

---

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

## **Концепція конституційно-правової відповідальності уряду: історико-правовий аспект**

---

*Стаття присвячена дослідженню концепції конституційно-правової відповідальності уряду в історико-правовому аспекті. Наведена періодизація історії її розвитку, зазначені головні особливості кожного етапу. Визначено необхідність подальшого розвитку цієї концепції з урахуванням пограничного характеру інституту конституційно-правової відповідальності органів державної влади, що сприятиме її цілісності та завершеності.*

**Ключові слова:** конституційно-правова відповідальність, уряд, концепція конституційно-правової відповідальності уряду.

Проблема відповідальності органів публічної влади, їх посадових осіб ставала об'єктом дослідження на різних історичних етапах розвитку науки конституційного права. Протягом декількох століть триває пошук оптимальних моделей відповідальності владних структур, здатних забезпечити законність та ефективність державного управління, які б відповідали розвитку демократичних інститутів і рівню політико-правової культури

населення. Причому здійснювані в практичній площині, такі пошуки спираються на концептуальні положення, вироблені державознавчою наукою.

Серед вчених, які зверталися безпосередньо до проблематики відповідальності вищого органу виконавчої влади на різних етапах розвитку юридичної науки на території сучасної України, можна назвати О. С. Алексєєва, Ю. Г. Барабаша, Н. О. Боброву, О. Д. Градовського, Т. Д. Зражевську, В. П. Колісника, Н. М. Колосову, С. Г. Серьогіну, А. О. Червяцову та ін. Урахування результатів цих досліджень дає можливість проаналізувати закономірності становлення концепції конституційно-правової відповідальності, в тому числі вищого органу виконавчої влади. Метою цієї роботи є визначення основних особливостей кожного з історичних етапів розвитку концепції конституційно-правової відповідальності уряду та окреслення можливих напрямів її подальшого розвитку.

Питання історичного розвитку концепції конституційно-правової відповідальності в Україні, як і деяких інших пострадянських країнах, не знайшло свого однозначного вирішення у науковій літературі. Одні вчені датують появу наукового обґрунтування ідеї конституційно-правової (державно-правової) відповідальності 70-ми рр. XX ст., а в процесі формування її концепції виділяють два основних етапи – радянський (70–80-ті рр. XX ст.) і сучасний, демократичний. Хоча при цьому не заперечується зародження ідеї про юридичну відповідальність у конституційних відносинах ще в дореволюційній науковій літературі [див.: 1, с. 21–22]. Інші говорять про чотири етапи: класичний (кінець XIX – початок XX ст.), етап постановки проблеми конституційно-правової (державно-правової) відповідальності (кінець 60-х – початок 70-х рр. XX ст.), етап розробки окремих питань теорії конституційно-правової відповідальності (80-ті рр. XX ст.) і сучасний період, який характеризується не стільки теоретичною, скільки практичною спрямованістю [див.: 2, с. 12–13].

На наш погляд, поділ радянського етапу в контексті досліджуваної проблеми не є раціональним, тому що говорити про відповідальність вищого органу виконавчої влади, що реалізу-

ється в системі стримувань і противаг, з огляду на заперечення у цей період теорії поділу влади проблематично. Видається також неможливим характеризувати сучасний етап лише як практичний через становлення концепції самостійності муніципальної та конституційної відповідальності, а також триваючих спроб вирішення однієї зі складних теоретичних проблем – розмежування юридичної і політичної відповідальності владних інституцій. Необхідність симбіотичного поєднання політичних і правових засад у конституційній відповідальності органів державної влади, відсутність належного нормативного закріплення цього інституту не дають підстав говорити про завершення формування теоретичної концепції конституційно-правової відповідальності уряду.

Тому, розглядаючи історико-правовий аспект вітчизняної концепції відповідальності уряду, вважаємо за необхідне виділяти три основні етапи.

Перший етап – дореволюційний. Часто в науковій літературі початок цього етапу датується кінцем XIX – початком XX ст. Однак витoki вітчизняної концепції відповідальності міністрів простежуються у працях відомого державного діяча графа М. М. Сперанського, який, будучи помічником імператора Олександра I, зробив спробу перетворення Російської імперії (до складу якої на той момент входила значна частина території сучасної України) за зразком розвинених європейських держав того часу. Так, у 1802 та 1811 рр. були прийняті, зокрема, два імператорських маніфести, першим з яких створювались міністерства, запроваджувалася одноосібна влада і встановлювалася відповідальність міністра у вигляді права Сенату зажадати від нього пояснень і в разі незадовільного звіту представити доповідь імператору [3]. Проте вже при підготовці М. М. Сперанським другого маніфесту стало очевидним, що вимога надання міністрами звітів стала спочатку формальністю, а потім взагалі перестала виконуватися у зв'язку з тим, що, як зазначалося, всі заходи міністрів прийняті були не інакше, як за доповіддю, і здійснювані Височайшими указами [4, с. 394], тобто за погодженням з імператором.

Маніфест про заснування міністерств від 25 червня 1811 р. був покликаний усунути ці недоліки. Поряд зі встановленням предметів відповідальності (своєрідних конституційних деліктів) (§ 279) та «наслідків відповідальності» (санкцій) (§ 295–296) докладно регулювався порядок розгляду справи: зокрема, якщо внесене звинувачення «удостоєно буде височайшої поваги», передбачався його розгляд Державною радою (вищим законодавчим органом Російської імперії, заснованим в січні 1810 р.) (§ 290–291) шляхом створення спеціальної комісії «для проведення слідства і для прийняття від міністра належних пояснень» (§ 292) [5]. Проте практичній реалізації державної реформи завадили як відсутність імператорської волі, так і втрата довіри до розробника.

Подальша актуалізація питання проведення конституційних реформ привела до появи в кінці XIX – початку XX ст. великої кількості робіт, присвячених дослідженню проблем інституту відповідальності міністрів. Вчені того часу розмежовували як мінімум дві її форми – конституційно-правову (державно-правову) і політичну. Деякі говорили про три види – кримінальну відповідальність (обґрунтовувалась як ознака «самодержавної держави»), юридичну (застосовувалась у разі, якщо в адміністративній діяльності міністр порушує «своїми розпорядженнями або актами основні закони країни» і була ознакою конституційної держави [див.: 6, с. 2–3]), а також політичну відповідальність.

Що стосується останньої, то, наприклад, у 1895 р. О. Д. Градовський, досліджуючи функціонування британського Кабінету, визначив її сутність як таку, що «виражається у формі солідарної відповідальності ... в тому, що у разі серйозного ураження кабінету в палаті, він весь подає у відставку» [7, с. 459]. Метою такої відповідальності вважалась охорона солідарності і єдності між парламентом і урядом, тобто між народом і владою [8, с. 70], вона використовувалась як «знаряддя контролю парламенту над доцільністю дій міністерства» [8, с. 63].

Іншу роль відводили дослідники державно-правовій або судовій відповідальності. О. С. Алексєєв, провівши дослідження зарубіжної доктрини того часу, визначав юридичну відповідаль-

ність міністрів як таку, що має місце перед судом за урядові акти, що порушують закон, або за будь-які дії, що порушують інтереси держави взагалі [8, с. 50]. Разом з цим австрійський вчений професор Ханс фон Фріш у своїй праці «Відповідальність монарха і вищих магістратів» 1904 р. зазначав, що за сто років існування судової відповідальності (з часу утворення цього інституту в післяреволюційній Франції) цей інститут «завмер в першій фазі свого існування і ... процес його розвитку був закінчений» [цит. за: 8, с. 53]. Георг Єллінек також указував на те, що «так звана політична відповідальність міністрів, безперервно застосовувана в парламентах, фактично замінила в конституційних монархіях так звану державно-правову відповідальність, здійснювану шляхом оскарження міністрів перед державним судом» [9, с. 49], проте остання, навіть у разі її незастосування, залишалась засобом впливу на міністрів і становила конституційну гарантію [9, с. 50]. Однак серйозним недоліком правового регулювання цього інституту в ряді європейських держав Г. Єллінек називав відсутність спеціального законодавства при проголошенні принципу відповідальності в конституції, що сприяло її тлумаченню як *lex imperfecta* (закон без санкції, тобто такий тип закону, який забороняє певну поведінку, тим не менш, не встановлюючи покарання за порушення і не оголошуючи нікчемною заборонену поведінку [10, с. 27]).

У проекті Основного Закону Російської імперії 1905 р. відбулася спроба запровадження як політичної колективної відповідальності уряду перед Державною думою «за загальний хід державного управління» (ст. 61), так і індивідуальної відповідальності міністрів «за умисне порушення основного закону, а також за нанесення тяжкої шкоди інтересам держави перевищенням, бездіяльністю або зловживанням владою» (ст. 62) [11, с. 504]. Однак конституційний експеримент початку ХХ ст. в Російській імперії не увінчався успіхом, зокрема, на думку зарубіжних дослідників, через сильні тенденції абсолютизму [див.: 12, с. 1–2]. З огляду на ці тенденції та подальші історичні події багато прогресивних наукових ідей того часу, на жаль, не набули практичного застосування.

Другий – радянський – етап розвитку концепції конституційно-правової відповідальності характеризується науковим обґрунтуванням самостійності інституту державно-правової (конституційно-правової) відповідальності, зокрема в працях С. А. Авак'яна, Н. О. Бобрової, Т. Д. Зражевської, Ю. П. Єременко, Ф. М. Рудинського та ін., та активною розробкою теорії позитивного аспекту юридичної відповідальності взагалі та конституційно-правової зокрема.

Обґрунтування наявності виховної функції права поставило перед радянськими науковцями питання про можливість існування відповідальності без покарання, направленої на майбутні дії. Причому найбільш гострою ця проблематика була саме в державному (конституційному) праві. Однак прагнення вчених забезпечити виховну роль юридичної відповідальності шляхом обґрунтування її позитивної сторони поряд із використанням таких категорій, як «сумлінне ставлення до своїх обов'язків», «почуття відповідальності», «усвідомлення необхідності дати звіт» і т. д., для характеристики її суті не сприяло оформленню чіткого категоріального апарату конституційно-правової відповідальності. Навпаки, це породило концепцію конституційно-правової відповідальності як категорії соціальної відповідальності, що поєднує в собі політичну, моральну і юридичну [13, с. 84–85]. При цьому у наукових джерелах відзначається, що дослідження конституційної відповідальності у такому ракурсі створило наукову і практичну основу для фактичної безвідповідальності влади [14, с. 22], оскільки обґрунтовувалась достатність позитивної конституційно-правової відповідальності органів публічної влади, а не відповідальності їх за протиправні дії.

Крім того, категорія «позитивна відповідальність» набула нового значення вже на сучасному етапі розвитку концепції конституційно-правової відповідальності. Вона стала використовуватися саме для позначення відповідальності Кабінету Міністрів України перед Верховною Радою України, тим самим підкреслювалися: а) відсутність нормативно закріплених підстав такої відповідальності, б) її виникнення з юридичного обов'язку

відповідних суб'єктів здійснювати корисні для суспільства функції [15, с. 437], в її політичний характер. Такий підхід призводить до штучного поділу категорії «конституційно-правова відповідальність органів державної влади». Застосування поняття «позитивна відповідальність» лише до одного суб'єкта (Кабінету Міністрів України) не може сприяти становленню інституту конституційної відповідальності. Адже цей інститут має «політичне забарвлення» стосовно всіх органів державної влади як суб'єктів відповідальності, а нормативне закріплення для деяких із них конституційних деліктів не може означати перетворення їх відповідальності у суто юридичну.

Третій етап розвитку концепції конституційно-правової відповідальності на вітчизняних теренах – сучасний етап державознавчих досліджень. Розпад СРСР, відмова від комуністичної ідеології, намагання побудови моделі демократичної правової державності, прийняття Конституції України – все це сприяло перегляду багатьох концептуальних положень науки конституційного права, зокрема активізувались розробки теорії конституційно-правової відповідальності як галузевого виду юридичної відповідальності, якому притаманний власний склад правопорушень, специфічна інстанція відповідальності, розгалужена система санкцій поряд з усіма традиційними ознаками юридичної відповідальності.

Проте такий доктринальний підхід, на наш погляд, неминуче зіштовхується з неможливістю визнання наявності конституційно-правової відповідальності у вищого органу виконавчої влади (передусім через відсутність нормативно визначених підстав колективної урядової відповідальності). А при детальному аналізі механізмів відповідальності інших органів державної влади довелось би відмовитись і від визнання її наявності у всіх чи більшості владних структур, оскільки у тій чи іншій мірі ці механізми ґрунтуються на поєднанні правового та політичного начал. Такий симбіоз може виявлятися як у підставах, так і у процедурі відповідальності: наприклад, реалізована у парламенті процедура імпичменту глави держави, навіть у разі закріплення її підставою порушення норм Конституції або зако-

нів, без надання висновку про наявність правопорушення органом правосуддя носитиме політичне забарвлення. Водночас маємо констатувати, що така ситуація ставить під сумнів обґрунтування самостійності конституційно-правової відповідальності взагалі, заперечення якої, безумовно, не сприятиме становленню правової держави.

Як убачається, ці обставини привели до виокремлення двох пріоритетних напрямів дослідження інституту відповідальності уряду. Перший пов'язаний із розробкою пропозицій його практичного вдосконалення за зразком європейських країн шляхом запровадження в Україні конструктивного вотуму недовіри [див.: 16, с. 138], закріпленого, наприклад, конституціями Бельгії, Німеччини, Польщі; встановлення розмежувального строку між внесенням пропозиції про висловлення недовіри та його розглядом [17, с. 462–463], передбаченого, наприклад, конституційним законодавством Іспанії, Німеччини, Хорватії та ін. При цьому відповідальність уряду називається переважно політичною або конституційно-політичною (через перебування її підстав у політичній площині) та протиставляється конституційно-правовій відповідальності інших владних суб'єктів.

Другий напрям – спроба побудувати теорію конституційно-правової відповідальності уряду максимально наближено до загальнотеоретичної моделі юридичної відповідальності. Відповідно до цього існують пропозиції вважати об'єктивною стороною конституційного делікту якісну невідповідність діяльності політико-правовому статусу (положенню) суб'єкта конституційно-правових відносин, його призначенню в механізмі державної влади за умови відсутності формальної невідповідності цієї діяльності нормам права [18, с. 654], а особливостю вини як суб'єктивної сторони – її тлумачення не як психологічного, а як соціально-політичного поняття (тобто відповідальність настає за несумлінне ставлення до реалізації свого політико-правового статусу, неналежне здійснення функцій та завдань) [18, с. 655].

На наш погляд, концепція конституційно-правової відповідальності органів державної влади має будуватись на визна-



чальному положенні – вона є пограничним інститутом між юридичною та політичною відповідальністю. Домінування тих чи інших ознак обох видів залежить від багатьох чинників, у тому числі – від рівня розвитку принципів, засад, інститутів правової держави. Для України, яка намагається побудувати саме таку державу, необхідним є забезпечити домінування права над політичним розсудом.

Певною мірою засади такого підходу були визначені ще на дореволюційному етапі розвитку концепції конституційно-правової відповідальності О. С. Алексєєвим, який запропонував відмовитись від визнання суб'єктом державно-правової відповідальності виключно міністрів та запровадити загальну систему судового контролю «над усіма членами політичного союзу, що відправляють державні функції» [8, с. 62]. З огляду на сучасні історичні умови, цю пропозицію можна інтерпретувати як необхідність існування конституційно-правової відповідальності всіх органів державної влади у різних її формах, у тому числі у формі судової відповідальності, що обумовлено суспільною і державно-правовою важливістю виконуваних цими органами функцій і завдань. Відмова від протиставлення конституційно-правової відповідальності уряду та відповідальності інших владних інституцій дозволить забезпечити функціонування інституту конституційно-правової відповідальності як засобу захисту норм Основного Закону, а не знаряддя вирішення політичних конфліктів. При цьому, безумовно, заходи відповідальності, застосовувані всередині державного механізму, будуть врегульовані правом у неоднакових межах, залежатимуть від суб'єкта відповідальності, рівня розвитку суспільства та держави, політико-правової культури політичної еліти, історичних передумов.

Отже, можна зробити висновок, що одним із завдань науки конституційного права на сучасному етапі розвитку вітчизняного державознавства є побудова цілісної та завершеної концепції конституційно-правової відповідальності. Це дозволить, у тому числі, уникнути виключення з переліку її суб'єктів вищого органу виконавчої влади та постановки питання про доцільність інституту конституційної відповідальності взагалі.

## Список використаних джерел

1. Колосова, Н. М. Теория конституционной ответственности: природа, особенности, структура [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Н. М. Колосова ; Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ. — М., 2006. — 368 с.
2. Червяцова, А. О. Конституційно-правова відповідальність в системі видів юридичної відповідальності: теоретико-правовий аспект [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. О. Червяцова ; Нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2004. — 202 с.
3. Манифест об «Учреждении министерств» от 08 сентября 1802 года [Электронный ресурс] // Полное собрание законов Российской империи. Первое собрание (1649–1825). Т. 27. — Режим доступа: [http://www.nlr.ru/e-res/law\\_r/search.php?part=145&regim=3](http://www.nlr.ru/e-res/law_r/search.php?part=145&regim=3).
4. Сперанский, М. М. О коренных законах государства [Текст] / М. М. Сперанский. — М. : Эксмо, 2015. — 544 с.
5. Манифест об «Общем учреждении министерств» от 25 июня 1811 года [Электронный ресурс] // Полное собрание законов Российской империи. Первое собрание (1649–1825). Т. 31. — Режим доступа: [http://www.nlr.ru/e-res/law\\_r/search.php?part=145&regim=3](http://www.nlr.ru/e-res/law_r/search.php?part=145&regim=3).
6. Шершеневич, Г. Ф. Ответственность министров [Текст] / Г. Ф. Шершеневич. — Симферополь : Тип. Ф. Ф. Шнейдера, 1906. — 8 с.
7. Градовский, А. Д. Государственное право важнейших европейских держав [Текст] : курс лекций / А. Д. Градовский ; под ред. Н. М. Коркунова. — СПб. : Изд-во Л. Ф. Пантелеева, 1895. — 528 с.
8. Алексеев, А. С. Безответственность монарха и ответственность правительства [Текст] / А. С. Алексеев. — М. : Изд-во т-ва И. Д. Сытина, 1907. — 70 с.
9. Еллинек, Г. Конституции, их изменения и преобразования [Текст] / Г. Еллинек ; пер. с нем. под ред., с вступ. ст. Б. А. Кистяковского. — СПб. : Изд. юрид. кн. склада «Право», 1907. — 93 с.
10. Thomas, A. J. McGinn. The expressive function of law and lex imperfecta. Roman Legal Tradition, Vol. 11 (2015), P. 1–41 [Электронный ресурс] / Thomas A. J. McGinn. — Режим доступа: <http://romanlegaltradition.org/contents/2015/RLT11-MCGINN.PDF>.
11. Конституционные проекты в России VIII – начала XX века [Текст] / [сост., автор вступ. ст. и коммент. А. Н. Медушевский]. — М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2010. — 640 с.
12. Hosking, G. A. The Russian Constitutional Experiment: Government and Duma, 1907–1914 [Текст] / G. A. Hosking. — London : Cambridge University Press, 1973. — 285 p.
13. Боброва, Н. А. Ответственность в системе гарантий конституционных норм (государственно-правовые аспекты) [Текст] : монография

- / Н. А. Боброва, Т. Д. Зражевская. — Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1985. — 156 с.
14. Батюшенков, В. А. Конституционная ответственность в сфере обеспечения национальной безопасности России [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. А. Батюшенков. — М., 2004. — 159 с.
  15. Юридична енциклопедія [Текст] : в 6 т / гол. редкол. Ю. С. Шемшученко. — К. : Укр. енцикл. — Т. 1: А-Г. — 1998. — 672 с.
  16. Закоморна, К. О. Розвиток механізмів відповідального правління як напрямок конституційної реформи в Україні та постсоціалістичних державах-членах Європейського Союзу [Текст] / К. О. Закоморна // Право та інновації. — 2015. — № 1. — С. 135–141.
  17. Совгиря, О. В. Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України: сучасний стан та тенденції розвитку [Текст] : монографія / О. В. Совгиря. — К. : Юрінком Інтер, 2012. — 464 с.
  18. Ткаченко, Ю. В. Особливості конституційно-правової відповідальності [Електронний ресурс] / Ю. В. Ткаченко // Форум права. — 2013. — № 3. — С. 652–656. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2013\\_3\\_107.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_107.pdf).

**А. А. Муртищева**

**Концепция конституционно-правовой ответственности  
правительства: историко-правовой аспект**

*Статья посвящена исследованию концепции конституционно-правовой ответственности правительства в историко-правовом аспекте. Приведена периодизация истории ее развития, указаны главные особенности каждого этапа. Определена необходимость дальнейшего развития этой концепции с учетом пограничного характера института конституционно-правовой ответственности органов государственной власти, что будет способствовать ее целостности и завершенности.*

**Ключевые слова:** конституционно-правовая ответственность, правительство, концепция конституционно-правовой ответственности правительства.

**A. O. Murtishcheva**

**The conception of constitutional and legal responsibility  
of the government: a historical and legal perspective**

*Problem setting. The article deals with general matters of constitutional and legal responsibility of government, which has insufficient doctrine foundation and is not properly incorporated into legislation. One of the methods of testing this*

*institute is a historical one. It can help to understand main features of this conception during the development of constitutional law science.*

**Recent research and publications analysis.** *Some aspects of constitutional and legal liability of government were researched by A. Alekseev, Yu. Barabach, N. Bobrova, A. Gradovsky, V. Kolisnyk, N. Kolosova, S. Serohina and others. These scientific works are the theoretical footing for the subsequent complex scientific research of the doctrinal problem of the evolution of the constitutional liability of government conception.*

*Paper objective is to analyze the history of the constitutional and legal responsibility of government conception, establish its periodization with each period characteristic and describe the main tendencies of its development.*

**Paper main body.** *At the beginning of the article it is mentioned that there are different views on the periodization of the conception of constitutional liability of government forming process. Three or four periods are marked out by scientific literature. In the article it is stressed that there should be marked out three periods – pre-revolutionary, soviet and modern.*

*The main peculiarity of the pre-revolutionary period is the attempt of scientists to modernize the system of Russian Empire public administration and to implement the institution of governmental liability in the forms of political and state responsibility. They were started as far back as the beginning of 19th century. But the constitutional experiment of this period was not successful and many progressive scientific ideas were not applied into practice.*

*The determinative feature of the soviet period is the adoption of the concept of «positive legal liability» which may be understood as conscientious attitude to duties, their correct discharge, as accountability (special relationship between subjects of constitutional law). The significance of the positive liability was concerned by scientists with the educative function of law. But this approach led to the problem of distinguishing constitutional and political responsibility of the government and made the scientific and practical foundation for the irresponsibility of authority especially in the modern period.*

*The main problem of the modern period is the difficulty of forming the conception of constitutional and legal liability of government as a kind of legal liability with all the traditional features. The main approaches to the governmental liability scientific research on this period are given. One of them is practical improvement of this constitutional institution (for example the introduction of constructive vote of no-confidence). And the other is introduced as the attempt to make the theoretical construction of governmental responsibility as close as*

*possible to the legal liability model. In the article it is offered to revise this view and to consider the constitutional and legal liability of government as a borderline institution between legal and political responsibility. Moreover it is mentioned that this approach should be used to all the bodies of state power. This will make the conception of constitutional responsibility accomplished and integral.*

**Conclusions of the research.** *On the bases of the concluded theoretical research of the governmental liability conception attention is drawn to the fact that this form of liability is the borderline between legal and political responsibility. It should influence on its research and practical application as a mean guaranteeing constitutional legality.*

**Keywords:** *constitutional and legal responsibility, government, conception of constitutional and legal responsibility of government.*