

**Н. Батанова,**

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

## **КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК ГАРАНТІЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО СУВЕРЕНІТЕТУ УКРАЇНИ**

Важливим елементом гарантування конституційного ладу в цілому і державного суверенітету зокрема є інститут конституційно-правової відповідальності. На жаль, конституційно-правова відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності не визнана на законодавчому рівні, що негативно впливає на її реалізацію на практиці.

Через відсутність достатньої нормативно-правової основи та дієвого механізму реалізації конституційно-правової відповідальності значна частина порушень Конституції та законів України, які допускаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, залишається без відповідного реагування. Безвідповідальність у даному випадку негативно позначається на стані забезпечення державного суверенітету.

Об'єктами конституційно-правової відповідальності є суспільно-політичні цінності, що охороняються нормами конституційного права: народовладдя, суверенітет, організація державної влади та місцевого самоврядування, права і свободи людини і громадянина тощо, проти яких спрямовані конституційні делікти і яким вони можуть заподіяти або заподіюють шкоду.

Об'єкти конституційних деліктів суттєво відрізняються від об'єктів інших правопорушень. Їх особливістю є те, що вони знаходяться у сфері реалізації тих суспільних відносин, які є базовими, основоположними в кожній із сфер життя держави, причому значну частину з них складають владовідносини. Об'єкти конституційних деліктів знаходяться у сфері організації та здійснення публічної влади та у сфері взаємовідносин дер-

жави і особи. Загальним об'єктом усіх конституційних деліктів — конституційної деліктності — виступає конституційний лад України як система найважливіших конституційно-правових відносин, які пов'язані з організацією та діяльністю держави та суспільства. На нього прямо чи опосередковано посягають усі конституційні делікти, тобто конституційний лад України є об'єктом конституційної деліктності в цілому.

Зазначимо також, що, незважаючи на те, що дані цінності не складають чітко формалізованої системи, зневажливе та довольне поводження з ними неприпустиме. Адже посягання на об'єкти конституційного делікту послаблюють найвищу юридичну силу Конституції, ставлять під сумнів дію законів, порушують баланс загальнодержавних, регіональних і приватних інтересів в економічній, політичній і соціальній сферах. Відхилення від конституційних вимог, невиконання конституційних завдань породжує сумніви у здатності Конституції здійснювати ефективний вплив на різного роду процеси (в тому числі економічні, соціальні та політичні).

Оскільки конституційний делікт посягає на цінності, які знаходяться у сфері організації та здійснення публічної влади та у сфері взаємовідносин держави і особи, а загальним об'єктом, на який прямо чи опосередковано посягають усі конституційні делікти, є конституційний лад України, то ступінь його суспільної небезпечності є досить великим. Конституційні делікти посягають на порядок організації публічної влади, суверенітет, народовладдя, права і свободи людини і громадянина тощо і можуть призвести до серйозних пору-

шень життєдіяльності держави та суспільства.

Відповідно до ст. 102 Конституції України Президент України є главою держави і виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Конституція України передбачає лише одну міру конституційно-правової відповідальності Президента України — дострокове припинення його повноважень шляхом усунення з поста в порядку імпічменту (п. 3 ч. 2 ст. 108 Конституції України). Відповідно до ч. 1 ст. 111 Конституції України Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину.

На перший погляд може здатися, що об'єктивною стороною даного конституційного делікту є вчинення державної зради або іншого злочину. Проте насправді це не так. Адже порушення норм кримінального права не може бути підставою для настання конституційно-правової відповідальності, оскільки відповідно до ч. 1 ст. 105 Конституції України на час виконання своїх повноважень Президент України користується правом недоторканності. Як розтлумачив у своєму рішенні від 10 грудня 2003 р. Конституційний Суд України (справа щодо недоторканності та імпічменту Президента України), дане положення слід розуміти так, що Президент України на час виконання повноважень не несе кримінальної відповідальності, проти нього не може бути порушена кримінальна справа. Цим рішенням також надане офіційне тлумачення й положенню ч. 1 ст. 111 Конституції України, яке слід розуміти так: «конституційна процедура розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту здійснюється без порушення проти нього кримінальної справи» [1].

Оскільки відповідно до презумпції невинуватості особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може

бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду (ч. 1 ст. 62 Конституції України), неправомірно говорити про те, що підставою для усунення Президента України з поста у порядку імпічменту є вчинення державної зради або іншого злочину. Метою імпічменту є дострокове припинення повноважень глави держави з одночасною втратою ним права недоторканності для подальшого притягнення до кримінальної відповідальності на загальних підставах.

Вчинення Президентом України діянь, які містять ознаки державної зради чи іншого злочину, є грубим порушенням його присяги (зокрема, зобов'язання усіма своїми справами боронити суверенітет і незалежність України, обов'язку додержуватися Конституції і законів України), яку у даному випадку і слід вважати підставою конституційно-правової відповідальності у вигляді усунення Президента України з поста у порядку імпічменту.

Слід зазначити, що Конституція України від 20 квітня 1978 р. (із змінами, внесеними згідно з Законом України «Про внесення змін і доповнень до статей 104, 114–5 і 114–9 Конституції (Основного Закону) України» від 27 жовтня 1992 р.) передбачала можливість Верховної Ради України за висновком Конституційного Суду України змістити з посади Президента України у разі порушення ним Конституції і законів України (ч. 2 ст. 114–9).

На наш погляд, закріплення у Конституції України 1996 р. можливості усунення Верховною Радою України Президента України з поста в порядку імпічменту лише у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину було кроком назад порівняно з відповідними положеннями Конституції України 1978 р.

Президент України наділений значним колом повноважень, адже він відповідно до ч. 2 ст. 102 є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і

громадянина. Він також виступає інстанцією конституційно-правової відповідальності щодо інших суб'єктів конституційного права (Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, голів місцевих державних адміністрацій, Генерального прокурора України). Тому існуюча конституційно-правова відповідальність Президента України не відповідає обсягу його конституційних повноважень. Обмежене коло підстав для усунення Президента України з поста в порядку імпичменту (вчинення державної зради або іншого злочину) та надто ускладнена процедура його реалізації робить даний інститут в умовах України неієздатним.

Слід також зазначити, що світова конституційна теорія і практика інституту імпичменту глави держави значно ширше підходить до визначення підстав застосування цієї конституційно-правової санкції.

Досить часто підставою для усунення президента з поста в порядку імпичменту є порушення ним конституції і законів (ч. 1 ст. 87 Конституції Республіки Македонія), ст. 109 Конституції Республіки Словенія). У конституціях деяких держав визначається навіть форма вини для притягнення президентів до конституційно-правової відповідальності. Так, Федеральний Президент Федеративної Республіки Німеччини може бути позбавлений посади в разі встановлення Федеральним конституційним судом, що він винен в умисному порушенні Основного або іншого федерального закону (ч. 2 ст. 61 Основного закону Федеративної Республіки Німеччина). П. 4 § 31 Конституції Угорської Республіки також передбачає, що Президент Республіки може бути звільнений від своєї посади, якщо в процесі її здійснення він свідомо порушить Конституцію або будь-який інший закон.

В інших державах підстави дострокового припинення повноважень президента є значно ширшими і різноманітнішими. Ними є вчинення державної зради або умисне порушення Конституції (ч. 1 ст. 49 Конституції Греції, ч. 1 ст. 90 Конституції Італійської Республіки, ч. 1

ст.103 Конституції Республіки Болгарія, ст. 60 Конституції Ліванської Республіки), серйозне порушення Конституції і вчинення тяжкого злочину (ч. 2 ст. 90 Конституції Республіки Албанія), державна зрада, вчинення інших злочинів або порушення Президентом Конституції (ч. 2 ст. 75 Конституції Грузії), порушення Конституції, закону або вчинення злочину (ч. 1 ст. 145 Конституції Республіки Польща) тощо. Становлять інтерес підстави конституційно-правової відповідальності президентів Єменської Республіки та Республіки Кіпр. Ними є, відповідно, державна зрада, порушення Конституції або вчинення будь-якого іншого діяння, яке загрожує незалежності і суверенітету країни (ст. 126 Конституції Єменської Республіки) та зрада батьківщині, інший безчесний і морально позорний проступок (п. d ч. 1 ст. 44 Конституції Республіки Кіпр).

У цьому зв'язку слід підтримати точку зору, відповідно до якої пропонується посилити конституційну відповідальність окремих суб'єктів конституційного права України, в тому числі і глави держави, на підставі удосконалення інституту присяги та встановити як підставу конституційної відповідальності порушення присяги особою, яка її складає [2].

Вперше в Європі процедуру імпичменту було застосовано щодо литовського президента Роландаса Паксаса. 6 квітня 2004 р. Сейм Литви проголосував за усунення його з поста в порядку імпичменту через допущені грубі порушення Конституції та присяги. Обвинувальний процес у Сеймі був відновлений після отримання висновку Конституційного суду Литви від 30 березня 2004 р. про те, що глава держави за трьома пунктами «грубо порушив» основний закон держави. Відповідно до роз'яснення Конституційного суду Литви Паксас пожиттєво втратив право обиратися президентом, членом Сейму, призначатися до складу уряду і обіймати інші державні пости, для зайняття яких потрібно принесення присяги.

Недостатньо визначеними у законодавстві України є й підстави притягнення до конституційно-правової

відповідальності інших вищих органів державної влади та їх посадових осіб. До найбільш розповсюджених конституційно-правових санкцій до даних суб'єктів належать дострокове припинення повноважень Верховної Ради України, відставка Кабінету Міністрів України, усунення з поста чи посади відповідних службових осіб, скасування або припинення дії акта органу державної влади, втрата громадянства тощо. Застосування цих санкцій нерідко пов'язане не тільки з критеріями законності, а й за політичними міркуваннями (наприклад, відповідальність Уряду перед Парламентом).

На особливу увагу заслуговує питання конституційно-правової відповідальності політичних партій та громадських організацій. Вітчизняний законодавець передбачив випадки обмеження утворення і діяльності політичних партій з боку органів державної влади, що цілком відповідає світовій практиці правового регулювання статусу політичних партій. Так, у ч. 1 ст. 37 Конституції України закріплено, що 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.

У випадку порушення політичною партією вимог законодавства, встановлених Конституцією України, Законом України «Про політичні партії в Україні» та іншими законами України, вона може бути заборонена в судовому порядку за поданням Міністерства юстиції України чи Генерального прокурора (ст. 21 Закону України «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 року).

У ст. 4 Закону України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р. закріплено обмеження на створення і

діяльність об'єднань громадян. Так, не підлягають легалізації, а діяльність легалізованих об'єднань громадян забороняється у судовому порядку, коли їх метою є: зміна шляхом насильства конституційного ладу і в будь-якій протизаконній формі територіальної цілісності держави; підрив безпеки держави у формі ведення діяльності на користь іноземних держав; пропаганда війни, насильства чи жорстокості, фашизму та неофашизму; розпалювання національної та релігійної ворожнечі; створення незаконних воєнізованих формувань; обмеження загальноєвропейських прав людини.

У ч. 1 ст. 32 Закону України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р. встановлена конституційно-правова відповідальність об'єднань громадян у вигляді їх примусового розпуску (ліквідації). Так, за поданням легалізуючого органу або прокурора рішенням суду об'єднання громадян примусово розпускається (ліквідується) у випадках, коли їх метою є зміна шляхом насильства конституційного ладу і в будь-якій протизаконній формі територіальної цілісності держави; підрив безпеки держави у формі ведення діяльності на користь іноземних держав; пропаганда війни, насильства чи жорстокості, фашизму та неофашизму; розпалювання національної та релігійної ворожнечі; створення незаконних воєнізованих формувань; обмеження загальноєвропейських прав людини.

Конституційні підстави щодо заборони діяльності політичних партій та громадських організацій в Україні повністю узгоджуються з нормами міжнародного права. Так, ст. 20 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права прямо вказує на те, що будь-яка пропаганда війни, будь-який виступ на користь національної, расової чи релігійної ненависті, що являє собою підбурювання до дискримінації, ворожнечі або насильства, повинні бути заборонені законом.

Прикладом застосування до об'єднань громадян конституційно-правової відповідальності є скасування органами юстиції рішення про легалізацію об'єднання громадян «Бахчисарайська районна мо-

лодіжна організація «Євразійський союз молоді». Рішення ухвалене на виконання постанови Бахчисарайського районного суду Автономної Республіки Крим про примусовий розпуск вказаного об'єднання громадян. Рішення суду було ухвалене в порядку адміністративного судочинства 27 вересня 2007 року. З моменту реєстрації в діяльності цієї організації правоохоронними органами неодноразово встановлювалися порушення Закону України «Про об'єднання громадян», які виражалися в організації та проведенні нею масових заходів за межами території діяльності, тобто за межами Бахчисарайського району.

29 березня 2007 року Постановою Бахчисарайського районного суду Автономної Республіки Крим діяльність об'єднання було тимчасово заборонено (строком на 3 місяці). Заборона стосувалась усіх видів діяльності, крім спортивної. Не виконавши вимоги вказаної постанови, представники «Євразійського союзу молоді» проводили і надалі масові заходи з порушенням законодавства України, у зв'язку з чим керівника організації було притягнуто до адміністративної відповідальності.

Підставою для примусового розпуску «Євразійського союзу молоді» став адміністративний позов прокурора Бахчисарайського району в інтересах Бахчисарайського районного управління юстиції із залученням Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим в якості третьої особи. Позов був обґрунтований статтею 32 Закону України «Про об'єднання громадян», згідно з якою однією з підстав примусового розпуску (ліквідації) об'єднання громадян є здійснення ним протиправної діяльності після накладення стягнень, передбачених законом. Дослідивши вказані обставини, Бахчисарайський районний суд дійшов висновку, що вони є підставою для задоволення позову прокурора Бахчисарайського району та примусової ліквідації діяльності «Євразійського союзу молоді» [3].

Дана організація відома своїми антидемократичними акціями, спрямовани-

ми проти суверенітету і незалежності України. Так, російська організація «Євразійський Союз Молоді» заявила про знищення її активістами Державного Герба України, встановленого на Говерлі — найвищій горі на території України і про перейменування вершини на пік Сталіна. «Цим безпрецедентним актом євразійського ентузіазму Євразійський Союз Молоді заявив, що час т. з. «незалежної України» закінчується. Замість потворного лімітрофного утворення ми побудуємо Велику Україну у складі Євразійської Імперії», — пообіцяли євразійці. 20 вересня 2007 р. Харківський окружний адміністративний суд частково задовольнив позов Харківської обласної прокуратури і заборонив діяльність Євразійського Союзу Молоді. «Діяльність даної громадської організації носить екстремістський характер, містить націоналістичні заклики, закликає до насильницьких дій», — підкреслив тоді представник прокуратури Володимир Іванов [4].

У 2004 р. Верховним Судом України розглядалась справа за поданням Міністерства юстиції України про заборону політичної партії «К» на підставах порушення партією вимог статей 21, 24, 37 Конституції України, статті 5 Закону України «Про політичні партії в Україні», пункту 2.3 розділу 2 свого Статуту, оскільки вона відкрито та публічно посягає на загальнонаціональну єдність українського народу, вчиняє дії, що спонукають до розпалювання міжнаціональної та міжетнічної ворожнечі, що може ускладнити та погіршити в період виборчої кампанії політичну ситуацію в країні. У своєму рішенні від 5 листопада 2004 р. Верховний Суд України вирішив подання Міністерства юстиції України про заборону політичної партії «К» відхилити через недоведеність підстав для її заборони [5].

Зарубіжні конституції теж встановлюють межі утворення і діяльності політичних партій. «Партії, які своєю метою або діями своїх прихильників прагнуть спричинити шкоду основам вільного демократичного ладу або повалити його, або поставити під загрозу існування Фе-

деративної Республіки Німеччини, антиконституційні» (ч. 2 ст. 21 Основного закону Федеративної Республіки Німеччини від 23 травня 1949 р.). Іноді в конституціях вводиться пряма заборона: в Італії «забороняються таємні товариства і такі об'єднання, які хоча б опосередковано переслідують свої політичні цілі за допомогою організацій військового характеру» (ч. 2 ст. 18 Конституції Італійської Республіки від 22 грудня 1947 р.). Заборона діяльності політичних партій можлива лише в судовому порядку. Наприклад, у 1956 р. Федеративний конституційний суд Німеччини виніс рішення про заборону Комуністичної партії Німеччини. Заборона може стосуватись також недопустимості створення фашистських партій та організацій. Подібні спеціальні закони були прийняті в Італії «Закон про заборону фашистських партій» 1952 р. і в Португалії — «Закон про заборону фашистських організацій» 1978 р.

Слід зазначити, що на сьогодні в Україні відсутній єдиний нормативно-правовий акт, в якому були б чітко визначені склади конституційних деліктів конкретні санкції за їх вчинення та порядок застосування цих санкцій.

Реалізації конституційно-правової відповідальності заважає і той факт, що вона до цього часу не легалізована на конституційному рівні. Прикладом конституційного регулювання конституційно-правової відповідальності є ст. 198 Конституції Республіки Польща 1997 р., яка чітко закріплює коло суб'єктів, які «за порушення Конституції або закону у зв'язку із займаною посадою або в сфері виконання своїх службових обов'язків» несуть конституційну відповідальність перед Державним Трибуналом. Вважаємо, що в Україні слід використати цей позитивний досвід і закріпити конституційно-правову відповідальність в Конституції України. Зокрема, пропонується шляхом внесення доповнень до п. 22 частини першої ст. 92 Конституції України, викласти його у такій редакції: «Виключно законами України визначаються: ...засади цивільно-правової від-

повідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, конституційними деліктами та відповідальність за них». Наступним етапом буде прийняття закону про конституційно-правову відповідальність [5].

Хоча конституційно-правова відповідальність має здебільшого чітко виражений політичний характер (за підставами, колом суб'єктів, мірами впливу на них), вважаємо, що її відмежування від політичної відповідальності дозволить заводити перетворенню конституційно-правової відповідальності з правового інституту на інструмент політичної боротьби. Застосування конституційно-правових санкцій має обмежуватись виключно конституційно-правовими цілями, і перш за все гарантуванням і охороною конституційного ладу, захистом суверенітету та прав і свобод людини і громадянина.

**Ключові слова:** конституційно-правова відповідальність, конституційний делікт, державний суверенітет, конституційний лад.

*В статті досліджуються проблеми конституційно-правової відповідальності як гарантії забезпечення державного суверенітету України. Аналізується вітчизняний і зарубіжний досвід застосування конституційно-правової відповідальності президента, політичних партій та громадських організацій та робляться пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства у цій сфері.*

*В статье исследуются проблемы конституционно-правовой ответственности как гарантии обеспечения государственного суверенитета Украины. Анализируется отечественный и зарубежный опыт применения конституционно-правовой ответственности Президента, политических партий и общественных организаций и разрабатываются предложения относительно усовершенствования действующего законодательства в этой сфере.*

*In the article the problems of constitutional and legal responsibility as the guaranty of state sovereignty are researched. The native and foreign experience of realization of constitutional and legal responsibility of the president, political parties and public organizations are analyzed and gives proposals on legislation improvement in this sphere.*

**Література**

1. Про офіційне тлумачення положень частини першої статті 105, частини першої статті 111 Конституції України (справа щодо недоторканності та імпичменту Президента України): Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України від 10 грудня 2003 // Урядовий кур'єр. — 2003. — 18 грудня.

2. Лунь З. І. Правова охорона Конституції України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук :

спец. 12.00.02 «Конституційне право»/ Лунь З. І. — К., 2003. — С. 4.

3. Органами юстиції скасовано легалізацію громадської організації «Євразійський союз молоді» [Електронний ресурс] // Міністерство юстиції України. — Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/11106>

4. Євразійський Союз Молоді знищив Герб України на вершині Говерли [Електронний ресурс] // Новинар. — Режим доступу: <http://novynar.com.ua/politics/10834>

5. Справа за поданням Міністерства юстиції України про заборону політичної партії «К» [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0114700-04>

6. Батанова Н. М. Конституційні делікти в Україні: проблеми теорії та практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право»/ Батанова Н. М. — К., 2007. — С. 9.