

## ПРО ЮРИДИЧНІ ГАРАНТІЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ЗАКОНОДАВЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

*Стаття присвячена теоретичним питанням розуміння сутності категорії конституційної відповідальності в контексті загальних теоретичних підходів до правової кваліфікації юридичної відповідальності, а також висвітленню особливостей законодавчого регулювання механізмів конституційної відповідальності суб'єктів владних повноважень, зокрема законодавчої діяльності, та пов'язаних із ними практичних проблем їх застосування в світлі сучасних запитів суспільства щодо відповідальності влади й оновлення системи державного управління в Україні.*

*Ключові слова: конституційна відповідальність; юридична відповідальність; статусна відповідальність; колегіальна відповідальність; конституційний делікт.*

***Клименко О. М. О юридических гарантиях конституционной ответственности субъектов законодательной деятельности.***

*Статья посвящена теоретическим вопросам понимания сущности категории конституционной ответственности в контексте общих теоретических подходов к правовой квалификации юридической ответственности, а также освещению особенностей законодательного регулирования механизмов конституционной ответственности субъектов властных полномочий, в частности законодательной деятельности, и связанных с ними практических проблем их применения в свете современных запросов общества об ответственности и обновлении власти в Украине.*

*Ключевые слова: конституционная ответственность, юридическая ответственность, статусная ответственность, коллегиальная ответственность, конституционный деликт.*

***Klymenko O. M. The issue of constitutional liability legal guarantees of legislative activity subjects.***

*This article is dedicated to the theoretical issues of understanding of the constitutional liability category within the context of general theoretical approaches to the legal qualification of legal liability, as well as highlighting the unique aspects of legal regulation mechanisms of the constitutional liability of subjects of authority, in particular legislative activities and the related practical problems of their application considering current interests of society in power authorities liability and their immediate upgrade in Ukraine.*

*Keywords: constitutional liability, legal liability, status liability, collegial liability, constitutional tort.*

Аналізуючи сучасні проблеми щодо подальшого конституційного розвитку України в контексті загальнонаціонального єднання, насамперед, слід дати відповідь на запитання: які основні запити сучасне українське суспільство висуває перед державою, що засвідчують існування певного дисбалансу в організації суспільно-державної системи, її єдності як суверенного національного державного утворення.

Враховуючи останні події в Україні, пов'язані з масовими громадськими протистояннями, процесами авторитизації влади, що їм передували, а також ті суспільні запити, що висуваються громадськістю нині, зокрема стосовно люстрації судів, парламенту, інших органів державної влади, відставки як окремих державних посадовців, так і в складі певних владних інституцій, є підстави стверджувати, що основні вимоги суспільства до державно-владного корпусу спрямовані, по суті, на вирішення питань щодо відповідальності його суб'єктів за неналежне виконання конституційних повноважень.

У науці конституційного права такий вид відповідальності визначають як конституційну. У рамках цього аналізу поставлено за завдання окреслити деякі теоретичні та практичні аспекти проблематики конституційної відповідальності, що в контексті сучасних суспільних запитів, зокрема щодо законодавчої діяльності, видаються найбільш актуальними.

Питання відповідальності в загальній теорії права відносять до класичних правових інститутів. У правовому сенсі відповідальність розглядають як конструкцію, з якою пов'язують юридичні гарантії стабільності правовідносин, тобто додержання балансу у забезпеченні прав і обов'язків їх суб'єктів. В аспекті загальної моделі, структури абсолютних правовідносин відповідальність набуває змісту абсолютної і в цьому вбачається її зміст як універсальної юридичної гарантії.

Про класичний характер та універсальне регулятивно-правове значення юридичної відповідальності свідчить і те, що з нею кореспондується категорія санкції, яка в свою чергу виступає складовим елементом загальної структури норми права, що включає гіпотезу, диспозицію і санкцію.

Слід зазначити, що наукою поки що не вироблено єдиних підходів до обґрунтування правової природи та повноти змісту категорії конституційної відповідальності. Відсутня однозначність і в частині термінологічної визначеності самої дефініції: почасти її визначають як «конституційно-правову відповідальність» [1]. Утім не викликає сумнів те, що будь-які конституційні явища і конструкції мають правову природу.

Відомі ж загальній правничій науці теорії юридичної відповідальності містять елементи конституційної інтерпретації, що в свою чергу вказує на доцільність розглядати конституційну відповідальність в контексті відповідного теоретичного підходу. Водночас в рамках таких теорій особливого правового сенсу набуває обґрунтування природи конституційної відповідальності:

*теорія абсолютної відповідальності*, тобто безумовної відповідальності за фактом спричинення будь-яких негативних наслідків, в контексті моделі правової держави апелює до принципу загальної відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, що має конституційну природу та походить з концепції пріоритету природних прав людини;

*теорія договірної відповідальності* корелює з сучасною концепцією суспільного договору, що в теорії конституційного права становить теоретичну модель конституційного устрою на засадах народного представництва та легітимації громадянським суспільством державно-інституалізованої влади, відповідальною перед ним за результати своєї діяльності;

*теорія деліктної відповідальності* ґрунтується на загальних засадах відповідальності за завдання шкоди особі, у тому числі безумовної відповідальності держави за шкоду, заподіяну особі діями чи бездіяльністю її суб'єктів.

Основні функції конституційної відповідальності (в сенсі спрямованості регулятивного впливу): охоронна; превентивно-стимулююча; відновлювальна. Якщо фіксація перших двох відбувається, зокрема, шляхом закріплення загальних положень про відповідальність, то остання потребує втілення у певних правових механізмах. Так, прикладом матеріально-правового втілення відновлювальної функції конституційної відповідальності та механізмів її реалізації є прийнятий на вимогу громадськості Закон України «Про відновлення довіри до судової влади» від 8 квітня 2014 року. Враховуючи предмет правового регулювання цього Закону та умови його прийняття, питання про важливість системного закріплення в Основному Законі механізмів відповідальності владних суб'єктів перед суспільством за свою діяльність не викликає сумнівів.

У науковому плані актуальність аналізованої проблематики посилюється тим, що у вітчизняному конституційному праві питання відповідальності розглядаються зазвичай через призму двох концепцій: відповідальності держави перед людиною та взаємної відповідальності держави та людини. Це певною мірою зумовлено форматом конституційного регулювання питань юридичної відповідальності.

В Основному Законі України термін «відповідальність» зустрічається у преамбулі та 12 статтях. Із загального змісту положень вбачається, що йдеться не лише про юридичну відповідальність, але й моральну. Так, у Преамбулі зазначається, що Верховна Рада України від імені Українського народу приймає Конституцію, усвідомлюючи відповідальність перед Богом, власною совістю, попередніми, нинішнім та майбутніми поколіннями.

Ключовими положеннями, що вказують на встановлення відповідальності держави перед людиною є відомі приписи статті 3 Конституції України. Зміст цих приписів у системному зв'язку з іншими конституційними нормами, зокрема і статті 1 Основного Закону, дає підстави вважати, що Конституцією встановлюється абсолютна відповідальність держави перед людиною, держава визнається суб'єктом зобов'язаним у правовідносинах «людина – суспільство – держава», тобто наділяється обов'язками як негативного, так і позитивного змісту.

У загальній сукупності таких ознак конституційна відповідальність державних суб'єктів у науці одержала визначення як її «позитивний аспект», що пов'язують із правовим статусом таких суб'єктів як зобов'язаних законом (обґрунтування походить з концепції управлінської відповідальності) [2, с. 10–11]. На наш погляд, більш слушним було б визначення цього явища (аспекту) як статусної відповідальності, яку в функціональному сенсі доцільно розглядати первинною, у тому числі стосовно відповідальності таких суб'єктів за конституційний делікт. Суть цієї відповідальності полягає у застосуванні певних юридичних засобів впливу – санкцій до суб'єкта вчинення конституційного делікту, що має ознаки правопорушення, насамперед за характером правових наслідків, незалежно від суб'єктивного рівня здійснення повноважень: «відповідального» (як належного), «невідповідального» (може з-поміж іншого оцінюватися за критерієм невідповідного, недостатнього професіоналізму, компетенції тощо), «безвідповідального» (має ознаки службового недбальства або інших проявів протиправної поведінки). Таку відповідальність у теорії розглядають як ретроспективний аспект конституційної

відповідальності [1, с. 9; 2, 10–11]. На наш погляд, вона є складовою конституційної відповідальності, а саме – похідною від статусної конституційної відповідальності владного суб'єкта.

Належне виконання державницьких повноважень зобов'язаними суб'єктами корелює з поняттям правопорядку (система суспільних правовідносин), що відповідно до статті 19 Конституції України ґрунтується на засадах правомірної поведінки особи та виключно визначеної законом діяльності й поведінки державних суб'єктів. Вірогідно, що законом має визначатися й відповідальність останніх. Оскільки йдеться про правовідносини, мається на увазі юридична відповідальність. Тож, конституційну відповідальність слід розглядати саме як вид юридичної відповідальності, а не політичної, моральної тощо. Будь-який відхід від загальної кваліфікації конституційної відповідальності як юридичної, на наш погляд, зумовлює «розмивання» її правової сутності, а, відповідно, нівелювання її функціональної спрямованості та значення як юридичної гарантії.

Аналіз тексту Конституції України засвідчує, що з дванадцяти її статей, положення яких регулюють питання відповідальності, більшість спрямовано на регулювання індивідуальної юридичної відповідальності особи (зокрема, статті 58, 61, 63, 68, 80, пункт 22 частини першої статті 92, частина друга статті 105, частина п'ята статті 129), лише окремі приписи стосуються питань конституційної відповідальності суб'єктів владних повноважень: уряду (стаття 87); суддів (стаття 131); органів місцевого самоврядування (стаття 146).

У рамках аналізу конституційної відповідальності суб'єктів законодавчої діяльності на увагу насамперед заслуговують питання належного виконання конституційних повноважень парламентом – єдиним органом законодавчої влади в Україні (стаття 75 Основного Закону). Адже порівняно з іншими учасниками законопроектної роботи, зокрема визначеними у статтях 89, 93, 94 Конституції України, саме Верховна Рада є суб'єктом прийняття загальнообов'язкових державницьких рішень у формі законів, що є втіленням реалізації основної його функції – формування державної політики.

Наразі саме питання належної законодавчої діяльності стають предметом уваги та критичної оцінки громадськості, гострого суспільного реагування, а подекуди громадського протистояння. У зв'язку з цим, як відомо, предметом ревізії стали конституційні зміни 2010 року та «закони 16 січня». Нині на вимогу та за ініціативою громадськості розроблено та подано до Верховної Ради цілу низку законопроектів, що стосуються питань люстрації й очищення влади, ратифікації Римського статуту Міжнародного кримінального суду та інше. Крім того, неодноразово критиці з боку громадськості піддавалася існуюча практика недотримання депутатами принципу особистого голосування; блокування роботи парламенту; порушення процедур прийняття законів, а також безпідставна відсутність на засіданнях парламенту тощо.

У контексті конституційної відповідальності парламенту на увагу заслуговують положення статті 90 Конституції України щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради, однак їх зміст вказує радше на інституційно-технічний характер цих процедур. Будь-яких механізмів щодо відповідальності парламенту за результати його діяльності, прийняття законодавчих рішень Основним Законом не передбачено.

Конституцією України встановлено, що депутат складає присягу на вірність Україні, додержання Конституції та законів України, виконання своїх обов'язків в інтересах усіх співвітчизників (стаття 79), що насамперед презюмує належне додержання та втілення цих принципів під час виконання депутатом своїх основних конституційних обов'язків із забезпечення законодавчої діяльності парламенту. Разом з цим, частиною другою її статті 81 визначено підстави дострокового припинення повноважень народного депутата України, однак про порушення депутатом присяги у ній не зазначається. Увагу привертає також припис частини другої статті 80 Конституції, згідно з яким народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп. Прикметно, що встановлені цим положенням винятки не стосуються зобов'язань народного депутата України, включених до тексту його присяги, у тому числі щодо належного виконання конституційних повноважень.

У зв'язку з цим на увагу заслуговують підходи щодо правового регулювання питань юридичної відповідальності посадової особи Законом України «Про Конституційний Суд України». Цим Законом серед підстав звільнення з посади судді Конституційного Суду України визначено й порушення суддею присяги (пункт 5 частини першої статті 23). При цьому частиною третьою статті 28 цього Закону встановлено положення (аналогічне до вище аналізованого про імунітет парламентаря від юридичної відповідальності), за яким судді Конституційного Суду України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у Конституційному Суді України та в його колегіях, за винятком відповідальності за образу чи наклеп при розгляді справ, прийнятті рішень та дачі висновків Конституційним Судом України. З-поміж того, що саме формулювання цього положення викликає ряд

запитань стосовно юридичної логіки його викладу, системної узгодженості з іншими приписами та механізмами, воно заслуговує також адекватної правової оцінки в контексті практичного вирішення питань притягнення суддів Конституційного Суду України до юридичної відповідальності у зв'язку з порушенням присяги відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про реагування на факти порушення суддями Конституційного Суду України присяги судді» від 24 лютого 2014 року № 775-VII. Наведене свідчить, що у питанні юридичних гарантій належного виконання суб'єктами єдиного органу конституційного контролю своїх основних конституційних обов'язків законодавець визнає можливість вдатися до відповідних заходів юридичної відповідальності. Водночас це є свідченням того, що питання про належне законодавче закріплення адекватних форм і механізмів притягнення до юридичної відповідальності суб'єктів владних повноважень, у тому числі законодавчої діяльності, є відкритим і вкрай актуальним.

Наразі, аналізуючи сучасний стан правового регулювання досліджуваних питань, є підстави серед ознак юридичної відповідальності народного депутата України за виконання його конституційних повноважень у складі роботи парламенту визначити, зокрема:

а) трансформацію її як персональної статусної відповідальності зобов'язаної посадової особи у колективну (колегіальну) відповідальність парламенту щодо прийняття законодавчого рішення. Таку відповідальність можна визначити як квазі-юридичну, оскільки за певних обставин вона може бути виражена в скасуванні такого рішення, зокрема, шляхом визнання його неконституційним Конституційним Судом України, що, з одного боку, є актом відновлення правового становища, яке існувало до прийняття такого рішення, однак, з іншого, - не передбачає будь-яких негативних правових наслідків для суб'єкта його прийняття;

б) депутатську недоторканність;

в) відсутність механізмів персональної відповідальності за неналежне ставлення до виконання конституційних повноважень.

Тут слід звернути увагу на те, що за відсутності в національному законодавстві дієвих механізмів притягнення до юридичної відповідальності уповноважених Конституцією та законами України владних суб'єктів за неналежне виконання їх конституційних повноважень, зокрема парламентарів за прийняття законів, що є неконституційними та містять загрози конституційному ладу, така відповідальність не може спрямовуватися на інших суб'єктів, зокрема тих, які забезпечують супровід відповідного законопроекту, його фахово-експертну оцінку, науково-правову експертизу тощо, оскільки вони не є суб'єктами владних повноважень і прийняття законодавчих рішень.

Беручи ж до уваги установчий зміст законодавчої діяльності парламенту, загальнообов'язковий характер прийнятих ним законодавчих рішень, відсутність адекватних юридичних гарантій, що забезпечують належне ставлення парламентаря як посадової особи до своїх повноважень, а відтак – стабільність конституційного правопорядку в законодавчій сфері, потенційно має високі ризики порушення конституційних засад правового регулювання у різних сферах державно-суспільного життя.

В умовах сьогодення першочерговими завданнями слід визначити відновлення в суспільстві довіри до держави, забезпечення її суспільної легітиматії, реформування державної системи з метою налагодження партнерських зв'язків із громадськістю, всебічного розвитку громадянського суспільства. У контексті цих завдань проблематика вдосконалення конституційної відповідальності суб'єктів законодавчої діяльності, зокрема народного депутата України, є надзвичайно актуальною в теоретичному та практичному плані. Основні напрямки її розробки: запровадження чітко визначеної юридичної відповідальності за порушення конституційних засад та приписів під час виконання посадових повноважень, обмеження посадових імунітетів, закріплення конституційної відповідальності за порушення присяги, чітких процедур притягнення до відповідальності, а також механізмів впливу громадськості на діяльність парламенту (народного депутата України) в законодавчому процесі.

Запит на реформування конституційної моделі організації державної влади, де народ є реальним суб'єктом владних процесів та прийняття рішень, у тому числі в сфері законодавчої діяльності, зумовлює визнання важливості підвищення ролі інститутів громадських ініціатив і контролю. Відповідну перевірку політичної зрілості українського суспільства та потенціалу його громадського впливу на визначення політичного курсу Україна отримала у процесі відстоювання свого європейського вибору. Одержаний досвід засвідчує, що єдність держави та суспільства має забезпечуватися надійними юридичними гарантіями відповідальності суб'єктів владних повноважень перед суспільством. Встановлення таких гарантій має ґрунтуватися на тому, що відповідальність як ціна, яку слід платити за владу, повинна бути адекватною до рівня суспільної довіри, вираженої в обсязі делегованих повноважень і владної дискреції, а також ефективною в сенсі реальності її застосування.

**Список використаних джерел:**

1. Червяцова А. О. Конституційна-правова відповідальність в системі видів юридичної відповідальності: теоретико-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А. О. Червяцова. – Х., 2004. – 20 с.
2. Краснікова О. В. Конституційна відповідальність в системі захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О. В. Краснікова. – О., 2004. – 19 с.

*\* Клименко Оксана Михайлівна – доктор юридичних наук, професор, завідувач відділу проблем розвитку національного законодавства Інституту законодавства Верховної Ради України.*