

31. Кожевников А.Ю. Конституційно-правове регулювання імунітетів в Україні (на прикладі глави держави, народних депутатів та суддів України Автореф. дис. на здобуття наук ступеня канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків. 2010. 20 с.
32. Федоренко В.Л., Серeda Ю.А. Інститут депутатського імунітету: порівняльно-правові аспекти. *Держава і право*: Зб. наук. праць. 2001. Вип. 9. С. 106–117.
33. Шевченко Т.О. Обвинувальний вирок суду як підстава дострокового припинення повноважень народного депутата України. *Правове регулювання економіки*. 2009. № 9. С. 147–159.
34. Погорецький М., Старенький О. Кримінальне провадження щодо народного депутата: проблемні питання. Межі недоторканності. *Закон і бізнес*. 2019. № 8. URL: <https://zib.com.ua/ua/print/136660.html>.
35. Борденюк В. Депутатська недоторканність як гарантія діяльності представницького органу державної влади: конституційно-правові аспекти. *Юридична Україна*. 2011. № 3. С. 22–27.
36. Барабаш Ю.Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права. Монографія. Харків : Право. 2008. 220 с.
37. Рижук І.В. Аналіз правового регулювання депутатського імунітету в Україні та зарубіжних країнах. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 3 (24). С. 23–26.

ПОПАДИНЕЦЬ Г. О.,
кандидат філософських наук,
доцент кафедри конституційного
та міжнародного права
(Навчально-науковий інститут права
і психології
Національного університету
«Львівська політехніка»)

УДК 342.8

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-4-4>

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

У статті на основі чинного законодавства України аналізуються проблемні питання конституційно-правової відповідальності органів державної влади.

Наголошується на тому, що становлення інституту конституційно-правової відповідальності в Україні відбувалося здебільшого на доктринальному рівні за відсутності належного правового регулювання його в Основному Законі та поточному законодавстві.

Доведено, що у науці конституційного права не склалося єдиного розуміння природи конституційно-правової відповідальності, недостатньо розробленою, зокрема, є концепція конституційної відповідальності парламентаріїв, відповідальності уряду, інституту президенства, відсутній чіткий категоріальний апарат, що ускладнює практичне застосування цього засобу забезпечення конституційної законності.



Потребує подальшого розвитку ідея конституційно-правової відповідальності як позитивної відповідальності, що передбачає формування у посадових осіб, парламентаріїв, колегіальних органів публічної влади почуття громадянського обов'язку за дотримання і захист Конституції, неухильному виконанню рішень Конституційного Суду як вищого судового органу конституційного контролю.

Окремого теоретичного дослідження потребує проблема принципів конституційно-правової відповідальності – основоположних ідей, начал, які виражають сутність, природу і призначення конституційно-правової відповідальності як самостійного виду юридичної відповідальності.

Розглядається питання доцільності санкцій, що можуть застосовуватися до депутатських фракцій (груп). Проводиться думка щодо доцільності закріплення у національному законодавстві поняття конституційно-правової відповідальності, що забезпечить однозначне і чітке його визначення і практичне застосування.

Ключові слова: *конституційне право, конституційно-правова відповідальність, державні органи влади, парламент, уряд, правове регулювання.*

The article, on the basis of the current legislation of Ukraine, analyzes the problematic issues of the constitutional and legal responsibility of public authorities.

It is emphasized that the formation of the institute of constitutional and legal responsibility in Ukraine took place mainly on the doctrinal level in the absence of proper legal regulation of it in the Basic Law and current legislation. It is proved that in the science of constitutional law there was no unified understanding of the nature of constitutional and legal responsibility, which is not sufficiently developed, in particular, there is the concept of constitutional responsibility of parliamentarians, the responsibility of the government, the institution of the presidency, there is no clear categorical apparatus, which complicates the practical application of this means of ensuring constitutional legality.

The idea of constitutional and legal responsibility as a positive responsibility, which involves the formation of a sense of civic duty for the observance and protection of the Constitution, the steady execution of the decisions of the Constitutional Court as the supreme judicial body of constitutional control, in the officials, parliamentarians, collegiate bodies of public authority, is necessary for further development.

A separate theoretical study requires the problem of the principles of constitutional and legal responsibility – the fundamental ideas that began, expressing the essence, nature and purpose of constitutional and legal liability as an independent form of legal responsibility. The issue of appropriateness of sanctions that can be applied to deputy factions (groups) is considered. The idea of the expediency of consolidating the concept of constitutional and legal liability in national legislation, which will ensure its unambiguous and clear definition and practical driving.

Key words: *constitutional law, constitutional and legal responsibility, state bodies of power, parliament, government, legal regulation.*

Вступ. Проблема конституційно-правової відповідальності набуває все більшої актуальності як для теорії, так і для практики конституційного права, оскільки конституційно-правова відповідальність 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 побудови демократичної соціально-правової держави.



Аналіз законодавчої бази та наукової літератури дає підстави стверджувати, що у цій царині існує багато проблемних питань, які державі необхідно вирішувати. Наявні в Україні наукові дослідження як загальних (Л. Наливайко, В. Погорілко, В. Федоренко, О. Скрипнюк, Ю. Тодика, О. Батанов, О. Майданник, А. Червяцова та ін.), так і інституціональних (Л. Кривенко, О. Краснікова, О. Мельник, В. Полевий та інші) проблем конституційно-правової відповідальності вказують на безсумнівну необхідність її легалізації на конституційному рівні як самостійного виду юридичної відповідальності. Тому всебічне дослідження цієї проблематики є вкрай важливим і актуальним для розуміння конституційно-правової відповідальності, закріплення на конституційному та законодавчому рівнях, покращення стану її реалізації на практиці, а також для пошуку шляхів удосконалення цього інституту.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення правового аналізу проблемних питань конституційно-правової відповідальності органів державної влади та виявлення прогалин і суперечностей чинного законодавства у цій правовій сфері.

Результати дослідження. Одним із найскладніших суб'єктів конституційно-правової відповідальності є Верховна Рада України. Метою цього інституту парламентаріїв є забезпечення ефективної діяльності Парламенту, згідно з покладеними на нього Конституцією та законодавством функціями. Тому найголовнішою підставою застосування конституційно-правової відповідальності може бути невиконання чи неналежне виконання Верховною Радою України та народними депутатами, зокрема, своєї основної функції – законотворчої.

Конституційно-правову відповідальність парламентаріїв за суб'єктивним складом поділяють на колективну та індивідуальну.

До суб'єктів колективної конституційно-правової відповідальності можна віднести: парламент, депутатські фракції (групи) Верховної Ради України, комітети Верховної Ради України. Індивідуальну конституційно-правову відповідальність несуть парламентарії, Голова Верховної Ради України; Перший заступник і заступник Голови Верховної Ради України; голови комітетів, перші заступники, заступники голови та секретарі комітетів Верховної Ради та головуєчий на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Саме такий вид поділу обґрунтовують норми Конституції України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [1], Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. № 373-ХІ (далі – Регламент) [2], Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р. № 322-VIII [3] та рішення Конституційного Суду України.

Конституційно-правова відповідальність парламентаріїв закріплена у ст. 3 Конституції України [1], в якій передбачена відповідальність держави перед народом, а оскільки народний депутат є представником Верховної Ради України, то на нього також поширюється ця норма.

Відповідальність народних депутатів України перед народом обґрунтовується й тим, що на підставі виборів парламентаріїв одержує вільний мандат. Принцип вільного депутатського мандата прямо не закріплюється в Конституції України, але він впливає із загального принципу парламентаризму, який отримав визнання в ст. 75 Конституції України [1]. Крім того, Конституція України не передбачає таких складових ознак імперативного мандата, як накази виборців та відкликання народного депутата України виборцями. Цей принцип має визначальне значення та обумовлює характер мандата народного депутата України, який проголошувався Конституцією Радянської України.

З прийняттям Конституції України 1996 р. положення імперативного мандата почали суперечити її нормам, зокрема ст. 81 дає вичерпний перелік підстав, з приводу яких повноваження народного депутата України припиняються достроково [1]. Серед таких підстав відкликання депутата виборцями не передбачено. Вільність депутатського мандата впливає також із положень Закону «Про статус народного депутата України» від 17.11.1992 р. № 2790-ХІІ [3], в якому жодної відповідальності перед виборцями, а також можливості відкликання народного депутата не передбачено, що унеможливило конституційно-правову відповідальність народного депутата перед виборцями.



Ще одним заходом конституційно-правової відповідальності Верховної Ради України є відміна прийнятих нею правових актів, внаслідок визнання їх неконституційними повністю чи в їх окремих частинах унаслідок: невідповідності Конституції України; порушення встановленої Конституцією України процедури їх розгляду, ухвалення або набрання чинності; перевищення конституційних повноважень при їх прийнятті. Закони та інші правові акти парламенту втрачають чинність із дня прийняття органом конституційного контролю рішення про їх неконституційність [4, с. 119].

Практична діяльність Конституційного Суду України підтверджує, що нормативно-правові акти Верховної Ради України є основним об'єктом конституційного контролю. Окрім того, Президент України може повернути закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду, цим самим реалізувавши право вето.

Отже, санкціями конституційно-правової відповідальності, що можуть застосовуватися до парламенту в цілому, як до колективного суб'єкту конституційно-правової відповідальності, є: 1) дострокове припинення повноважень (розпуск) Верховної Ради України; 2) скасування чи зупинення дії прийнятого закону чи іншого акта.

Враховуючи діяльність українського парламенту, доречно було б у Регламенті передбачити відповідальність депутатських фракцій (груп), оскільки дуже часто можна спостерігати блокування роботи парламенту депутатськими фракціями, що унеможливає нормальне функціонування Верховної Ради України та є причиною її неефективної роботи.

Автор підтримує думку Р.М. Павленко щодо доцільності внесення змін до Регламенту Верховної Ради України, в яких слід передбачити санкції конституційно-правової відповідальності, що можуть застосовуватися до депутатських фракцій. Варто зазначити, що підставою розпуску депутатської фракції є тимчасове зупинення або розпуск політичної партії, представниками якої вона утворена [5, с. 194].

У наукових колах існує думка, що однією з форм реалізації конституційно-правової відповідальності народного депутата України є зняття депутатської недоторканості. Такі положення є дискусійними, оскільки змішуються різні види відповідальності: кримінальна, адміністративна та конституційно-правова.

Щодо конституційно-правової відповідальності органів та посадових осіб Верховної Ради України, наприклад відповідальності Голови, першого заступника голови, заступника голови та секретаря комітету, Регламент нас відсилає до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 р. № 187-X [6], де зазначено, що згадані посадовці можуть бути у будь-який час за рішенням Верховної Ради України відкликані зі своїх посад: 1) за їх власною заявою; 2) у зв'язку з їх незадовільною роботою на посаді; 3) внаслідок інших обставин, що унеможливають виконання ними своїх обов'язків.

Неоднозначно вирішене питання у конституційному праві щодо конституційно-правової відповідальності органів виконавчої влади.

Парламентська відповідальність уряду є механізмом впливу парламенту на уряд з метою забезпечення ефективної реалізації ухваленої парламентом програми його діяльності та важливим засобом забезпечення взаємного контролю й узгодженості дій органів законодавчої і виконавчої влади.

У науці конституційного права відсутній єдиний підхід до розуміння, наприклад, правової природи резолюції недовіри уряду. Слід звернути увагу на доцільність законодавчого закріплення вимоги формулювання у резолюції недовіри Уряду підстав її винесення (наприклад, відповідно до Постанови Верховної Ради України від 3 березня 2010 р. № 1928-VI, Верховна Рада України прийняла резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України, «розглянувши питання про відповідальність Кабінету Міністрів України за соціально-економічну ситуацію в Україні»).

За відсутності безпосереднього законодавчого закріплення інституту інтерпеляції в Україні його «прообраз» все-таки передбачений у чинному законодавстві через існування



права комітетів сформулювати запитання до Кабінету Міністрів України, на які вони хотіли б отримати відповіді до розгляду питання про відповідальність Уряду.

Зміст парламентської відповідальності уряду є конституційно-правовим. Однак підставою для настання такої відповідальності є юридичний факт прийняття парламентом відповідного рішення. До того ж ця відповідальність настає за нормативно (найчастіше – конституційно) визначеною процедурою, що теж зумовлює її юридичну природу [6, с. 20].

У більшості сучасних держав практичне застосування парламентської відповідальності уряду – явище рідкісне. Тому цей механізм є швидше символом, політичною пересторогою, ніж щоденним інструментом. Однак такі «сплячі», рідко застосовувані інститути мають неабияке значення – вони вказують вихід у випадку кризи.

У парламентських країнах окремо виділяють так звану резолюцію осуду – пропозицію від встановленої конституцією або регламентом парламенту кількості депутатів з вимогою до уряду піти у відставку за зазначеними в резолюції мотивами. За такою резолюцією, що є однією із форм контролю парламентом діяльності виконавчої влади, провадиться обговорення з подальшим голосуванням. Для такої резолюції зазвичай встановлюється ряд умов, зокрема заборона для тих же депутатів вносити аналогічну резолюцію протягом певного часу, вимога відповідної кількості підписів під резолюцією та ін. [5, с. 16].

С.С. Сливка зазначає, що резолюція недовіри Кабінету Міністрів України є заходом конституційно-правової відповідальності [7, с. 13]. І.В. Рижук вважає, що специфічною рисою відповідальності уряду України є її політичний характер. Особливістю її є й те, що вона враховується тоді, коли норми права взагалі не порушуються [8, с. 30].

Проте, політична відповідальність Кабінету Міністрів України – це конституційно встановлений обов'язок Кабінету Міністрів скласти свої повноваження за таких умов:

1) у разі прийняття ВР України більшістю від її конституційного складу резолюції недовіри Кабінетові Міністрів – це відповідальність Кабінету Міністрів перед Парламентом України (ч. 1 ст. 87 Конституції України);

2) у разі прийняття Президентом України рішення про припинення повноважень Прем'єр-міністра – це відповідальність Кабінету Міністрів перед Президентом (п. 9 ч. 1 ст. 106 Конституції України) [1].

За особливостями формулювань ст. 115 Основного Закону України невизначеним є механізм відставки Уряду за ініціативою Верховної Ради України, оскільки оголошення резолюції недовіри Уряду Парламентом призводить до відставки Кабінету Міністрів України лише за умови прийняття Президентом України заяви про відставку від Прем'єра. Однак залишається незрозумілим, чи зобов'язаний Глава держави приймати таку відставку. Виникає також питання, якими були б юридичні та політичні наслідки неподання Прем'єром відповідної заяви Главі держави.

Фактично, наділення Глави держави і представницького органу правом відправляти Уряд у відставку породжує проблему подвійної лояльності Уряду, яка вирішується на користь більш безпосереднього впливу: указ Президента України про відставку Кабінету Міністрів України виявляється більш реальним, аніж резолюція недовіри Кабінетові Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

У ст. 113 Конституції України зазначається, що Кабінет Міністрів України відповідальний перед Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених цією Конституцією.

Аналіз вітчизняного законодавства свідчить, що конституційно-правова відповідальність Уряду України не знайшла в ньому достатнього відображення. Єдиний випадок її настання – це неприйняття Верховною Радою України програми діяльності Уряду. В інших випадках Уряд складає свої повноваження виключно за політичними мотивами (п. 13 ст. 85 та ст. 87 Конституції України) [1].

Неоднозначним залишається вирішення питання щодо відповідальності Уряду за виконання Програми своєї діяльності. Аналіз норм Конституції України показує, що і у ній не передбачено права Верховної Ради України заслуховувати звіт про виконання Кабінетом



Міністрів України Програми його діяльності. Звітуючи про свою роботу, Кабінет Міністрів має довести, що його дії узгоджуються із Програмою його діяльності. В іншому випадку діяльність уряду не може розглядатися парламентом як така, що відповідає поданій на початку його роботи програмі його діяльності. Таким чином, викладене дає підстави для висновку про доцільність внесення доповнення до Конституції України, яким слід передбачити право парламенту здійснювати контроль за виконанням Кабінетом Міністрів України Програми його діяльності та відповідальність Уряду за її виконання [9, с. 105].

Слід зауважити, що Конституція України не містить положень про право уряду внести на розгляд Верховної Ради України питання про довіру. Схвалення Парламентом програми діяльності Уряду України немає підстав розглядати в теорії парламентаризму як певну процедуру отримання Урядом довіри від Парламенту в загальноприйнятому розумінні цього терміна.

Про довіру з боку парламенту до уряду в цьому випадку не може йтися вже з огляду на те, що несхвалення програми діяльності Кабінету Міністрів України не має наслідком автоматичну (без розгляду питання про відповідальність уряду) його відставку. Оскільки обговорення програми діяльності Уряду відбувається безпосередньо після призначення Верховної Ради України, за поданням Президента, Прем'єр-міністра України, нелогічним і таким, що не має правових підстав, є внесення питання про відповідальність Уряду України при обговоренні програми його діяльності. Швидше за все схвалення Парламентом програми діяльності Уряду України слід визначити як гарантію того, що протягом року після її схвалення Парламент не буде розглядати питання про відповідальність уряду.

Автор вважає, що реформування інституту парламентської відповідальності уряду в Україні повинно відбуватися у напрямі ускладнення процедури його політичної відповідальності з одночасним закріпленням підстав індивідуальної конституційно-правової відповідальності урядовців. Це буде сприяти стабільності Уряду в цілому і зробить застосування конституційно-правової відповідальності більш ефективним.

У системі органів здійснення публічної влади інститут президентства видається найбільш проблемним і таким, що потребує концептуальної розробки. Цей інститут досліджується досить широко, проте концепція відповідальності, зокрема конституційної відповідальності Президента України, розвинута недостатньо. Це пов'язано з тим, що проблему конституційної відповідальності Президента необхідно вирішувати в аспекті його конституційного статусу, який також становить відповідну наукову проблему. Сутність цих наукових і науково-прикладних проблем зводиться до інстанціювання інституту президентства у структурі публічної, зокрема державної, влади [10, с. 19].

Деякими науковцями скасування Конституційним Судом нормативних актів Президента трактується як відповідальність Президента перед цим судом. Також стверджується, що конституційно-правовою санкцією може бути скасування акта державного органу або посадової особи іншим органом чи посадовою особою.

Проте, це досить дискусійна позиція, адже скасування акта необхідно трактувати в аспекті законності та відновлення порушеного права, тому не може трактуватися як негативна санкція. Виключенням із загального правила про безвідповідальність глави держави за дії стосовно виконання ним своїх функцій є випадки, коли його можна буде притягнути до відповідальності й усунути з поста в порядку імпічменту.

Умовою усунення Президента України з поста в порядку імпічменту є вчинення ним тільки державної зради або іншого злочину. Об'єктивна сторона конституційного делікту вищих посадових осіб держави може полягати не тільки в прямому порушенні конституційних норм, невиконанні або неналежному виконанні покладених функцій, але й у скоєнні аморального вчинку, а також кримінально-карного діяння.

Останнє знаходить своє відображення, наприклад, у ст. 111 Конституції України, що передбачає однією з підстав порушення процедури імпічменту здійснення Президентом державної зради або іншого злочину [1].

Висновки. Правові норми, що регламентують застосування конституційно-правової відповідальності відповідних суб'єктів, є розрізненими і безсистемними. Фактичною



підставою конституційно-правової відповідальності, у її ретроспективному прояві, є наявність в діях суб'єкта конституційно-правових відносин складу конституційного делікту, під яким слід розуміти таке діяння (дію або бездіяльність) учасника конституційних правовідносин, котре порушує позитивний конституційний припис, відхиляється від конституційної моделі належної поведінки.

Автор вважає за доцільне закріпити у національному законодавстві поняття конституційно-правової відповідальності органів державної влади, що забезпечить однозначне і чітке його визначення і практичне застосування.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (станом на 21.02.2019 р.) / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 р. № 373-ХІ (станом на 16.07.2019 р.) / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 14. Ст. 412.
3. Про статус народного депутата України: Закон України від 17 листопада 1992 р. № 322-VIII (станом на 11.10.2017 р.) / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 3. Ст. 17.
4. Проблеми правової відповідальності: монографія / За ред. В.Я. Тація, А.П. Гетьмана, В.І. Борисової. Харків : Право, 2014. 348 с.
5. Павленко Р.М. Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід. Київ : Вид. дім «КМ «Академія», 2002. 253 с.
6. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 4 квітня 1995р. № 187-Х (станом на 11.01.2019 р.) / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 19. Ст. 134.
7. Сливка С.С. Природне та надприродне право: монографія. Київ : Атіка, 2005. 224 с.
8. Рижук І.В. Теоретико-правова характеристика позитивної відповідальності парламентаріїв. *Часопис Хмельницького університету управління та права*. 2012. Випуск 3. (43). С. 30–36.
9. Безклубий І.А., Бобровник С.В., Гриценко І.С. Відповідальність у праві: філософія, історія, теорія. Київ : Грамота, 2014. 448 с.
10. Конституційне право України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / За ред. В.П. Колісника та Ю.Г. Барабаша. Харків : Право, 2008. 416 с.

