

УДК 342.5(477):061.1ЄС

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.05.12>

ДО ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОСНОВ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Кравцова З.С.,

доктор юридичних наук, доцент,

доцент кафедри конституційного права

Навчально-наукового Інституту права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка,

ORCID : orcid.org/0000-0002-9708-1999

Кравцова З.С. До проблеми удосконалення основ конституційно-правової відповідальності в Україні в контексті євроінтеграції.

У статті проаналізовано окремі проблеми удосконалення конституційно-правової відповідальності в контексті євроінтеграційних процесів в Україні. Зазначено, що на порядку денному перед Україною поставлено завдання максимально адаптувати законодавство України до законодавства ЄС. Підкреслено, що конституційно-правова відповідальність є важливою гарантією конституційного ладу України. Проаналізовано підходи до визначення поняття конституційно-правової відповідальності та її специфіки, з'ясувано проблеми її правового регулювання, на основі чого було сформульовано пропозиції щодо її удосконалення в контексті євроінтеграційних процесів в Україні. Здійснено аналіз рішення Конституційного Суду України від 7 травня 2002 року (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб), на основі чого дійшли висновку, що терміни «політична відповідальність» і «конституційно-політична відповідальність» є спорідненими, але не тотожними. Зауважено, що нині суттєвою проблемою є відсутність нормативного закріплення конституційно-правової відповідальності. Процесуальний порядок притягнення до конституційно-правової відповідальності відрізняється фрагментарністю та розрізненістю нормативного закріплення. Такі прогалини законодавства необхідно усунути шляхом прийняття нормативно-правового акту, який би врегулював ці питання. Зроблено висновок, що важливим видається розробка та прийняття спеціального Закону «Про конституційно-правову відповідальність в Україні», в якому доцільно чітко закріпити категоріальний апарат зазначеного виду відповідальності, визначивши коло суб'єктів, підстави та форми відповідальності, органи, що розглядають справи про конституційно-правову відповідальність і приймають відповідні рішення, можливість чи неможливість судового оскарження її застосу-

вання та інші питання. Підкреслено також, що суттєвим недоліком є також фактично відсутність конституційного регулювання конституційно-правової відповідальності. Запропоновано авторське визначення конституційно-правової відповідальності та зроблено висновок про те, що вона здійснює інтегративну (об'єднуючу) функцію в системі юридичної відповідальності. Визначено, що настання конституційно-правової відповідальності передбачає в окремих випадках притягнення до одного виду юридичної відповідальності, наприклад, адміністративної або кримінальної.

Ключові слова: конституційно-правова відповідальність, склад конституційно-правової відповідальності, політична відповідальність, принципи конституційно-правової відповідальності, євроінтеграційні процеси.

Kravtsova Zorina To the problem of improving the foundations of constitutional and legal responsibility in Ukraine in the context of European integration.

The article analyzes individual problems of improving constitutional and legal responsibility in the context of European integration processes in Ukraine. It is noted that on the agenda, Ukraine is tasked with adapting the legislation of Ukraine to the legislation of the EU as much as possible. It is emphasized that constitutional and legal responsibility is an important guarantee of the constitutional system of Ukraine. Approaches to the definition of the concept of constitutional and legal responsibility and its specifics were analyzed, the problems of its legal regulation were clarified, based on which proposals were formulated for its improvement in the context of European integration processes in Ukraine. An analysis of the decision of the Constitutional Court of Ukraine dated May 7, 2002 (the case regarding the subordination of acts on the appointment or dismissal of officials) was carried out, based on which it was concluded that the terms «political responsibility» and «constitutional-political responsibility» are related, but not identical.

It was noted that currently a significant problem is the lack of normative consolidation of constitutional and legal responsibility. The procedural order of bringing to constitutional and legal responsibility is characterized by fragmentation and disparity of normative consolidation. Such gaps in the legislation must be eliminated by adopting a normative legal act that would regulate these issues. It was concluded that it is important to develop and adopt a special Law «On constitutional and legal responsibility in Ukraine», in which it is expedient to clearly establish the categorical apparatus of the specified type of responsibility, defining the range of subjects, grounds and forms of responsibility, bodies that consider cases of constitutional – legal responsibility and make relevant decisions, the possibility or impossibility of a judicial appeal of its application and other issues.

It is also emphasized that the lack of constitutional regulation of constitutional responsibility is also a significant drawback. The author's definition of constitutional and legal responsibility is proposed and it is concluded that it performs an integrative (unifying) function in the system of legal responsibility. It has been determined that the onset of constitutional and legal responsibility implies in some cases the imposition of one type of legal responsibility, for example, administrative or criminal.

Key words: constitutional and legal responsibility, composition of constitutional and legal responsibility, political responsibility, principles of constitutional and legal responsibility, European integration processes.

Постановка проблеми. Сучасні виклики, євроінтеграційні процеси, збройний конфлікт та трансформаційні зміни, які постали перед Україною, особливо посилюють актуальність і значущість проблематики інституту конституційно-правової відповідальності. Триваюча війна України та російської федерації поставила на порядок денний нові підходи до міжнародно-правових гарантій забезпечення суверенітету держави, її територіальної цілісності та підтримки державної влади у протидії злочинним міжнародним діям російської федерації. Зокрема, наголосимо, що конституційно-правова відповідальність є важливою гарантією конституційного ладу України.

Вдосконалення основ конституційно-правової відповідальності в Україні також має здійснюватися з урахуванням того, що основною стратегією нашої держави є набуття повноправного членства в Європейському Союзі. Нашою метою є дослідження теоретичної основи конституційно-правової відповідальності, аналіз підходів до визначення поняття та її специфіки,

з'ясування проблем її правового регулювання, на основі чого ми зможемо сформулювати пропозицій щодо удосконалення в контексті євроінтеграційних процесів в нашій державі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Необхідно зауважити щодо складності та багатоаспектності конституційно-правової відповідальності. Багато дослідників конституційно-правової відповідальності апелюють до її «політичного характеру», до «негативної» та «позитивної» конституційно-правової відповідальності, до настання конституційно-правової відповідальності за порушення норм кримінального закону тощо. Конституційно-правова відповідальність, на відміну від цивільної та кримінальної відповідальності, знайомих іще з часів Римського права, є відносно новим видом відповідальності. Хоча, їй передувала довга історія кримінальної та адміністративної відповідальності за політичні злочини. Так, за часів Афін, це були процедури острокізму (добровільне вигнання найбільш популярних політиків з полісу на 10 і більше років), у Римі, окрім добровільного вигнання, пізніше запроваджувалось примусове – депортація, що застосовувалось до заколотників тощо. Одночасно з цим у Римі практикувалась і «політична смерть», коли «живого небіжчика» позбавляли майнових і інших прав за участь у замасі на злочин проти релігійного культу чи державної влади.

Подібні «політичні злочини» мали місце і в Середньовіччя, і в Нові часи. Всім добре відомі покарання за злочини проти Святого Престолу, що переслідувалися Інквізицією. Не відставали від неї й світські влади. Монархи жорстоко розправлялися за будь-який замах на їх владу, й нещадно карали за її десакралізацію. Навіть у період Великої Французької революції, коли уже була Конституція Франції, 1791 і 1793 років, гільотина невпинно «працювала» на площі Парижу, відтинаючи голови «ворогам революції».

Лише в XIX ст. конституції держав Європи і Америки, а також поправки до цих конституцій заклали підвалини конституційно-правової відповідальності, яка вже не мала репресивного характеру щодо громадян і політичних лідерів, а стосувалась насамперед органів державної влади, їх посадових осіб, а також їхньої відповідальності перед народом за порушення конституційних засад організації та здійснення державної влади. Найбільш відомими конституційними деліктами залишаються донині узурпація державної влади і перевищення повноважень, державна зрада тощо.

В Україні спостерігається відсутність нормативно-правової основи та дієвого механізму реалізації конституційно-правової відповідальності, і як результат, значна кількість порушень Конституції та Законів України органами публічної

влади залишається без необхідного реагування. Таким чином, конституційно-правова відповідальність нині врегульована фрагментарно.

На нашу думку, чинне законодавство України, яке регулює конституційно-правову відповідальність, потребує докорінного вдосконалення. Важливим видається розробка та прийняття спеціального Закону «Про конституційно-правову відповідальність в Україні», в якому доцільно чітко закріпити категоріальний апарат зазначеного виду відповідальності, визначивши коло суб'єктів, підстави та форми відповідальності, органи, що розглядають справи про конституційно-правову відповідальність і приймають відповідні рішення, можливість чи неможливість судового оскарження її застосування та інші питання.

Побудова концепції конституційно-правової відповідальності нерозривно пов'язана з визначенням її поняття, значення та місця в системі конституційного права, а також – серед видів юридичної відповідальності. Погоджуємося з думкою більшості дослідників, що конституційно-правова відповідальність є правовим інститутом, тобто сукупністю конституційно-правових норм, які здійснюють регулювання певної сфери суспільних відносин у межах даної галузі права. Конституційно-правова відповідальність може здійснювати запобіжний юридичний вплив при здійсненні контролю за їхньою діяльністю з боку органів конституційного контролю, інших органів державної влади та виборців.

Сучасна конституційно-правова відповідальність має свій склад правовідносин і передбачає наявність: 1) суб'єкта конституційного права, який спроможний нести конституційну відповідальність (деліквент); 2) об'єкта – конституційних цінностей, посягання на які має склад конституційного правопорушення (делікту); 3) юридичного факту конституційного делікту (т.з. «об'єктивної сторони»). Що ж до суб'єктивної сторони, то це питання є дискусійним, оскільки дуже складно встановити чіткі мотиви діяльності, що порушує конституцію, в роботі парламенту чи місцевої легіслатури.

Вважаємо, що нині суттєвою проблемою є відсутність нормативного закріплення конституційно-правової відповідальності. Наслідком цієї прогалини національного законодавства є те, що підстави, санкції та наслідки ретроспективної конституційно-правової відповідальності не є кодифікованими, вони недостатньо досліджені. Не отримали належної розробки й питання конституційних правопорушень – їхні поняття, склад і види. Процесуальний порядок притягнення до конституційно-правової відповідальності відрізняється фрагментарністю та розрізненістю нормативного закріплення. Як приклад наведемо відсутність строку давності притягнен-

ня до конституційно-правової відповідальності, відсутність процедури оскарження застосування заходів конституційно-правової відповідальності та скасування неправомірних рішень. Такі прогалини законодавства необхідно усунути шляхом прийняття нормативно-правового акту, який би врегулював ці питання. Суттєвим недоліком є також фактично відсутність конституційного регулювання конституційно-правової відповідальності.

Слід акцентувати увагу на проблемі розуміння та закріплення конституційно-правової та політичної відповідальності. Нині в науці конституційного права не вирішена проблема нормативного закріплення та визначення поняття «політичної відповідальності» та «конституційно-правової відповідальності» суб'єктів, підстав притягнення до такої відповідальності. Пропонуємо на законодавчому рівні передбачити прагматичне поєднання реалізації конституційно-правової та політичної відповідальності.

Спроби вирішення проблемного питання вже були відображені в проекті Закону України «Про політичну відповідальність в Україні» від 4 березня 2010 року [1]. Даний проект закону, на жаль, не був прийнятий, хоча правове регулювання політичної відповідальності є надзвичайно актуальним.

Враховуючи стан нормативно-правового закріплення поняття, визначення суб'єктів, підстав притягнення до політичної відповідальності, вважаємо, що її не можна вважати самостійним видом відповідальності у зв'язку з відсутністю у неї якостей юридичної відповідальності.

Погоджуємося з думкою Н. Армаш, яка зазначає, що при притягненні вищих органів державної влади чи їхніх посадових осіб до відповідальності «впливає своєрідний симбіоз конституційно-правової та політичної відповідальності» [2, с. 176].

Учений-конституціоналіст В. Шаповал наголошує на політико-правовому характері конституційно-правової відповідальності органів публічної влади та їхніх посадових осіб. Він виділяє політичну відповідальність уряду та 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 [3, с. 80].

У цьому аспекті заслуговує на увагу рішення Конституційного Суду України від 7 травня 2002 року (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб). Зазначимо, що при розгляді питань офіційного тлумачення положень ч. 2, 3 ст. 124 Конституції України Конституційним Судом України в офі-

ційний обіг було введено терміни «політична та конституційно-політична відповідальність». На думку Конституційного Суду України, Конституцією України передбачена політична відповідальність Кабінету Міністрів України (ст. 87, п. 10 ч. 1 ст. 106), тобто припинення повноважень членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, Президентом України або відставка Кабінету Міністрів України у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України резолюції недовіри означає, що відповідна оцінка діяльності членів Кабінету Міністрів України та керівників центральних органів виконавчої влади може стосуватися законності їх дій або мати політичний характер [4].

Здійснивши аналіз зазначеного рішення, доходимо висновку, що терміни «політична відповідальність» і «конституційно-політична відповідальність» є спорідненими, але не тотожними. Політична відповідальність передбачає втрату політичного авторитету та втрати довіри у суспільстві. Це може бути як наслідком імпічменту, чи іншого конституційного делікту, так і порушень корпоративної етики у керівництві політичної партії, що немає жодних правових наслідків. Конституційний Суд України показав зв'язок політичної відповідальності з нормами Конституції України, сутність якого проявляється у закріпленні нормами-принципами можливості притягнення до відповідальності вищих посадових осіб держави.

Слід наголосити, що одним із визначальних елементів інституту конституційно-правової відповідальності є її принципи. Зокрема А. Колодій наголошує на тому, що принципи в цілому є відправні ідеї буття, які відображають найважливіші підвалини і закономірності, є сутністю і утворюють риси того або іншого явища, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загально значимістю [5, с. 118]. Вчена О. Скакун визначає поняття принципів як сукупність основних вимог до певного процесу (явища, предмета), які віддзеркалюють їх сутність [6, с. 319-320].

Зважаючи на наведене, на нашу думку, принципи конституційно-правової відповідальності – це базові ідеї, засадничі положення, фундаментальні основи, закріплені в нормах конституційно права, що встановлюють і визначають конституційно-правову відповідальність і розкривають сутність і зміст вказаного правового інституту, забезпечують єдині уніфіковані засади притягнення до конституційно-правової відповідальності та її реалізації.

При цьому можемо виокремити функціональний, ціннісний і засадничий напрями впливу принципів конституційно-правової відповідальності на конституційно-правові відносини. Функціональний напрям впливу принципів кон-

ституційно-правової відповідальності полягає в тому, що вони встановлюють керівні ідеї реалізації інституту конституційно-правової відповідальності. Ціннісний напрям впливу принципів конституційно-правової відповідальності окреслюється тим, що вони є особливою завадою для порушення законності та досягнення справедливості в процесі притягнення органів і посадових осіб державної влади до конституційно-правової відповідальності. У свою чергу засадничий напрям впливу принципів конституційно-правової відповідальності проявляється як умови притягнення правопорушників до конституційно-правової відповідальності.

Як правило, у юридичній літературі специфіка та зміст юридичної відповідальності характеризуються основними принципами: законності, відповідальність лише за діяння, що є протиправним, презумпція невинуватості, принцип справедливості, принцип доцільності, принцип невідворотності покарання та принцип своєчасності.

Беручи до уваги вищенаведене, ми виділяємо такі базові принципи конституційно-правової відповідальності: 1) законності; 2) доцільності; 3) обґрунтованості; 4) своєчасності; 5) справедливості; 6) диференціації; 7) поєднання особистісної та колективної форм відповідальності; 8) гласності.

Проблема відповідальності органів влади є однією з центральних у сучасній концепції демократії. Погоджуючись із тим, що під юридичною відповідальністю влади можна розуміти відповідальність органів публічної влади, посадових осіб перед народом, населенням відповідної території за невідповідність їхньої діяльності «мандату довіри», яка виявляється в їх нездатності розробляти та реалізовувати політику, приймати та виконувати владні рішення і розпорядження з максимальною користю для суспільного блага, вважаємо за доцільне відрізнити конституційну відповідальність (за порушення конституційних норм) і 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 [7, с. 51].

Конституційно-правова відповідальність, на наш погляд, здійснює інтегративну (об'єднуючу) функцію в системі юридичної відповідальності. Конституція України, як джерело права та об'єкт гарантування й судового захисту, цінності та принципи конституційно-правової відповідальності тощо мають цілепокладаючий характер і для адміністративної, кримінальної, цивільної чи господарської відповідальності в Україні.

Таким чином, під час розкриття питання про конституційно-правову відповідальність нами виявлено міцні інтегративні зв'язки конституційно-правової відповідальності з іншими видами юридичної відповідальності. Адже настання конституційно-правової відповідальності передбачає в окремих випадках також притягнення до одного виду юридичної відповідальності, наприклад, адміністративної або кримінальної.

Нинішнє нормативно-правове регулювання інституту конституційно-правової відповідальності має особливе значення для стабілізації і розвитку правової демократичної держави, оскільки неправомірні, безвідповідальні дії вищих посадових осіб і органів державної влади завдають значної шкоди українському народу.

Висновки. Підсумовуючи все вище зазначене, приходимо до висновку, що євроінтеграційні процеси, збройний конфлікт на території України безпосередньо впливає на подальше вдосконалення конституційно-правової відповідальності, її змістовне наповнення, принципи та форми, і тому числі в розрізі аналізу створення можливих нових механізмів реагування на подібні виклики. Необхідно ще багато зробити державним установам та громадянському суспільству, щоб Україна відповідала високим стандартам правової держави. Під конституційно-правовою відповідальністю розуміємо самостійний вид юридичної відповідальності, що має політико-правовий характер, настає за вчинення вказаними суб'єктами конституційно-правового делікту та полягає у несприятливих, негативних наслідках, що визначені Конституцією та законами України. Водночас політичний характер конституційно-правової відповідальності не дає змоги ототожнювати досліджуваний вид конституційно-правової відповідальності з політичною: вони розрізняються за об'єктом, колом суб'єктів, методами і формами здійснення делікту, а також санкціями. Зокрема, політичні санк-

ції, на відміну від конституційно-правових, майже завжди не мають юридичної сили. Досліджуваний вид відповідальності доречно розглядати винятково в ретроспективному (негативному) аспекті, оскільки позитивна конституційно-правова відповідальність органів державної влади в Конституції та законах України не унормована, а практика її застосування нині відсутня.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Проект Закону «Про політичну відповідальність в Україні» від 9 квіт. 2010 р. № 6286. URL:http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=37432 (дата звернення: 05.09.2022).
2. Армаш Н.О. Керівник органу виконавчої влади: адміністративно-правовий статус. Запоріжжя: ЗІДМУ, 2006. 248 с.
3. Шаповал В.М. Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз Київ: Програма-Л, 1995. 136 с.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа що до підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб) від 7 трав. 2002 р. *Офіц. вісн. України*. 2002. № 20. Ст. 993.
5. Колодій А. М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01; 12.00.02 / Нац. акад. внутр. справ. Київ, 1998. 391 с.
6. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підруч. 3-є вид. Київ : Алерта ЦУЛ, 2011. 524 с.
7. Шаповал В.М. Перспективи розвитку науки конституційного права в Україні. *Право України*. 1996. № 9. С. 49–53.