



## КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

**Н. В. Павловська**  
кандидат юридичних наук,  
докторант Київського національного  
університету внутрішніх справ

УДК 342.1/8 (477)

### ДО ПИТАННЯ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

*У статті визначено зміст поняття “конституційно-правова відповідальність”, встановлення її підстав, суб’єктів і санкцій, механізму реалізації, виявлення прогалів у правовому регулюванні та формулювання пропозицій, спрямованих на вдосконалення законодавства у даній сфері.*

*В статье определено содержание понятия “конституционно-правовая ответственность”, установление ее оснований, субъектов и санкций, механизма реализации, выявление пробелов в правовом регулировании и формулирование предложений, направленных на совершенствование законодательства в данной сфере.*

*In this article, the author defined the concept of “constitutional and legal responsibility” to establish its bases, subjects and sanctions, the mechanism of implementation, identify gaps in legal regulation and the formulation of proposals aimed at improving legislation in this field.*

На сьогоднішній день в Україні проблема конституційно-правової відповідальності набуває надзвичайної ваги і значення. Кризові явища, що охопили політичну систему в Україні, насамперед пов’язані з особливістю формування “нових демократій”, які характеризуються потужною політичною поляризацією суспільства, економізацією всіх сфер політики, правовим нігілізмом — де кожний правовий або конституційний акт розглядається з позиції тактичної доцільності взяття чи утримання влади, ніж довгострокових державних інтересів та тимчасовою дегуманізацією політичної культури тощо.

Наріжним каменем основних протиріч є боротьба за контроль над власністю і розподілом функціональних повноважень, що регулюють взаємостосунки між власниками та контролюють бюджетні ресурси. Крім того, структурні зміни всередині суспільства істотно корелюються потужними зовнішньополітичними впливами з боку основних світових та регіональних лідерів, які намагаються формувати підконтрольні групи впливу для реалізації власних національних інтересів. За цих умов реформа

© Павловська Н. В., 2010.



державного управління тісно пов'язана з трансформацією політичної системи, яка знаходиться у перехідному становищі “стихійного лібералізму” і значною мірою залежить від персональних якостей домінуючих лідерів, їх оточення та від здібностей концентрувати у відносно короткій строк значні обсяги власності та фінансові ресурси.

Дослідження інституту конституційно-правової відповідальності проводилися вітчизняними та зарубіжними вченими, а саме: С. А. Авакьяном, О. О. Алексеевим, М. В. Баглаєм, О. Д. Градовським, М. М. Ковалевським, О. О. Котляревським, Ю. П. Єременко, Ф. М. Рудинським, Т. Д. Зражевською, В. М. Кампо, Н. М. Колосовою, В. В. Копейчиковим, В. О. Лучиним, О. В. Мельник, Л. Р. Наливайко, М. Х. Фарукшиним, А. О. Червяцковою, В. Е. Чиркіним, В. М. Шаповалом, М. Ф. Шаргородським та ін.

*Метою дослідження є комплексне вивчення інституту конституційно-правової відповідальності, визначення характеристики її правової природи та системоутворюючих елементів, пропозицій реалізації конституційно-правової відповідальності, а також вдосконалення чинного конституційного законодавства України.*

Одним із механізмів регулювання суспільних відносин є конституційно-правова відповідальність, яка, будучи кваліфікаційною ознакою конституційного права, проникає в усі сфери суспільного життя, охороняючи найважливіші суспільні відносини [1, с. 28].

Конституційно-правова відповідальність — це особливий вид юридичної відповідальності, зміст і особливості якої зумовлені першочерговою роллю конституційного права в системі національного права України.

Сучасні науковці визначають різні критерії класифікації конституційно-правової відповідальності, а саме: за формою реалізації конституційно-правова відповідальність поділяється на: пряму (безпосередню) — передбачену безпосередньо нормами конституційного права, та непряму (опосередковану) — передбачену нормами інших галузей права [2, с. 23].

У правовій державі в основу побудови системи державних органів покладається принцип розподілу влади. Даний принцип, закріплений і у Конституції України, зокрема ст. 6, визначає, що “Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову” [3, с. 4] Основою даного принципу є механізм стримувань та противаг, який фактично закріплюється в санкціях норм Конституції — норм прямої дії, які в свою чергу визначають певні види конституційно-правової відповідальності [4, с. 45–47].

Реальна необхідність розвитку конституційно-правової відповідальності набула особливого значення в останні роки у зв'язку, перш за все, з недосконалістю функціонування вищих державних органів, які керують політикою держави (саме для ліквідації цього негативного фактору необхідно встановити потужну систему конституційно-правової відповідальності). По-друге, це питання має й чисто теоретичний аспект, який зумовлює і вимагає поглибленого вивчення самого питання конституційно-правової відповідальності, оскільки до цих пір деякі її положення залишаються дискусійними і вимагають негайного вирішення. Конституційно-правовій відповідальності притаманні особливості, які відрізняють її від інших видів юридичної відповідальності:

— основне завдання конституційно-правової відповідальності — захист діючої Конституції України, в той час, коли інші види юридичної відповідальності покликані виконувати більш широкі функції.

— підставою настання конституційно-правової відповідальності є порушення, недотримання та невиконання норм Конституції України, які відповідно конкретизуються в сучасному конституційному законодавстві.

— конституційно-правова відповідальність має складну структуру. Вона закріплює: по-перше, соціальну відповідальність, що вимагає відповідної, високосвідомої та ініціативної поведінки всіх суб'єктів конституційного права; по-друге, загальні начала відповідальності за правопорушення, що служать “орієнтиром” для формування відповідальності в інших галузях національного права; по-третє, — конкретні види



конституційно-правової відповідальності, що застосовується за порушення окремих конституційно-правових норм та інститутів.

— високий авторитет конституційно-правових норм, їх неухильне виконання та дотримання всіма суб'єктами конституційного права забезпечується виключністю застосування заходів конституційно-правової відповідальності за конституційні правопорушення (делікти). На перше місце тут виступає превентивно-попереджувальна дія даного виду відповідальності.

— конституційно-правова відповідальність визначає не тільки міру впливу у випадку правопорушення, але й передусім відповідальну поведінку суб'єктів конституційного права щодо виконання свого прямого обов'язку, реалізації політико-юридичної компетентності. Тому даний вид відповідальності формується не тільки в охоронних, але більшою мірою у регулятивних приписах норм конституційного права.

— конституційно-правова відповідальність часто носить явно виражений політико-правовий характер, обумовлений реалізацією даного виду відповідальності у сфері здійснення народовладдя, й іноді перетинається з політичною відповідальністю. З приводу цього питання між вченими-конституціоналістами ведеться дискусія: чи є конституційна відповідальність різновидом політичної відповідальності, чи навпаки, конституційна відповідальність поєднує в собі політичну і моральну, соціальну відповідальність [5, 58–59].

Ще однією особливістю конституційно-правової відповідальності є те, що вона буває двох видів:

— *ретроспективна*, що передбачає відповідальність за минуле (наприклад, конституційно-правова відповідальність екс-глави держави). Вона настає лише тоді, коли для цього є нормативна підстава — пряма вказівка в законі; фактичною підставою ретроспективної відповідальності є вчинення конституційного правопорушення (делікту). На даний момент застосування заходів ретроспективної відповідальності в галузі конституційного права — не звичайний, а скоріше надзвичайний вид діяльності [6, с. 46–49].

— *активна або позитивна* (наприклад, конституційно-правова відповідальність Прем'єр міністра, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів тощо, Генерального прокурора, суддів та ін.), тобто відповідальна та відповідна поведінка, підзвітність, юридична компетентність, усвідомлення свого прямого обов'язку, його неухильне виконання, тобто відповідальність як обов'язок здійснити дії, що чітко встановлені законом. Підставою активної (позитивної) відповідальності є покладення на суб'єкта конституційно-правових відносин і невиконання або неналежне виконання суб'єктом конституційних відносин певних функцій (бездіяльність посадової особи, недосягнення поставлених цілей і завдань, неефективна робота певних органів тощо) [7, с. 403, 407, 432].

Дуже важливою особливістю конституційно-правової відповідальності є перенесення “центру тяжіння” з ретроспективного аспекту на позитивний. Ретроспективна відповідальність настає лише в тому випадку, коли “не спрацював” механізм активної відповідальності [8, с. 37].

Зрозуміло, що деякі з наведених ознак конституційно-правової відповідальності є застарілими і не відповідають рівню нових актуальних відносин, які складаються на сучасному етапі розвитку в галузі конституційного права, і не виправдано ускладнюють їх. Зрозуміло також, що Конституція України та конституційні закони не можуть бути єдиним джерелом конституційно-правової відповідальності, оскільки більшою мірою вони покликані регламентувати лише основи всіх видів юридичної відповідальності, які підлягають подальшій конкретизації в галузевому законодавстві [9, с. 58–62]. Однак в системі конституційного права України недостає окремої інтеграційної ланки, яка б систематизувала та скомпонувала всі складові конституційно-правової відповідальності. Вважаємо, що для цього необхідно розробити та прийняти окремі Закони України, а саме: “Про конституційно-правову відповідальність Президента України”, “Про конституційно-правову відповідальність Прем'єр Міністра України”, “Про конституційно-



правову відповідальність Кабінету Міністрів України”, “Про конституційно-правову відповідальність Генерального прокурора України”, “Про конституційно-правову відповідальність Національного Банку України” та ін., в яких були б чітко визначені юридичні підстави для настання загальних та спеціальних наслідків конституційно-правової відповідальності (наприклад, до речі, у разі діяльності представників “державної еліти” щодо доведення держави до дефолту, виникнення реальної загрози інфляції; владні дії, що суперечать Основному Закону та правовим приписам та ін.), а так само і процедурні питання відставки, публічного звільнення та судового розгляду справ за участю вищих посадових осіб. Відсутність конкретних підстав притягнення до конституційно-правової відповідальності — одна з найважливіших проблем сьогодення конституційного права. Загальний характер конституційних норм є додатковим аргументом на користь прийняття таких законів, які би системно конкретизували норми Конституції України, тому ці закони повинні повністю ґрунтуватися на положеннях Конституції України, деякі з яких можна навіть безпосередньо використати в їх текстах.

Так, ці закони повинні чітко визначати поняття конституційно-правової відповідальності, підстави настання конституційно-правової відповідальності, процедури притягнення до відповідальності кожного з носіїв владних повноважень і, обов’язково, в залежності від обсягу та тяжкості завданих збитків для держави та українського народу, — правові наслідки для цих суб’єктів, наприклад: неможливістю протягом 10 років обіймати посаду у відповідному державному органі, неможливістю виїзду до інших держав після звільнення з посади до повного відшкодування завданих збитків та ін.

На підставі вищезазначеного, необхідно визначити складові конституційно-правової відповідальності. Так, *суб’єктами конституційно-правової відповідальності* можуть бути:

— *держава*. Такий висновок випливає із аналізу ст. 3 Конституції України, в якій сказано, що “держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави”, тому невиконання взятих на себе державою зобов’язань повинно тягти за собою настання конституційно-правової відповідальності [10, с. 3–4].

— *органи державної влади*, які наділені державно-владними повноваженнями, компетенцією для здійснення завдань і функцій держави, а також що працюють у властивих їм організаційно-правових формах. Ст. 6 Конституції України визначає систему державних органів: “Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України” [11, с. 4].

— *органи місцевого самоврядування*. Ст. 7 Конституції України закріплює: “В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування” [12, с. 4] Чинний Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначає: “Місцеве самоврядування в Україні — це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади — жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно або під відповідальністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України”. Зазначаючи, що: “Система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення” [13].

— *політичні партії і громадські організації*. Так, ст. 37 Конституції України визначає: “Утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання



на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняються. Політичні партії та громадські організації не можуть мати воєнізованих формувань. Не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях. Заборона діяльності об'єднань громадян здійснюється лише в судовому порядку [14, с. 12–13].

— *народні депутати*. Дивно, але ж Закон України “Про статус народного депутата” визначає лише, які права та обов'язки, привілеї мають “народні обранці” і жодна стаття не містить підстав для настання відповідальності самих депутатів у разі, наприклад, зловживання своїм статусом, перевищення повноважень, за етику ведення переговорів, “культуру мови” та ін. [15].

— *фізичні особи: громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства*. Не можливо не погодитися із думкою В. І. Чушенко про той факт, що конституційно-правова відповідальність громадян виникає через призму конституційних обов'язків. “Конституційний обов'язок — це встановлені українською державою, — читаємо у В. І. Чушенко, — й закріплені в Конституції та її законах зобов'язання осіб у користь держави. Ці зобов'язання підлягають обов'язковому виконанню і зазвичай використовуються на благо суспільних інтересів. І відповідно, обов'язки поширюються на громадян, осіб без громадянства та іноземців” [16, с. 232–233].

Якщо мова йде про окремий Закон України “Про конституційно-правову відповідальність”, згідно із зазначеним поділом суб'єктів, можна розробити структуру законопроекту за принципом: кожному суб'єкту відповідає розділ з такою ж назвою, зокрема “Відповідальність Держави”, “Відповідальність вищих органів державної влади”, “Відповідальність посадових осіб” тощо.

*Об'єктом конституційно-правової відповідальності* є відносини, що регламентуються нормами даної галузі права, сутність яких полягає в тому, що це фундаментальні відносини, в основі яких лежить практика народовладдя. Об'єктом правопорушення можуть бути, наприклад, владовідносини у сфері реалізації прав і свобод громадян, видання актів державних органів, виборчих прав громадян тощо [17, с. 33–35].

*Об'єктивною стороною конституційно-правової відповідальності* є протиправна поведінка суб'єкта, а саме спричинення конституційного правопорушення (делікту), що порушує норми конституційного права України. Особливістю складу конституційного правопорушення є те, що законодавець лише в найбільш узагальненому вигляді, вказуючи лише на родові ознаки, визначає об'єктивні підстави відповідальності [18, с. 42–44]. Цей факт ще раз підтверджує гостру необхідність розроблення і затвердження окремого Закону України “Про конституційно-правову відповідальність”.

Також, довгий час вважалося, що конституційно-правова санкція не є обов'язковою ознакою конституційно-правової норми [19, с. 88–89]. Насправді, не всі конституційно-правові норми, як і норми інших галузей, повністю відповідають теоретичній моделі, яка походить з того, що поняття “санкція” пов'язано із так названою “логічною структурою” правової норми. Заперечувати тому, що конституційне право рідко закріплює санкції як структурного елементу своїх норм, неможливо. Однак це слід вважати скоріше недосконалістю сучасної законодавчої політики й техніки, чим непереборної закономірності і унікальності методу конституційно-правового регулювання. Відсутність чітко визначених конституційно-правових санкцій у багатьох конституційно-правових нормах знижує ефективність їх дії в складних та суперечливих відносинах суб'єктів конституційно-правової відповідальності. Лише конституційно-правові санкції можуть призвести всіх відповідальних осіб до притягнення до конституційно-правової відповідальності із несенням дійсного покарання та від порушення норм конституційного права. Так, депутати, глава держави отримують певний імунітет, який дає їм додаткові, у порівнянні із іншими громадянами, гарантії від притягнення до традиційних видів юридичної відповідальності. Вочевидь, що конституційно-правові норми потребують



адекватної системи способів захисту своїх приписів, яка поряд з іншими санкціями визначали би і конституційно-правові. Більш того, деякі конституційно-правові санкції повинні бути встановлені лише Конституцією України [20, с. 58–59].

Сучасні конституціоналісти до загальних *конституційно-правових санкцій відносять*:

- скасування незаконних актів;
- призупинення дії актів державних органів;
- визнання результатів виборів, референдумів, інших голосувань недійсними;
- дострокове припинення повноважень органів державної влади;
- дострокове переформування органів, звільнення з посади;
- позбавлення юридичної сили дій, які не відповідають вимогам конституційно-правових норм;
- процесуальні санкції, передбачені регламентами [21, с. 55].

Сьогоднішнє 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 громадянину, суспільству і державі. Правова регламентація інституту конституційно-правової відповідальності дозволить зробити нормою правомірну поведінку посадових осіб органів державної влади, врегулювати їхню діяльність, а також, діяльність держави в цілому, що можливо подолати через самостійний конституційно-правовий інститут конституційно-правової відповідальності.

#### Список використаних джерел

1. Селіванов, А. О. Конституція. Громадянин. Суд [Текст] / А. О. Селіванов. — К. : Рада, 2009. — 559 с.
2. Виноградов, В. А. Ответственность в механизме охраны конституционного строя [Текст] / В. А. Виноградов. — М. : Институт права и публичной политики, 2005. — 420 с.
3. Конституція України [Текст]. — Х. : Бурун Книга., 2003. — 71 с.
4. Кравченко, В. В. Конституційне право України [Текст] : [навч. посіб.] / В. В. Кравченко. — К. : Атіка., 2004. — 512 с.
5. Погорілко, В. Ф. Конституційне право України [Текст] : [підруч.] / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Київський ун-т права / За ред. В. Ф. Погорілка. — К. : Наукова думка, 2006. — 338 с. — (Юридична бібліотека).
6. Авакьян, С. А. Конституционное право России : учеб. курс [Текст] : учеб. пособие для студентов вузов : [В 2 т.] / С. А. Авакьян. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрист, 2006. — (Institutiones / Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова, Юрид. фак.). Т. 1. — 2006. — 719 с.
7. Кондрашов, А. А. Конституционно-правовая ответственность субъектов федерации: вопросы теории и законодательного регулирования в Российской Федерации [Текст] / А. А. Кондрашов // Государство и право. — 2006. — № 2. — С. 24–29.
8. Краснікова, О. В. Конституційна відповідальність в системі захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Краснікова Олександра Валеріївна ; ОНЮА. — Одеса, 2004. — 197 с.
9. Лунь, З. І. Правова охорона Конституції України [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Лунь Зоряна Іванівна. — Львів, 2003. — 192 с.
10. Конституція України з порівняльним викладом статей, змінених конституційною реформою [Текст]. — Х. : Бурун Книга, 2009. — 68 с.
11. Конституція України. Коментар законодавства України про права та свободи людини і громадянина [Текст]. — К. : Парламентське видавництво, 1999. — 543 с.
12. Конституція України з офіційними тлумаченнями Конституційного Суду [Текст]. — К. : Наукова думка, 2006. — 210 с.
13. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. [Текст] // ВВР. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
14. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України другого скликання [Текст] // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
15. Про статус народного депутата : Закон України від 17.11.1992 р. [Текст] // ВВР. — 1993. — № 3. — Ст. 117.
16. Тодька, Ю. Н. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Украине [Текст] / Ю. Н. Тодька, О. Ю. Тодька. — К. : Ін Юре, 2004. — 367 с.
17. Колосова, Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность



- органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации [Текст] / Н. М. Колосова // Государство и право. — 1997. — № 2. — С. 24–29.
18. Некрасов, С. И. Конституционно-правовая ответственность субъектов внутрифедеративных отношений в Российской Федерации: специфика состава конституционного деликта, применяемых санкций, классификация [Текст] / С. И. Некрасов // Государство и право. — 2005. — № 8. — С. 5–13.
19. Лучин, В. О. Конституционные деликты [Текст] / В. О. Лучин // Ежегодник российского права. 2000. — М., 2001. — С. 21–28.
20. Шемшученко, Ю. Конституція України і права людини [Текст] / Ю. Шемшученко // Віче. — 1998. — № 11. — С. 18–21.
21. Стрижак, А. А. Конституція України в актах Конституційного Суду України [Текст] / А. А. Стрижак. — К. : Ін Юре, 2010. — 629 с.

*Рекомендовано до друку кафедрою конституційного та міжнародного права  
Київського національного університету внутрішніх справ  
(протокол № 6 від 2 грудня 2009 року)*

Надійшла до редакції 13.04.2010

