

З метою вдосконалення правового регулювання надзвичайних ситуацій, обставин та законодавчого визначення видів надзвичайних законів і їхнього місця з-поміж інших законодавчих актів вважаємо за доцільне законодавчо закріпити види законів шляхом викладення їхнього змісту в такій редакції:

1. Закони поділяються на: конституційні, звичайні (поточні) та надзвичайні.

Окрім того, у наступних частинах відповідної статті, де визначатиметься ієрархія законодавчих актів, слід передбачити, на нашу думку, підстави, які вказуватимуть, за яких умов надзвичайні закони будуть мати вищу юридичну силу з-поміж інших законів та можливість тимчасового призупинення положень чинних на той момент законів України. Законодавче закріплення таких підстав унеможливить виникнення колізій у законодавстві на момент введення надзвичайного чи воєнного стану або оголошення надзвичайної ситуації.

Таким чином, надзвичайні закони заслуговують особливого місця у системі законодавства України, а саме в статусі «спеціальних» законів як особливого різновиду законів загалом. Такий статус зумовлено певними особливими факторами, серед яких: підстави та процедура їх прийняття, предмет правового регулювання, часові межі дії, комплексний (міжгалузевий) характер.

Використані джерела

1. Черданцев А. Ф. Специализация и структура норм права / А. Ф. Черданцев // Правоведение. – 1970. – № 1. – С. 41–49.
2. *Нормы советского права*. Проблемы теории / под ред. д-ра юрид. наук, проф. М. И. Байтина и д-ра юрид. наук, проф. В. К. Бабаева. – Саратов, 1987. – 232 с.
3. Венгеров А. Б. Теория государства и права : учеб. для юрид. вузов / А. Б. Венгеров. – 3-е изд. – М. : Юриспруденция, 2000. – 528 с.
4. Спасибо-Фатеева І. Колізія загальних та спеціальних норм (на трьох прикладах судової практики) / І. Спасибо-Фатеева // Приватне право. – 2013. – № 1. – С. 166–175.
5. *Загальна теорія держави і права* : підруч. / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова [та ін.] / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Харків, 2002.
6. Свидлов Н. М. Специальные нормы в уголовном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Уголовное право и криминология; исправительно-трудовое право» / Свидлов Николай Михайлович. – М., 1979. – 19 с.
7. *Загальна теорія держави і права* / за ред. проф. М. В. Цвіка, доц. В. Д. Ткаченка, проф. О. В. Петришина. – Харків : Право, 2002. – 432 с.

Барчук А. О. Надзвичайні закони в системі законодавства України

У статті визначена природа надзвичайних законів, з'ясовано їхнє співвідношення з іншими актами вищої юридичної сили. На основі аналізу співвідношення загального і спеціального регулювання встановлено місце надзвичайних законів у системі ієрархічної структури законодавства України.

Ключові слова: законодавство, загальне та спеціальне регулювання, закон, надзвичайний закон.

Барчук А. О. Чрезвычайные законы в системе законодательства Украины

В статье определена природа чрезвычайных законов, установлено их соотношение с иными актами высшей юридической силы. На основе анализа соотношения общего и специального правового регулирования установлено место чрезвычайных законов в системе иерархической структуры законодательства Украины.

Ключевые слова: законодательство, общее и специальное правовое регулирование, закон, чрезвычайный закон.

Barchuk A. Emergency laws in the legal system of Ukraine

The article defined the nature of emergency laws, clarified their relationship with other acts of higher legal force. By analyzing the ratio of general and special emergency regulation laws established place in the system of the hierarchical structure of the legislation of Ukraine.

Key words: law, general and special regulation, law, emergency law.

УДК 342.086

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

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У КОНТЕКСТІ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

В умовах становлення і розвитку громадянського суспільства й соціально-правової держави, яка отримала особливо широке конституційне визнання, на сучасному етапі світового конституційного процесу актуалізується проблематика конституційно-правової відповідальності, оскільки вона є однією з важливих та ефективних гарантій охорони Конституції України, суверенітету, суспільних й особистих інтересів.

Незважаючи на те, що конституційно-правова відповідальність загалом сформувалась як інститут публічного права та елемент системи гарантій конституційного ладу України, цей вид відповідальності є відносно новим явищем у праві. Водночас формування інституту конституційно-правової відповідальності є однією з найбільш актуальних проблем, що виникли перед сучасним українським суспільством і державою. Адже головне функціональне призначення конституційно-правової відповідальності – захист Конституції України. Це дуже важливо, оскільки вона закріплює та охороняє найвищі соціальні цінності, основи організації суспільства й держави, функціонування публічно-владних структур, правовий статус особистості.

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 та ін.) проблем конституційно-правової відповідальності вказують на безсумнівну необхідність її легалізації на конституційному рівні як самостійного виду юридичної відповідальності. Адже через відсутність достатньої нормативно-правової основи та дієвого механізму реалізації конституційно-правової відповідальності велика кількість порушень Конституції та законів України органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами залишаються без відповідного реагування.

Конституційно-правова відповідальність – це передусім відповідальність органів публічної влади та їх посадових осіб перед народом за неналежну реалізацію тих владних повноважень, які народ як єдине джерело влади їм передав, реальна гарантія проти надмірної концентрації влади та зловживання нею.

Відповідно до частин 3 та 4 ст. 5 Конституції України право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Зазначені норми тісно пов'язані з ч. 2 цієї статті Конституції, згідно з якою носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, відповідно, їх можна і слід трактувати як інститут «народного самозахисту».

У зв'язку з цим особливістю конституційно-правової відповідальності є те, що унікальним суб'єктом її застосування є народ, який має природне право виступати проти будь-яких форм узурпації влади і неконституційних форм примусу. Для забезпечення конституційної законності важливо вичерпно перерахувати випадки права народу на опір незаконній владі з метою, щоб виключити вільне тлумачення конституційної норми, відповідно до якої народ є єдиним джерелом влади [1, с. 29].

Найбільш чітко це виражається у сфері місцевого самоврядування. Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон) не лише закріпив у ст. 4 серед основних принципів місцевого самоврядування принцип підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб, а й передбачив у ч. 2 ст. 75 можливість територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень у будь-який час достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень.

Так, відповідно до ч. 3 ст. 78 Закону не менш як одна десята частина громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу, можуть порушити питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради за рішенням місцевого референдуму. Також на вимогу не менш як однієї десятої частини громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу, сільська, селищна, міська рада повинна прийняти рішення про проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови (ч. 4 ст. 79 Закону). Відповідно до ч. 2 ст. 80 Закону загальні збори громадян, що утворили відповідний орган самоорганізації населення, можуть прийняти рішення про дострокове припинення його повноважень. Також виборці можуть відкликати депутата місцевої ради у передбачених законом випадках.

Невід'ємним елементом суверенітету в сучасній демократично-організованій державі є наявність у неї, а також в органів державної влади та їх посадових осіб, юридичних обов'язків перед окремими громадянами, суспільством і світовим співтовариством загалом та відповідальності за їхнє виконання. Права людини є первинними і невідчужуваними, державна влада є похідною від народного суверенітету і має інструментальне значення. Тому для забезпечення нормального функціонування усіх суспільних інститутів необхідно досягти оптимального балансу між правами особи та інтересами держави. Ключову роль у цьому процесі в демократичному суспільстві відіграє конституційне право.

Говорячи про роль і значення конституційно-правової відповідальності у контексті взаємодії держави та громадянського суспільства, слід насамперед звернути увагу на проблеми відповідальності

держави, її конституційної деліктоздатності. Адже згідно зі ст. 3 Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав та свобод є головним обов'язком держави.

Питання щодо конституційно-правової відповідальності держави є досить спірним і дискусійним у юридичній науці, і тільки останнім часом з'явилися дослідження, безпосередньо присвячені аналізу конституційно-правової відповідальності держави [2]. Прихильниками концепції конституційно-правової відповідальності держави в українській юридичній думці є В. Кравченко, О. Майданник, О. Мельник, Л. Наливайко, В. Погорілко, В. Федоренко, Ю. Тодика, О. Батанов та ін.

Протилежну позицію займає В. Шаповал, який зазначає, що конституційно-правовій відповідальності підлягають усі суб'єкти конституційного права, крім держави в цілому, що свідчить про її суверенітет [3, с. 21]. Раніше аналогічну думку про відсутність у держави (так само як і в народі, нації) деліктоздатності висловлювала Т. Зражевська [4], хоча пізніше вона змінила свою думку [5]. Заперечує конституційно-правову відповідальність держави і М. Авдеєнкова. Держава, на її думку, є своєрідною абстракцією. Навіть у випадку притягнення держави до цивільно-правової відповідальності за порушення прав громадян і спричинення їм матеріальної та моральної шкоди, відповідачем у суді виступає Міністерство фінансів. Представляють державу і виражають її волю зовні низка конкретних органів влади і посадових осіб. Саме вони і можуть нести конституційно-правову відповідальність, але не сама держава [6, с. 54–55].

Дещо компромісну позицію займає В. Лучін, який вважає, що ні народ, ні націю, ні державу не можна повною мірою визнати суб'єктами конституційної відповідальності, оскільки відсутні як їх інституціоналізація, так і та інстанція, яка могла б застосовувати до них державний примус. Державу в цьому випадку доцільно розглядати як систему органів, які є самостійними суб'єктами конституційної відповідальності, а народ – як сукупність громадян, які також самостійно, тобто індивідуально або колективно несуть конституційну відповідальність. Водночас із певною умовністю державу можна визнати особливим суб'єктом конституційної відповідальності, який несе її субсидіарно, як гаранта відповідальності державних органів, посадових осіб [7, с. 400].

На думку Н. Колосової, державу загалом слід визнати самостійним суб'єктом конституційної відповідальності [8, с. 60]. В. Чиркін також стверджує, що конституційна відповідальність розповсюджується на державу як суб'єкт конституційного права. Держава відповідає, зокрема, за рішення судів, які ухвалені з порушенням закону та які завдали шкоди громадянам [9, с. 70]. Аналогічною є позиція О. Кутафіна, який вважає, що держава все ж таки є самостійним суб'єктом конституційно-правової відповідальності. Він зазначає, що хоча питання відшкодування шкоди не є питанням конституційно-правової відповідальності, але воно однозначно свідчить про наявність у держави деліктоздатності. Крім того, незаконні дії (чи бездіяльність) органів державної влади та їх посадових осіб повністю можна віднести до питання конституційної відповідальності [10, с. 420]. Державу як особливий суб'єкт конституційно-правової відповідальності виділяє також Є. Колюшин [11, с. 27].

Висновок про наявність у держави деліктоздатності можна зробити звернувшись до положень ст. 56 Конституції України, відповідно до якої кожен має право на відшкодування за рахунок держави й органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень. Тобто держава повинна нести конституційну чи іншу відповідальність за невиконання взятих на себе обов'язків у випадку, якщо внаслідок цього комусь була завдана шкода. Зазначимо, що хоча відповідальність держави і визнана на конституційному рівні, але на практиці спостерігається достатньо обережна реалізація цього положення.

Також, як відомо, держава може бути суб'єктом цивільно-правової відповідальності, наприклад, стороною в цивільному договорі. Тому дехто з науковців вважає, що при порушенні зобов'язання з боку держави повинна наступати не тільки цивільно-правова, а й конституційно-правова відповідальність, якщо є факт здійснення публічних державних функцій [12, с. 89].

Цікаву думку щодо проблеми розмежування цивільно-правової і конституційно-правової відповідальності держави висловив Г. Гаджиєв. Він зазначив, що норма Конституції України щодо відповідальності держави за шкоду, спричинену діями органів державної влади і посадовими особами, має інший зміст, ніж аналогічні статті Цивільного кодексу України: вони споріднені, проте не тотожні. При виникненні цивільно-правової відповідальності учасником відносин, які виникли, є держава, що виступає на рівних началах з іншими учасниками цих відносин – громадянами та юридичними особами. Інакше кажучи, володіння суверенітетом дає змогу державі шляхом прийняття законів самопідпорядковувати себе при вступі в цивільно-правові відносини. Вступаючи у ці відносини, держава ніби «скидає» з себе владні повноваження. Але у випадках, коли виникає деліктна конституційно-правова

відповідальність держави, вона навряд чи постає у вигляді суб'єкта, який позбавив себе самого владних повноважень [13, с. 62–63].

Так, у своєму рішенні від 30 травня 2001 р. Конституційний Суд України, характеризуючи конституційний принцип відповідальності держави перед людиною, який проявляється передусім у конституційному визначенні обов'язків держави (статті 3, 16, 22), зазначив, що така відповідальність не зводиться лише до політичної чи моральної відповідальності публічної влади перед суспільством, а має певні ознаки юридичної відповідальності як застосування заходів публічно-правового (у цьому випадку – конституційно-правового або міжнародно-правового) характеру до держави та її органів за невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків. Зокрема, ст. 55 Конституції України надає кожному право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатись за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна, а ст. 152 Конституції України зобов'язує державу відшкодовувати матеріальну чи моральну шкоду, завдану фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними [14].

Зазначене свідчить про визнання держави суб'єктом конституційно-правової відповідальності. Проте слід зазначити, що ця проблема потребує спеціального наукового дослідження.

Незважаючи на те, що конституційно-правова відповідальність не легалізована в Конституції України, Основний Закон все ж таки містить окремі підстави конституційно-правової відповідальності та закріплює специфічні конституційно-правові санкції (усунення Президента України з поста у порядку імпічменту (ч. 1 ст. 111), дострокове припинення повноважень Верховної Ради України (ч. 2 ст. 90), дострокове припинення повноважень народного депутата України (пункти 2, 5 ч. 2 ст. 81), звільнення з посади судді (пункти 4–5 ч. 5 ст. 126) та ін.). У конституційному законодавстві закріплюються підстави конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування, виборчого процесу, діяльності політичних партій та громадських організацій тощо.

Переважно ці заходи конституційно-правової відповідальності, як за сутністю та змістом, так і за наслідками, реалізуються у процесі конституційно-правових взаємовідносин між державою, органами і посадовими особами публічної влади та інститутами громадянського суспільства. Вони є інструментом подолання конституційних конфліктів та протиріч, які виникають у системі координат «людина – громадянське суспільство – держава».

Слід зазначити, що на сьогодні в Україні відсутній єдиний нормативно-правовий акт, в якому були б 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. Нормативну основу конституційно-правової відповідальності утворює Конституція та закони України («Про статус народного депутата України», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Конституційний Суд України» тощо), які регулюють окремі її аспекти та закріплюють здебільшого конкретні види конституційних деліктів.

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 заходів 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 досі не легалізована на конституційному рівні. Прикладом конституційного регулювання конституційно-правової відповідальності є ст. 198 Конституції Республіки Польща 1997 р. [15, с. 722], 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 у Конституції України. Зокрема, пропонується шляхом внесення доповнень до п. 22 ч. 1 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 [16, с. 9].

Отже, інститут конституційно-правової відповідальності в Україні є невід'ємною складовою системи «стримувань і противаг», ефективною гарантією конституційного ладу та вільного функціонування громадянського суспільства. Саме тому для забезпечення стабільності в організації та діяльності усіх

суспільних інститутів необхідно досягти оптимального балансу прав та інтересів людини, громадянського суспільства та держави.

Використані джерела

1. *Боброва Н. А.* Конституционная ответственность как элемент конституционного строя / Н. А. Боброва // Закон и право. – 2003. – № 9. – С. 25–30.
2. *Бойцова Л. В.* Ответственность государства за ущерб, причиненный гражданам в сфере правосудия. Генезис, сущность, тенденции развития : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Бойцова Л. В. – М., 1995. – 43 с.
3. *Шаповал В. Н.* Сравнительное конституционное право / В. Н. Шаповал. – Киев : Княгиня Ольга, 2007. – 416 с.
4. *Зражевская Т. Д.* Ответственность по советскому государственному праву / Т. Д. Зражевская. – Воронеж, 1980. – 155 с.
5. *Зражевская Т. Д.* Проблемы правовой ответственности государства / Т. Д. Зражевская // Государство и право. – 2000. – № 3. – С. 26–30.
6. *Авдеенкова М. П.* Конституционно-правовая ответственность в России: проблемы становления и реализации : дис. ... канд. юрид. наук / М. П. Авдеенкова. – М., 2003. – 200 с.
7. *Лучин В. О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / В. О. Лучин. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002.
8. *Колосова Н. М.* Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации / Н. М. Колосова. – М. : Городец, 2000. – 192 с.
9. *Чиркин В. Е.* Конституция: российская модель / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2002. – 160 с.
10. *Кутафин О. Е.* Предмет конституционного права / О. Е. Кутафин. – М. : Юристъ, 2001. – 444 с.
11. *Колюшин Е. И.* Конституционное (государственное) право России : курс лекций / Е. И. Колюшин. – М. : Изд-во МГУ, 1999. – 381 с.
12. *Колосова Н. М.* Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности / Н. М. Колосова // Государство и право. – 1997. – № 2. – С. 86–91.
13. *Гаджиев Г. А.* К вопросу о разграничении конституционно-правовой и гражданско-правовой ответственности / Г. А. Гаджиев // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С. А. Авакьяна. – М. : Изд-во МГУ, 2001. – С. 62–63.
14. *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) від 30 травня 2001 року, справа № 1-22/2001 № 7-рп/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-01/ed20120412>*
15. *Конституция Республики Польша* от 2 апреля 1997 г. // Конституции государств Европы : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 2. – С. 686–732.
16. *Батанова Н. М.* Конституційні делікти в Україні: проблеми теорії та практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / Батанова Наталія Миколаївна. – Київ, 2007. – 21 с.

Батанова Н. М. Конституційно-правова відповідальність у контексті взаємодії держави та громадянського суспільства

У статті досліджуються актуальні проблеми конституційно-правової відповідальності у процесі взаємодії держави та громадянського суспільства. Зазначається, що конституційно-правова відповідальність – це передусім відповідальність органів публічної влади та їх посадових осіб перед народом за неналежну реалізацію тих владних повноважень, які народ як єдине джерело влади їм передав, реальна гарантія проти надмірної концентрації влади та зловживання нею. Досліджуються питання конституційно-правової відповідальності держави, її конституційної деліктоздатності.

Ключові слова: конституційно-правова відповідальність, конституційний делікт, конституційно-правова відповідальність держави, конституційна деліктоздатність, громадянське суспільство, держава.

Батанова Н. Н. Конституционно-правовая ответственность в контексте взаимодействия государства и гражданского общества

В статье исследуются актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности в процессе взаимодействия государства и гражданского общества. Отмечается, что конституционно-правовая ответственность – это, прежде всего, ответственность органов публичной власти и их должностных лиц перед народом за ненадлежащую реализацию тех властных полномочий, которые народ как единый источник власти им передал, реальная гарантия против чрезмерной концентрации власти и злоупотребления ею. Исследуется вопрос конституционно-правовой ответственности государства, его конституционной деликтоспособности.

Ключевые слова: конституционно-правовая ответственность, конституционный деликт, конституционно-правовая ответственность государства, конституционная деликтоспособность, гражданское общество, государство.

Batanova N. Constitutional and legal responsibility in the context of interaction between the state and civil society

The article explores the actual problems of constitutional and legal responsibility in the process of interaction between the state and civil society. It is noted that the constitutional and legal responsibility is first of all the responsibility of public authorities and their officials to the people for improper realization of those powers that the people as the only source of power transferred to them, a real guarantee against excessive concentration of power and abuse of power. The issue of the constitutional and legal responsibility of the state, its constitutional delinquency is investigated.

Key words: constitutional and legal responsibility, constitutional delict, constitutional and legal responsibility of the state, constitutional delinquency, civil society, state.