

Ю. В. Ткаченко, кандидат юридичних наук,
асистент. Національна юридична академія
України імені Ярослава Мудрого

Роль конституційно-правової відповідальності в управлінні державно-правовими конфліктами

Державно-правове і політичне життя українського суспільства, як і інших держав СНД, на етапі розбудови демократичної, правової, соціальної держави та становлення структур громадянського суспільства характеризується напруженістю та конфліктністю. Це насамперед проявляється у відносинах між різними гілками державної влади, різними партіями і політичними течіями, рухами, між центром та регіонами, владними структурами України та Автономної Республіки Крим, а також між громадянським суспільством та державою. Тому одним із найбільш актуальних завдань юридичної, політичної, соціологічної наук є вивчення характеру, динаміки, наслідків, прогнозування державно-правових конфліктів, шляхів їх подолання та попередження. Звідси мета статті — проаналізувати місце та роль конституційно-правової відповідальності в процесі управління державно-правовими конфліктами. На жаль, з вказаної проблеми відсутні наукові публікації, тому в роботі будуть використані ті праці, які тією чи іншою мірою висвітлюють питання управління конфліктами і конституційно-правової відповідальності.

Вплив державно-правових конфліктів на соціальні процеси може бути як негативним (руйнівним), так і позитивним

(конструктивним). Яким буде цей вплив — позитивним чи негативним — багато в чому залежить від процесу управління конфліктною ситуацією. Під ним розуміють «цілеспрямований вплив на процеси конфліктної взаємодії, який прагне забезпечити конструктивне вирішення соціально важливих завдань, що актуалізувалися у конфлікті»¹.

Управління державно-правовим конфліктом є дуже складним процесом, в якому не останню роль відіграє право. Стаття 8 Конституції України встановлює, що в Україні діє принцип верховенства права, який у найбільш загальному вигляді означає, що право займає найвище, панівне становище у системі соціальних регуляторів. Визнання норм права пріоритетними відносно інших соціальних норм (моралі, звичаїв, корпоративних норм та ін) означає, що суспільні процеси в першу чергу повинні протікати відповідно для норм права. Таким чином, якщо виникла конфліктна ситуація у державно-правовій сфері, то і вирішуватися вона повинна насамперед на основі права і правовими засобами.

У свою чергу, застосування правових засобів при вирішенні державно-правових конфліктів передбачає уведення в дію конституційно-правової відповідальності, яку зазвичай розуміють як особливий вид юридичної відповідальності, що має складний політико-правовий характер, настає за конституційне правопорушення і виражається в негативних наслідках для суб'єкта конституційного правопорушення².

В управлінні державно-правовим конфліктом можна виділити такі складові: прогнозування конфлікту; попередження одних і разом з тим стимулювання інших конфліктів, що мають оновлюючий ефект; припинення і скасування; регулювання і розв'язання державно-правових конфліктів³. Аналіз дії конституційно-правової відповідальності в процесі управління дер-

¹ Конфліктологія: Підручник для студентів вищих навчальних закладів юрид. спец. / Л. М. Герасіна, Н. П. Осипова та ін. / За ред професорів Л. М. Герасіної та М. І. Панова. — Х.: Право, 2002. — 256 с.

² Див.: Тодыка Ю. Н., Тодыка О. Ю. Конституционное право Украины. Учебное пособие. — Х.: Райдер, — 2003. — С. 202.

³ Конфліктологія: Підручник для студентів вищих навчальних закладів юрид. спец. / Л. М. Герасіна, Н. П. Осипова та ін. — С. 256.

жавно-правовими конфліктами показує, що вона здійснює вплив майже на всі елементи цього процесу. Винятком є перша стадія процесу управління конфліктом, у якій конституційно-правова відповідальність не бере участі, — це прогнозування державно-правових конфліктів. Єдиний аспект функціонування конституційно-правової відповідальності, що може бути використаний на цій стадії, — це статистична інформація. Вона певним чином може допомогти виявити певні тенденції у виникненні, розвитку та припиненні конфліктів.

Конституційно-правова відповідальність відіграє важливу роль у попередженні державно-правових конфліктів. Як самостійному виду юридичної відповідальності їй притаманна превентивна функція. Наявність цієї функції проявляється у стримуванні учасників суспільних відносин від дій, які можуть призвести до конфлікту, оскільки часто конфлікт у державно-правовій сфері закінчується застосуванням санкцій конституційно-правової відповідальності.

Окрім превентивної функції конституційно-правова відповідальність виконує стимулюючу функцію, що проявляється у впливі на волю і свідомість суб'єктів державно-правових відносин з метою забезпечення здійснення ними правомірної поведінки, добросовісного, позитивного ставлення до здійснюваних ними вчинків. Мова йде про певне почуття відповідальності як категорію правосвідомості, що виступає важливим психологічним регулятором соціально корисної поведінки. Це надзвичайно важливо, оскільки порушення ними встановлених «правил гри» або невиконання обов'язків, взятих на себе, тягне за собою деформацію управління державними та суспільними процесами, порушення нормального ритму роботи державних органів, відволікає посадових осіб від виконання ними своїх обов'язків та ін. Отже, суб'єкт з високим почуттям відповідальності не йде на порушення як норм права, так і інших соціальних норм, і тим самим, як правило, уникає ситуацій, що можуть призвести до конфлікту.

Слід підкреслити, що почуття відповідальності деякі вчені розглядають як позитивну (перспективну) конституційно-правову відповідальність. Одним з перших ідею «позитивної» юридичної відповідальності висловив П. Є. Недбайло: «Пози-

тивна» відповідальність, — на його думку, — складається з самостійної й ініціативної діяльності в рамках правових норм, вона в усіх випадках включає в себе досягнення позитивної мети, це — відповідальність за успіх у роботі»¹. Однак з цим погодитись не можна, оскільки таке розуміння юридичної відповідальності збігається з поняттям правомірної поведінки (діяльності), тим самим відбувається проста заміна понять, а не збагачення юридичної науки новою категорією.

Визнання позитивної юридичної відповідальності має суб'єктивістський характер. Одним із вагомих аргументів цього є неможливість її формалізувати, а юридична відповідальність завжди має зовнішній прояв. Ті поняття, які використовують вчені для розкриття позитивності конституційно-правової відповідальності («психічне ставлення особи (суб'єкта права) до покладених на неї обов'язків», «почуття відповідальності», «свідомість» та ін), — не правові категорії. Тим самим прихильники існування перспективної відповідальності виводять її поняття за межі права або ж, навпаки, ототожнюють її з самим правом.

Доказом неіснування позитивної юридичної відповідальності є і вирішення питання про момент її настання. Розуміння перспективності юридичної відповідальності логічно приводить до висновку, що вона виникає та існує, як вже зазначалося, до вчинення правопорушення. Це наштовхує на парадоксальний висновок: особа, яка не вчиняє злочину, вже несе кримінальну відповідальність. Однак, як справедливо зазначається в літературі, вирішальною і первинною ознакою юридичної відповідальності слід вважати застосування її лише за вчинені правопорушення.

За своєю природою юридична відповідальність завжди є ретроспективною, обов'язково об'єктивована у нормах права і у передбаченому ними перетерплюванні правопорушником негативних наслідків, а позитивна відповідальність має загально-соціальний характер, більше пов'язана з мораллю, релігією, політикою тощо. Таким чином, конституційно-правову відповідальність необхідно розуміти лише у ретроспективному або

¹ Недбайло П. Е. О юридических гарантиях применения норм // Правоведение. — 1971. — №3. — С.33.

негативному значенні. Позитивний характер можуть мати тільки інші види соціальної відповідальності.

Дві інші стадії управління конфліктом — припинення і скасування державно-правових конфліктів та стадія їх регулювання і розв'язання — є безпосереднім «полем діяльності» конституційно-правової відповідальності. Так, для усунення державно-правового конфлікту застосовуються такі санкції конституційно-правової відповідальності: позбавлення спеціального статусу, розформування підлеглого органу, примусовий розпуск та ін. Якщо ж необхідно певним чином врегулювати, розв'язати конфліктну ситуацію, то застосовуються такі санкції: тимчасова заборона (припинення) окремих видів діяльності; офіційне визнання роботи державного органу, посадових осіб незадовільною; вказівки на недоліки в роботі та ін.

На роль та місце конституційно-правової відповідальності в управлінні конфліктними ситуаціями впливають особливості підстав конституційно-правової відповідальності. Як зазначалося, загальновизнаною аксіомою є настання юридичної відповідальності за вчинення правопорушення. Звідси логічно випливає, що специфіка застосування конституційно-правової відповідальності залежить від особливостей конституційних правопорушень. Вони можуть бути двох видів. Перший — це конституційний делікт, як безпосереднє порушення конституційно-правових приписів. Другим різновидом конституційного правопорушення можна визнати неналежне використання суб'єктом, що здійснює публічну владу, своїх конституційних функцій та повноважень. Цей вид правопорушень має певні особливості суб'єктивної сторони. Зокрема, неналежне використання своїх функцій та повноважень не обов'язково має бути винним. Суб'єкт, який встановлює дану підставу конституційно-правової відповідальності, орієнтується більше на наявність суспільно небезпечних наслідків діяльності правопорушника, на ефективність використання функцій та повноважень і його, як правило, не цікавить мотив, мета та інші суб'єктивні моменти, якими керувався суб'єкт, що виконує свої повноваження. Наприклад, посадова особа вищого рангу при звільненні підлеглого за цією підставою може взяти до уваги поведінку підлеглого в колективі або нестатутне поводження його з інши-

ми державними службовцями, що спричиняло виникнення певних ускладнень у роботі державного органу, підвищувало конфліктність. Відправка у відставку уряду, як один із прикладів застосування даної підстави, також свідчить про те, що не завжди його діяльність на момент відставки є негативною. Історія незалежної України вже має такі випадки.

Основою для поділу конституційних порушень на вказані види є Конституція України, яка чітко встановила два принципи (типи) правового регулювання — загальнодозвільний та дозвільний¹. Загальнодозвільний принцип сформульовано у ч. 2 ст. 19 Конституції України, де вказано, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Прикладом дозвільного принципу є ч. 1 ст. 19, яка встановлює, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Даний припис стосується громадян та їх об'єднань.

Відповідно до цього право встановлює максимальну величину легалізованої міри свободи для цих двох груп суб'єктів суспільного і державного життя. Так, для суб'єктів, що мають публічно-владні повноваження, мінімальна величина правової міри свободи виражається у правових дозволах. Для інших суб'єктів — максимальна величина правової міри свободи окреслюється правовими заборонами і обов'язками. Врахування специфіки вказаних типів правового регулювання є обов'язковим для визначення природи, сутності та підстав державно-правових конфліктів і їх вирішення.

Встановлення даних типів правового регулювання пояснюється тим, що в умовах громадянського суспільства визнання пріоритету прав людини над державними інтересами є закономірністю функціонування правової, демократичної держави. Тому право встановлює, що для захисту відповідного максимуму правової свободи для членів громадянського суспільства необхідно встановити мінімум свободи для державних і муніци-

¹ Загальна теорія держави та права. — Х.: Право, 2003; *Алексеев С. С.* Теория права. — М.: Издательство БЕК, 1994. — С. 168-169.

пальних органів та їх посадових осіб. Саме виходячи з цього та з особливого значення публічно-владних повноважень у житті державно-організованого суспільства, останнє за посередництвом права намагається ввести організацію і діяльність державної влади у чітко визначені правові рамки, використовуючи для цього правові дозволи (наприклад, визначення компетенції державних органів, повноважень посадових осіб та ін.). «Тільки при належному, внутрішньо узгодженому поєднанні всіх регулятивних методів право повною мірою може виконати свою регулятивну роль, нормативно гарантувати необхідні умови для ефективного суспільного розвитку, попередити можливість зловживання владою, захистити права і свободи членів суспільства, легалізувати творче начало життя»¹. Тим самим право стає головним фактором попередження і подолання конфліктів, основою для досягнення консенсусу, а не певною силою для підкорення однією соціальною силою іншої.

Відмінність між типами правового регулювання не може не позначитися і на характері інституту конституційно-правової відповідальності. Стосовно відповідальності недержавних суб'єктів, то тут ніяких особливостей немає. Тут підставою конституційно-правової відповідальності виступає конституційний делікт.

Стосовно ж відповідальності держави, її органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, то загальнодозвільний тип регулювання накладає свій відбиток на її підставу і характер. Для цих суб'єктів «порушити встановлену законом заборону або вийти за межі дозволеного законом — означає здійснити злочин — суспільно небезпечне, шкідливе, протиправне діяння, яке неминуче повинно тягнути юридичну відповідальність»². Таким чином, правопорушенням у сфері державно-владних відносин необхідно вважати як порушення заборон або невиконання обов'язків державними інституціями (конституційний делікт), так і неправильне, неправомірне використання дозволів (неналежне використання конституційних функцій та повноважень). Для останнього суб'єктивна сторона, як вже

¹ *Нерсесянц В. С.* Философия права. Учебник для вузов. — М.: Издательская группа ИНФРА-М — НОРМА, 1997. — С. 92.

² *Малеин Н. С.* Современные проблемы юридической ответственности // Государство и право. — 1994. — №6. — С. 23.

ззначалося, вже не відіграє тієї важливої ролі, як при порушенні заборон або невиконанні обов'язків. Тут достатнім для встановлення правопорушення є факт наявності дії (бездіяльності), які суб'єкт-інстанція (тобто суб'єкт, що оцінює діяльність правопорушника) тлумачить як суспільно небезпечні, шкідливі. Вину шукати в цих діях (бездіяльності), як правило, не потрібно, оскільки суб'єкт, що неналежно використовує правові дозволи, може, в принципі, діяти у межах своєї компетенції, але не так ефективно і сумлінно, як того вимагають життєві обставини. Отже, така діяльність для суб'єкта-інстанції є небажаною, а одночасно і суспільно шкідливою, небезпечною для суспільства і держави.

Таким чином, поділ конституційного правопорушення на два види дозволяє розширити діапазон застосування конституційно-правової відповідальності в процесі управління державно-правовими конфліктами.

У цілому вирішення конфліктних ситуацій у державно-правовій сфері суспільного життя за допомогою конституційно-правової відповідальності має певні переваги перед іншими методами та засобами. Так, по-перше, державно-правовий конфлікт врегульовується тим суб'єктом, який уповноважений на це державою та Конституцією і законом. По-друге, рішення, що приймається стосовно державно-правового конфлікту, є обов'язковим для його сторін, для інших учасників суспільних відносин. По-третє, рішення по спору приймається на основі права, тобто не є безпідставним, що зводить до мінімуму прояв суб'єктивізму. Причому рішення, як правило, може бути оскаржено будь-якою стороною. По-четверте, суб'єкт, що вирішує конфлікт, і конфлікуючі сторони діють на чітко визначеній нормативній базі — на основі правових приписів Конституції та законів України. І п'ятий досить суттєвий момент — конфлікуючі сторони під час розгляду спору наділяються правами та обов'язками, передбаченими конституційним законодавством. У цілому ж державно-правовий конфлікт за допомогою застосування конституційно-правової відповідальності набуває чітких обрисів, формалізується, як формалізується і сама процедура його розв'язання.