

УДК 342.5

*Наталія Миколаївна Батанова,  
науковий співробітник Інституту держави і права  
ім. В. М. Корецького НАН України,  
кандидат юридичних наук*

## ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Актуальним напрямом сучасної конституційно-правової науки є дослідження теоретичних та практичних проблем конституційно-правової відповідальності в Україні, оскільки вона є однією з важливих та ефективних гарантій охорони Конституції України, правопорядку, прав і свобод людини і громадянина.

Незважаючи на те, що в Україні проведені та проводяться теоретичні дослідження конституційно-правової відповідальності, а чинним конституційним законодавством встановлюються її окремі підстави та передбачаються специфічні конституційноправові санкції, конституційноправова відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності до цього часу не легалізована на конституційному рівні. Дана обставина не тільки негативно відображається у правозастосовчій діяльності, але й значною мірою перешкоджає подальшому удосконаленню законодавчого регулювання цього правового інституту та ускладнює його концептуально-теоретичний розвиток.

Прикладом конституційного регулювання конституційно-правової відповідальності є ст. 198 Конституції Республіки Польща 1997 р., яка чітко закріплює коло суб'єктів, які «за порушення Конституції або закону у зв'язку із займаною посадою або в сфері виконання своїх службових обов'язків» несуть конституційну відповідальність перед Державним Трибуналом. Вважаємо, що в Україні слід використати цей позитивний досвід і закріпити конституційно-правову відповідальність в Конституції України. Зокрема, пропонуємо шляхом внесення доповнень до п. 22 частини першої ст. 92 Конституції України, викласти його у такій редакції: «Виключно законами України визначаються: ... засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, конституційними деліктами та відповідальність за них». Наступним етапом буде прийняття закону про конституційно-правову відповідальність. Адже для ефективної реалізації конституційно-правової відповідальності норми, що її регламентують, мають бути викладені в нормативному акті, який містить поняття, ознаки того чи іншого конституційного делікту, передбачає конкретні конституційно-правові санкції за їх вчинення, механізм реалізації конституційно-правової відповідальності тощо.

Необхідною умовою ефективної реалізації конституційно-правової відповідальності є чітке закріплення на законодавчому рівні ознак тих суспільно небезпечних діянь, за вчинення яких вона може наставати – юридичних складів конституційних деліктів. Особливістю конституційних деліктів є те, що в законодавстві відсутній чітко сформульований склад багатьох правопорушень. Відсутність чітких підстав і порядку притягнення до конституційно-правової відповідальності залишають надто велике поле для власного розсуду суб'єкта, який застосовує міри відповідальності, створює ґрунт для зловживань, нівелює найважливіший принцип невідворотності настання юридичної відповідальності.

Специфікою конституційного делікту часто називають те, що законодавець лише в самому загальному вигляді формулює ознаки його об'єктивної сторони [1; 5, с. 56-57]. Так, Ю. Єрьоменко зазначає: «найчастіше в конституційній та інших нормах державного права склади правопорушень (точніше – їх об'єктивна сторона) формулюються шляхом вказівки на їх родові ознаки. Багатоманітність політичного життя, у сфері якої діють державно-правові норми, часом не дозволяє заздалегідь визначити вузькі формальні критерії, і тоді законодавець обмежується загальною характеристикою об'єктивної сторони протиправних діянь» [4, с. 156]. Дійсно, «поведінковий характер деяких конституційних норм прихований, завуальований. Одні з них визначають основні параметри поведінки конкретно, інші – менш конкретно, треті – орієнтують, є й такі

норми, що роблять лише непрямий вплив на поведінку» [8, с. 14-15]. У таких випадках встановлення наявності у діянні ознак об'єктивної сторони конституційного делікту та застосування конституційно-правових санкцій у кожному конкретному випадку має вирішувати інстанція конституційно-правової відповідальності.

З іншої сторони, не можна не бачити небезпеки невизначених формулювань об'єктивної сторони конституційного делікту, адже це призводить до зниження ефективності інституту конституційно-правової відповідальності як гарантії конституційного ладу. Звичайно дуже складно законодавчо закріпити конкретні склади конституційних деліктів, проте, все ж таки це не означає, що дати «повний і вичерпний перелік конституційних правопорушень» неможливо, як стверджує Ф. Скіфський [9, с. 11].

Отже, для подальшого удосконалення інституту конституційно-правової відповідальності необхідно закріпити чіткий перелік прав та обов'язків посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування та встановити конституційно-правові санкції, які будуть застосовані до порушників у разі неналежного виконання ними своїх обов'язків або в разі зловживання ними своїми правами. Необхідно також вдосконалити механізм реалізації конституційно-правової відповідальності.

Процесуальний порядок притягнення до конституційно-правової відповідальності також відрізняється фрагментарністю та розрізненістю нормативного оформлення, великою кількістю прогалин. Так, наприклад, відсутній строк давності притягнення до конституційно-правової відповідальності, відсутня процедура оскарження застосування заходів конституційно-правової відповідальності та скасування неправомірних рішень.

Однією з проблем реалізації конституційно-правової відповідальності є проблема інстанції конституційно-правової відповідальності (суб'єкта юрисдикції). Хтось повинен констатувати настання конституційно-правової відповідальності щодо відповідного суб'єкта. В іншому випадку неможливо притягнути до конституційно-правової відповідальності. Якщо інстанція відповідальності (суб'єкт юрисдикції) не встановлена – не має і самої відповідальності. У зв'язку з цим при закріпленні конституційно-правової відповідальності повинні бути чітко зазначені не лише суб'єкт відповідальності, підстава, санкції, але й обов'язково інстанція [3, с. 2].

Коло суб'єктів, які мають повноваження розглядати справи про конституційні делікти, тобто бути інстанцією конституційно-правової відповідальності велике. Ними можуть бути: Президент України; Верховна Рада України; місцеві ради, суди; виборці; територіальна громада; Міністерство юстиції України; Центральна виборча комісія, територіальна, дільнична виборча комісії; спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань громадянства та підпорядковані йому органи; спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах міграції та ін.

Особливістю конституційно-правової відповідальності є те, що унікальним суб'єктом її застосування є народ, який має природне право виступати проти будь-яких форм узурпацій влади і неконституційних форм примусу. Для забезпечення конституційної законності, як зазначається в літературі, важливо вичерпно перерахувати випадки права народу на опір незаконній владі з метою, щоб виключити вільне тлумачення конституційної норми, відповідно до якої народ є єдиним джерелом влади [2, с. 29].

Конституційно-правова відповідальність – це, передусім, відповідальність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб перед народом за неналежну реалізацію тих владних повноважень, які народ як єдине джерело влади їм передав, реальна гарантія проти надмірної концентрації влади та зловживання нею. Найбільш чітко це виражається у сфері місцевого самоврядування. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не лише закріпив у ст. 4 серед основних принципів місцевого самоврядування принцип підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб, а й передбачив у ч. 2 ст. 75 можливість територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень у будь-який час достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень. Так, відповідно до ч. 3 ст. 78 Закону не менш як одна десята частина громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу можуть порушити питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради за рішенням місцевого референдуму. Також на вимогу не менш як однієї десятої частини громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу сільська, селищна, міська рада повинна прийняти рішення про проведення місцевого референдуму щодо

дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови (ч. 4 ст. 79 Закону). Відповідно до ч. 2 ст. 80 Закону загальні збори громадян, що утворили відповідний орган самоорганізації населення можуть прийняти рішення про дострокове припинення його повноважень. Також виборці можуть відкликати депутата місцевої ради у передбачених законом випадках.

Досвід зарубіжних країн переконує в тому, що для ефективної реалізації конституційно-правової відповідальності необхідна активна участь в процесі притягнення до неї Конституційного Суду або ж створення спеціального органу, правомочного притягати до конституційно-правової відповідальності органи державної влади та їх посадові особи за вчинені ними конституційні делікти (наприклад, Державний Трибунал в Польщі). З цього приводу слід погодитись з Л. Кривенко, що створення цілісного, завершеного механізму конституційної відповідальності потребує конституювання та організації спеціального судового органу, який би вирішував справи щодо порушення конституції та інших актів конституційного права суб'єктами конституційно-правових відносин. Таким органом, на її думку, може бути Державний Суд України [7, с. 74].

Цікаво, що народним депутатом України В. Сівковичем було внесено на розгляд Верховної Ради України проект Закону України «Про Державний трибунал України» № 3361 від 10 квітня 2003 р. У ст. 1 законопроекту визначався статус Державного трибуналу України як спеціального органу судової влади, який здійснює юрисдикцію у сфері конституційної та кримінальної відповідальності відповідних суб'єктів, визначених Конституцією України та цим Законом. У ст. 2 визначалося коло суб'єктів, які за винне порушення обов'язку діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (конституційний делікт або злочин), несуть конституційну та/або кримінальну відповідальність перед Державним трибуналом України: 1) Президент України; 2) Голова Верховної Ради України, народні депутати України, Голова та інші члени Рахункової палати України; 3) Прем'єр-міністр України, члени Кабінету Міністрів України, Голова Національного банку України, члени Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Голова Антимонопольного комітету України, Голова Фонду державного майна України, Голова державного комітету телебачення і радіомовлення України, Генеральний прокурор України; 4) керівники центральних органів виконавчої влади, які відповідно до Конституції України призначаються Президентом України, голови обласних державних адміністрацій та Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій.

За діяння, яке є конституційним деліктом, Державний трибунал України може призначити стягнення у вигляді усунення з поста (усунення з посади, дострокового припинення повноважень) з позбавленням права у майбутньому бути обраним (призначеним) на ці пости (посади, обраним народним депутатом України) на строк від двох до десяти років. Як додаткове до зазначених осіб може бути призначено стягнення у вигляді позбавлення державних нагород і почесних звань України (ч. 2-3 ст. 49).

Н. Колосова пропонує розмежувати процес притягнення суб'єктів правовідносин до конституційної відповідальності на два етапи, в кожному з яких діяв би самостійний орган, який приймав рішення. Один з них на першому етапі визначає наявність або відсутність в діях (бездіяльності) суб'єкта права складу конституційного делікту, інший – вирішує питання про застосування до нього конкретного заходу конституційної відповідальності. В цьому контексті обгрунтовується пропозиція про можливість заснування спеціального державного органу, який би брав участь у процесі притягнення органів державної влади, посадових осіб до конституційної відповідальності [6, с. 16].

Отже, чинне конституційне законодавство України потребує суттєвого реформування в напрямку чіткої регламентації юридичних складів конституційних деліктів, конституційно-правових санкцій, механізму реалізації конституційно-правової відповідальності тощо.

#### Список літератури:

1. *Авдеенкова М.* Конституционно-правовая ответственность в России / М. Авдеенкова, Ю. Дмитриев [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ydmitriev.ru/txt/0007.htm>.
2. *Боброва Н. А.* Конституционная ответственность как элемент конституционного строя / Н. А. Боброва // Закон и право. – 2003. – № 9. – С. 25-30.
3. *Виноградов В. А.* Проблемы охраны (защиты) Конституции Российской Федерации и конституционно-правовая ответственность / В. А. Виноградов // Конституционное и муниципальное право. – 2003. – № 1. – С. 2-4.
4. *Еременко Ю. П.* Советская Конституция и законность / Ю. П. Еременко. – Саратов: Изд-во Сара-

товського ун-та, 1982. – 160 с.

5. *Зражевская Т. Д.* Ответственность по советскому государственному праву / Т. Д. Зражевская. – Воронеж: Изд-во Воронежск. ун-та, 1980. – 155 с.

6. *Колосова Н. М.* Теория конституционной ответственности: природа, особенности, структура: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Н. М. Колосова. – М., 2006. – 44 с.

7. *Кривенко Л. Т.* Верховна Рада України / Л. Т. Кривенко // Органи державної влади України: [монографія] / [за ред. В. Ф. Погорілка]. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – С. 30-144.

8. *Лучин В. О.* Конституционные нормы и правоотношения: [учебное пособие] / О. В. Лучин. – М.: Закон и право, 1997. – 157 с.

9. *Скифский Ф. С.* Ответственность за конституционные правонарушения / Ф. С. Скифский. – Тюмень: Тюм. юрид. ин-т, 1998. – 15 с.

### **Батанова Н. М. Теоретичні проблеми реалізації конституційно-правової відповідальності**

У статті досліджуються теоретичні проблеми реалізації конституційно-правової відповідальності, зокрема, аналізується проблема визначення інстанції конституційно-правової відповідальності та вносяться пропозиції щодо удосконалення чинного конституційного законодавства.

*Ключові слова:* конституційно-правова відповідальність, інстанція конституційно-правової відповідальності, конституційний делікт, конституційно-правові санкції.

### **Батанова Н. М. Теоретические проблемы реализации конституционно-правовой ответственности**

В статье исследуются теоретические проблемы реализации конституционно-правовой ответственности, в частности, анализируется проблема определения инстанции конституционно-правовой ответственности и вносятся предложения относительно усовершенствования действующего конституционного законодательства.

*Ключевые слова:* конституционно-правовая ответственность, инстанция конституционно-правовой ответственности, конституционный деликт, конституционно-правовые санкции.

### **Batanova N. Theoretical problems of constitutional and Legal Liability**

In the article are researched the theoretical problems of realization of the constitutional and legal responsibility. Analyzed the experience of the foreign countries the problems of the constitutional instance and legal responsibility, the proposals on improving constitutional legislation.

*Key words:* constitutional and legal responsibility, instance of the constitutional and legal responsibility, constitutional delict, constitutional sanctions.