 1995. – 120 с.
8. **Лучин, В. О.** Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / В. О. Лучин. – М. : Юнити-дана, 2002. – 687 с.
9. **Маліновський, В. Я.** Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Маліновський. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.
10. **Мельник, О. В.** Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Мельник О. В. – К., 2000. – 18 с.
11. **Теория** государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М. : Юристь, 1997. – 627 с.
12. **Шаповал, В. М.** Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз / В. М. Шаповал. – К. : Програма-Л, 1995. – 136 с.
13. **Шаповал, В. М.** Перспективи розвитку науки конституційного права в Україні / В. М. Шаповал // Право України. – 1996. – № 9. – С. 49 – 53.
14. **Эсмен, А.** Общие основания конституционного права / А. Эсмен ; под ред. М. М. Ковалевского. – М. : Изд. К. Т. Солдатенкова, Типо-литография В. Рихтер, 1898. – 420 с.

Надійшла до редколегії 01.12.09