

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ТА КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ

Н. М. БАТАНОВА

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

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК ВИД КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

Проблематика конституційно-правової відповідальності набуває сьогодні все більшої актуальності як для теорії, так і для практики конституційного права, оскільки вона є ефективною гарантією охорони Конституції України. Без її послідовного вирішення важко говорити про розвиток конституційного права, адекватного потребам захисту прав і свобод людини і громадянина та побудові демократичної соціально-правової держави.

Наявні в Україні наукові дослідження як загальних (Л.Р. Наливайко, В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко, Ю. М. Тодика, О.В. Батанов, О.О. Майданник, А.О. Червяцова та ін.), так і інституціональних (Л.Т. Кривенко, О.В. Краснікова, О.В. Мельник, В.І. Полевий та ін.) проблем конституційно-правової відповідальності вказують на безсумнівну необхідність її легалізації на конституційному рівні як самостійного виду юридичної відповідальності. Незважаючи на те, що чинним конституційним законодавством України встановлюються окремі підстави конституційно-правової відповідальності та визначаються специфічні конституційно-правові санкції, конституційно-правова відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності до цього часу не легалізована на конституційному рівні. Дана обставина не тільки негативно відображається на правозастосовчій діяльності, але й значною мірою перешкоджає подальшому удосконаленню законодавчого регулювання цього правового інституту та ускладнює його концептуально-теоретичний розвиток. Останнє підкреслює актуальність аналізу конституційно-правової відповідальності як самостійного виду юридичної відповідальності та визначення її юридичної природи.

Існує багато загальнотеоретичних розбіжностей щодо визначення поняття і змісту конституційно-правової відповідальності. Конституційно-правову відповідальність розглядають як *міру державного примусу*, яка ґрунтується на юридичному і суспільному осуді правопорушення і виражаються у *встановленні для правопорушника визначених негативних наслідків*¹; як *примусове застосування законодавчо закріплених конституційних санкцій* до суб'єктів конституційно-правових відносин у разі невиконання (неналежного виконання) ними своїх конституційних обов'язків (повноважень) або за зловживання конституційними правами (повноваженнями)²; *обов'язок суб'єкта конституційно-правових відносин відповідати за невідповідність своєї юридично значимої поведінки тій, яка приписана йому диспозиціями цих норм, забезпечений можливістю застосування уповноваженою інстанцією мір державного (або прирівняного до нього суспільного) впливу*³; *правовий зв'язок* між сторонами, при якому одна з них (суб'єкт відповідальності) зобов'язується відповідати

очікуваній моделі поведінки, інша сторона (інстанція відповідальності) оцінює цю відповідність і у випадку негативної оцінки відповідним чином реагує на порушення⁴ та ін.

Слід більш детально зупинитися на концепції юридичної відповідальності як виду правовідносин. У процесі здійснення охоронної функції Конституції на основі відповідних конституційних норм складаються охоронні правовідносини. Вони не мають широкого розповсюдження, проте це не зменшує їх роль у забезпеченні конституційного правопорядку. Охоронні відносини виникають перш за все внаслідок неправомірної поведінки суб'єктів як негативна реакція на це з боку держави. Потреба в них виявляється кожного разу, коли права та інтереси учасників правовідносин, окремої особи або суспільства в цілому, або сама Конституція потребують державно-правового захисту. Вони завжди виступають як владовідносини. За допомогою цих відносин реалізуються міри юридичної відповідальності, міри захисту суб'єктивних прав і законних інтересів, превентивні заходи державного примусу⁵.

Поняття правоохоронних відносин було введено в науковий обіг Н.Г. Александровим, який зазначив, що ці відносини виникають між правопорушниками і компетентними органами держави з метою застосування до правопорушників відповідних санкцій⁶. У подальшому ряд вчених радянської доби (Н.Г. Александров, С.С. Алексєєв, Н.С. Малєїн, Б.Т. Базилєв та ін.) стали дотримуватись ідеї зв'язку юридичної відповідальності з охоронним правовідношенням, або навіть їх тотожності. В результаті чого склалася концепція юридичної відповідальності як правовідношення, відповідно до якої юридична відповідальність - це особливе, передбачене і врегульоване нормами права відношення, яке виникає між правопорушником і державою (компетентними органами), при якому держава через свої органи має право покарати правопорушника, а він зобов'язаний зазнати цього покарання. Такі правовідносини отримали назву «правовідносини відповідальності»⁸.

У сучасних дослідженнях юридичної відповідальності концепція юридичної відповідальності як правовідношення є теж досить популярною. Під юридичною відповідальністю розуміють правовідношення, яке виникає з правопорушення, і складається між державою в особі спеціальних органів і правопорушником, на якого покладається обов'язок зазнати відповідних позбавлень і негативних наслідків за вчинене правопорушення, за порушення вимог, які містяться в нормах права⁹. М.Д. Шиндяпіна, ототожнюючи поняття «охоронного правовідношення» і «правовідношення відповідальності» зазначає, що змістом правоохоронного відношення, яке виникає в результаті правопорушення, є зв'язок права держави на застосування мір юридичної відповідальності та обов'язку правопорушника перетерпіти ці міри¹⁰. Т.М. Радько визначає юридичну відповідальність як особливий вид державного примусу, який полягає в зазначанні суб'єктом права невігідних наслідків, передбачених санкцією порушеної норми, та здійснюється в формі охоронного правовідношення¹¹.

На нашу думку, концепція юридичної відповідальності як правовідношення, найкраще відображає якісні характеристики конституційно-правової відповідальності, яка є одним із видів охоронних конституційно-правових відносин.

Конституційно-правовій відповідальності властиві всі ознаки та елементи конституційно-правових відносин (об'єкти, суб'єкти, зміст, юридичний факт). З моменту вчинення конституційного делікту, який є конституційним юридичним фактом, між інстанцією конституційно-правової відповідальності та правопорушником (деліквентом) виникає правовідношення конституційно-правової відповідальності, елементами якого виступають взаємно кореспондуючі права і обов'язки правопорушника і суб'єкта, який є інстанцією конституційно-правової відповідальності. Правопорушник зобов'язаний зазнати мір конституційно-правової відповідальності, які передбачені санкцією порушеної конституційно-правової норми, і понести несприятливі наслідки, а суб'єкт, який є інстанцією конституційно-правової відповідальності, має повноваження притягнути його до конституційно-правової відповідальності.

Особливістю конституційно-правової відповідальності є те, що це правовідношення нерівноправних сторін - владовідношення, яке засноване на державному (або прирівняному до нього суспільному) примусі.

Юридична відповідальність має таку властивість як нормативність, а нормативність юридичної відповідальності, як і нормативність права, включає в себе можливість державного примусу. І якщо до вчинення правопорушення державний примус існував як можливість, то з виникненням конкретного правовідношення юридичної відповідальності така можливість переросла в реальну дійсність. Державний примус закладений в самій нормі, яка передбачає юридичну відповідальність, а державний апарат є лише засобом реального здійснення державного примусу¹².

Примусовий характер конституційно-правової відповідальності проявляється не тільки в державному, але й в прирівняному до нього суспільному примусі. Прикладом цього може бути відкликання виборцями обраного ними депутата місцевої ради (Розділ V Закону України «Про статус депутатів місцевих рад») або ж дострокове припинення за рішенням місцевого референдуму повноважень сільського, селищного, міського голови (ч. 2 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Звичайно, суспільний примус, так само як і державний, здійснюється на основі конституційно-правових норм (або при їх санкціонуванні) і, як правило, під державним контролем. Мета примусової діяльності досягається шляхом впливу на політичну, моральну, організаційну і майнову сферу конкретного суб'єкта конституційно-правових відносин¹³.

Отже, на нашу думку, конституційно-правову відповідальність можна визначити як конституційно-правове відношення, засноване на державному (або прирівняному до нього суспільному) примусі, яке виникає з моменту вчинення конституційного делікту, одна сторона якого - правопорушник (деліквент) зобов'язаний понести несприятливі наслідки, передбачені санкцією порушеної норми, а інша сторона - інстанція конституційно-правової відповідальності має повноваження притягнути його до відповідальності.

Конституційно-правовій відповідальності властиві усі загальні ознаки юридичної відповідальності, які характерні й для інших видів юридичної відповідальності. Вона ґрунтується на загальних принципах юридичної відповідальності і є мірою державного (або прирівняного до нього, суспільного) примусу, який виражається у встановленні для правопорушника певних негативних наслідків. Проте дані ознаки у конституційно-правовій відповідальності мають свої особливості, які свідчать про своєрідність її як самостійного виду юридичної відповідальності.

Також конституційно-правова відповідальність володіє специфічними ознаками, які відрізняють її від інших видів юридичної відповідальності.

Слід погодитись з позицією, що інститут конституційно-правової відповідальності є одним із тих системоутворюючих факторів, які дають змогу вважати конституційне право самостійною галуззю системи національного права¹⁴. Так, Ж.І. Овсепян вважає, що критеріями конституційної відповідальності є цілий рід пов'язаних в «єдиний список» підстав галузевої правової (конституційне право як галузь права) ідентичності, які, лише будучи взяті в їх сукупності, так сказати «в єдиному пакеті», визначають кваліфікуючі властивості конституційної відповідальності. У цій пов'язаній, єдиній галузевій сукупності кваліфікуючих ознак конституційної відповідальності можуть бути названі наступні!:

- 1) особливості предмета примусового забезпечувального (охоронного) впливу конституційної відповідальності - виключним предметом забезпечення за допомогою інституту конституційної відповідальності є конституція (Основний Закон) держави;
- 2) специфічне джерело закріплення конституційних санкцій - до таких відноситься Конституція та інші джерела конституційного права як автономної галузі;
- 3) своєрідність об'єктів конституційно-примусового впливу (охорони) - об'єктами конституційно-примусового впливу виступають відносини, які складають предмет конституційного права як галузі права, предмет конституційно-правового регулювання, конституційні владовідносини;
- 4) відмінною від інших видів юридичної відповідальності ознакою конституційної відповідальності є специфічні підстави конституційної відповідальності - це особливі склади правопорушень - конституційні правопорушення, які мають оригінальні ознаки кола їх об'єктів, суб'єктів, змісту об'єктивної та суб'єктивної сторін;
- 5) до числа критеріїв конституційної відповідальності можна назвати також особливе коло суб'єктів цього виду відповідальності - в їх числі, перш за все, виборні органи і посадові особи публічної влади, а також органи і

посадові особи, які безпосередньо формуються першою категорією (чергою) органів і посадових осіб (друга черга суб'єктів конституційної відповідальності); 6) специфічною є система санкцій конституційної відповідальності; 7) значними порівняно з іншими видами юридичної відповідальності є особливості механізмів і застосування мір конституційної відповідальності¹⁵.

На думку М.П. Авдєєнкової, відмінностями конституційно-правової відповідальності від інших видів юридичної відповідальності є: специфічний набір підстав для встановлення конкретної відповідальності органу або посадової особи, спеціальний суб'єкт відповідальності та спеціальні санкції; відсутність єдиного нормативно-правового акту, в якому закріплювалися би підстави відповідальності, санкції, які застосовуються за те чи інше правопорушення, регламентація даного виду відповідальності виключно нормами конституційного права¹⁶.

Н. М. Колосова досліджуючи юридичну природу конституційної відповідальності в якості її особливостей виділяє амбівалентний і комплексний характер. Аналізуючи відмінність конституційної від інших видів юридичної відповідальності, автором визнається наявність труднощів у цьому питанні. Зокрема, це зумовлено фрагментарністю законодавчого закріплення інституту конституційної відповідальності, що деякою мірою залежить від політичної волі. Тому тільки завершеність формування інституту конституційної відповідальності дозволить остаточно вирішити проблему розмежування конституційної та інших видів юридичної відповідальності¹⁷.

Однією з суттєвих відмінних ознак конституційно-правової відповідальності є її *підстава*, яка багато в чому і визначає характеристику конституційно-правової відповідальності в цілому. Підстава конституційно-правової відповідальності - це ті обставини, за яких відповідно до конституційно-правових норм вона настає. Традиційно в теорії держави і права розрізняють нормативні та фактичні підстави юридичної відповідальності. Нормативною підставою є те, на підставі чого особа може нести юридичну відповідальність, тобто відповідна норма права. Фактичною підставою юридичної відповідальності - є те, за що особа може нести юридичну відповідальність, тобто вчинення конкретного делікту.

Нормативною підставою конституційно-правової відповідальності є сукупність конституційно-правових норм, які закріплюють: а) склади конституційних деліктів; б) конституційно-правові санкції і принципи їх застосування; в) коло суб'єктів, які уповноважені застосовувати конституційно-правові санкції, - інстанції відповідальності; г) процедуру застосування мір конституційно-правової відповідальності, тобто її процесуальну форму. В Україні нормативну основу конституційно-правової відповідальності утворює велика кількість нормативно-правових актів, які регулюють окремі її аспекти та закріплюють здебільшого конкретні види конституційних деліктів. Це: 1) Конституція України; 2) закони України; 3) інші нормативно-правові акти (в т.ч. нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування, нормативно-правові акти, які регулюють процес реалізації конституційно-правової відповідальності тощо). Деякі автори до нормативної підстави конституційно-правової відповідальності відносять також і загальновизнані принципи і норми міжнародного права та міжнародні договори, які ратифіковані Україною¹⁸. На жаль, поки що єдиний кодифікований акт у сфері конституційно-правової відповідальності відсутній.

Фактичною підставою для настання конституційно-правової відповідальності є діяння конкретного суб'єкта конституційно-правових відносин, яке не відповідає диспозиції конституційно-правової норми, яка охороняється конституційно-правовою санкцією¹⁹, тобто вчинення конституційного делікту. На нашу думку, конституційний делікт можна визначити як суспільно небезпечне, протиправне, винне діяння (дію або бездіяльність), яке посягає на конституційний лад та його інститути, за вчинення якого передбачена конституційно-правова відповідальність²⁰.

Отже, конституційний делікт є юридико-фактичною підставою конституційно-правової відповідальності. Адже підстава конституційно-правової відповідальності - це одночасно і норма конституційного права, яку було порушено, та наявність у діянні правопорушника конкретного складу конституційного делікту.

Специфікою конституційно-правової відповідальності є також її *суб'єктний та об'єктний склад*. Суб'єктами конституційно-правової відповідальності можуть бути усі суб'єкти конституційно-правових відносин (за винятком народу, нації, національних меншин і корінних народів), які відповідно до конституційно-правових норм зобов'язані та здатні нести конституційно-правову відповідальність за вчинені протиправні діяння, тобто володіють конституційною деліктоздатністю. Об'єктами конституційно-правової відповідальності є суспільно-політичні цінності, що охороняються нормами конституційного права: народовладдя, організація державної влади та місцевого самоврядування, права і свободи людини і громадянина тощо, проти яких спрямовані конституційні делікти і яким вони можуть заподіяти або заподіюють шкоду. В узагальненому вигляді об'єктом конституційно-правової відповідальності є конституційний лад України як система найважливіших конституційно-правових відносин, які пов'язані з організацією та діяльністю держави та суспільства. На нього прямо чи опосередковано посягають усі конституційні делікти, тобто конституційний лад України є об'єктом конституційної деліктності в цілому.

Наступною особливістю конституційно-правової відповідальності є наявність специфічних *конституційно-правових санкцій* - передбачених нормами конституційного права мір державного (чи прирівняного до нього суспільного) впливу, що застосовуються до винного суб'єкта у разі скоєння ним конституційного делікту та тягнуть для нього певні несприятливі (негативні) наслідки. Конституційно-правові санкції застосовуються широким колом уповноважених суб'єктів - органами законодавчої, виконавчої, судової влади, місцевого самоврядування, посадовими особами, громадянами тощо - щодо непередбачених і непередбачуваних їм суб'єктів, тим самим відрізняючись від дисциплінарних стягнень, які застосовуються до працівників і службовців у порядку підлеглості вищестоящими органами та посадовими особами. Відрізняються вони й від покарань, які застосовуються виключно на підставі рішення суду, та від адміністративних стягнень, які застосовуються як судом, так і органами адміністративної юрисдикції, що є органами виконавчої влади. До основних видів конституційно-правових санкцій відносять: дострокове припинення повноважень Верховної Ради України, усунення Президента України з поста у порядку імпічменту, відставка Кабінету Міністрів України, відкликання депутата місцевої ради, втрата громадянства тощо.

Притягнення до конституційно-правової відповідальності та застосування конституційно-правових санкцій не тягне для правопорушника судимості, що характерно для кримінальної відповідальності.

На сьогодні в Україні відсутній єдиний нормативно-правовий акт, в якому б були чітко визначені склади конституційних деліктів і конкретні санкції, які передбачені за їх вчинення. В ідеалі це має бути кодифікований нормативно-правовий акт - Конституційно-деліктний кодекс України, де були б передбачені підстави для настання конституційно-правової відповідальності за різні види конституційних деліктів. Нормативно-правова основа конституційно-правової відповідальності складається з великої кількості нормативно-правових актів: Конституції України, законів України, нормативно-правових актів різних органів державної влади та органів місцевого самоврядування тощо. Склади окремих конституційних деліктів формулюються нечітко і фрагментарно.

Процесуальний порядок притягнення до конституційно-правової відповідальності теж відрізняється фрагментарністю і розрізненістю нормативного оформлення, великою кількістю прогалин. Так, наприклад, відсутній строк давності притягнення до конституційно-правової відповідальності, відсутня процедура оскарження застосування мір конституційно-правової відповідальності та відміни неправомірних рішень. Це є суттєвими прогалинами чинного конституційного законодавства, яку необхідно ліквідувати шляхом прийняття закону про конституційно-правову відповідальність.

Реалізації конституційно-правової відповідальності заважає і той факт, що вона до цього часу не легалізована на конституційному рівні. 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 пропонується 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.

¹ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. - М.: Юристъ, 2001. - С. 387; Тодыка Ю.Н. Конституция Украины: Проблемы теории и практики: Монография. - Х.:Факт, 2000. - С. 188-189; Кравченко В.В. Конституцию право України: Навч.пос. - Вид. 4-те, виправл. та доповн. - К.: Атіка, 2006.-С. 28.

² Колосова Н. М. Теория конституционной ответственности: природа, особенности, структура: Автореф. дисс. д-ра юрид. наук. - М., 2006. - С. 11.

³ Виноградов В.А. Конституционная ответственность: вопросы теории и правового регулирования. - М.: Тип. «Далона-П», 2000. - С. 20-21.

⁴ Краснов М. А. Публично-правовая ответственность представительных органов за нарушение закона // Государство и право. - 1993. - № 6. - С. 46.

⁵ Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002.-С. 132.

⁶ Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе. -М.: Госюриздат, 1955. - С. 91-92.

⁷ Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. - Свердловск, 1964. - Вып. 1. - С. 189-190; Малейн Н.С. Понятие и основание имущественной ответственности // Советское государство и право. - 1970. -№ 12. - С. 38; Базилев Б. Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы). - Красноярск: Изд-во Красноярского ун-та, 1985. - С. 71.

⁸ Булатов А.С. Юридическая ответственность (общетеоретические проблемы): Автореф. дис. канд. юрид. наук. -Л., 1985. - С. 12.

⁹ Сенякин И.Н. Юридическая ответственность // Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матусова и А. В. Малько. - М., 1997. - С. 543.

¹⁰ Шиндяпина М. Д. Стадии юридической ответственности. - М.: Книжный мир, 1998. - С. 32.

¹¹ Радько Т.Н. Теория государства и права: Учебник для вузов. - М.: Академический Проект, 2005.-С. 708.

¹² Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности. - СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. - С. 59.

¹³ Виноградов В.А. Проблемы охраны (защиты) Конституции Российской Федерации и конституционно-правовая ответственность // Конституционное и муниципальное право. - 2003. - № 1. - С. 2-4.

¹⁴ Мелашенко В.Ф. Конституційно-правова відповідальність / Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. - 2-ге доопрац. вид. - К.: Наукова думка, 2000. - С. 22.

¹⁵ Овсянян Ж.И. Юридическая ответственность и государственное принуждение (общетеоретическое и конституционно-правовое исследование). - Ростов-на-Дону: «Эверест», 2005. - С. 44-45.

¹⁶ Авдеевкова М.П. Конституционно-правовая ответственность в России: проблемы становления и реализации: Дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 2003. - С. 10.

¹⁷ Колосова Н.М. Теория конституционной ответственности: природа, особенности, структура: Автореф. дисс. д-ра. юрид. наук. - М., 2006. - С.20-22.

¹⁸ Кравченко В. В. Конституцию право України. - К., 2002. - С. 31.

¹⁹ Виноградов В. А. Основание конституционно-правовой ответственности // Законодательство. - 2003.-№2. -С. 54.

²⁰ Батанова Н. М. Конституційні делікти в Україні: проблеми теорії та практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - К., 2007. - С. 4.

Отримано 7.04.2009

Резюме

В статье исследуется концепция конституционно-правовой ответственности как одного из вида охранительных конституционно-правовых отношений. Формулируется понятие конституционно-правовой ответственности, выделяются ее общие и специфические особенности, акцентируется внимание на необходимости усовершенствования нормативно-правового регулирования конституционно-правовой ответственности в Украине.

Summary

In the article the conception of constitutional and legal responsibility as one of the kind of defensive constitutional and legal relation is analyzed. The concept of constitutional and legal responsibility is formulated; its general and special features are defined, accented on the necessity to improving of the normative and legal regulation of constitutional and legal responsibility in Ukraine.

