

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ

Кафедра загальноправових дисциплін

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

з дисципліни

«КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ»

Для студентів факультету
заочного навчання цивільних
осіб

Дніпро – 2016

Конспект лекцій підготував Зимовець А.В., доцент кафедри загальноправових дисциплін юридичного факультету Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

РЕЦЕНЗЕНТИ:

Максакова Р.М., завідувач кафедри конституційного, адміністративного та трудового права Інституту управління та права Запорізького національного технічного університету, доктор юридичних наук, професор

Бостан С.К., професор кафедри теорії і історії держави і права Інституту права імені Володимира Сташиса Класичного приватного університету доктор юридичних наук, професор

Конспект лекцій обговорений та схвалений на засіданні кафедри загальноправових дисциплін юридичного факультету

“05” липня 2016 р.,
протокол № 23

ТЕМА № 1. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ: ПОНЯТТЯ, ПРЕДМЕТ, МЕТОД, СИСТЕМА

(4 години)

ПЛАН ЛЕКЦІЇ:

1. Поняття конституційно-правової відповідальності
2. Основні особливості конституційно-правової відповідальності

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

1. Батанова Н. М. Конституційні делікти в Україні: проблеми теорії та практики : автореф. дис. ... канд.. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Н. М. Батанова. — К., 2007. — 18 с.
2. Боброва Н. А. Ответственность в системе гарантий конституционных норм (государственно-правовые аспекты). / Боброва Н. А., Зражевская Т. Д. — Воронеж: Воронеж, ун-та, 1985.
3. Зражевская Т. Д. Ответственность по советскому государственному праву. / Т. Д. Зражевская. — Воронеж, 1980. — 214 с.
4. Колосова Н. М. Теория конституционной ответственности: природа, особенности, структура : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора. юрид. наук. — М. 2006. — СП.
5. Майданник О. О. Конституційно-правова відповідальність: ознаки, підстави, суб'єкти / О. О. Майданник // Право України. — 2001. — № 2. — 288 с.
6. Мельник О. В. Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади : автореф. дис. ... канд.. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О. В. Мельник. — К., 2000. — 16 с.
7. Наливайко Л. Р. Конституційно-правова відповідальність : критерії класифікації та види / Л. Р. Наливайко // Віче. — 1999. — № 10.

8. Наливайко Л. Р. Конституційно-правова відповідальність: питання теорії та практики: дис. ... к.ю.н. : 12.00.02 / Наливайко Лариса Романівна. — К., 2000. — 180 с.
9. Наливайко Л. Р. Проблеми визначення поняття, специфічних ознак та функцій конституційної відповідальності в сучасній конституційній теорії. / Л. Р. Наливайко — Право України, 1999 — № 10.
10. Погорілко В. Ф. Конституційне право України. Академічний курс: Підруч. : У 2 т. : Т. 1. / [В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко] ; за ред. В. Ф. Погорілка. - К. : ТОВ "Видавництво "Юридична думка", 2006. – 664 с.
11. Совгиря О. В. Конституційне право України : навч. посіб. / О. В. Совгиря, Н. Г. Шукліна - К. : Юрінком Інтер, 2007. – 396 с.
12. Шляхтун П. П. Конституційне право України : підруч. / Шляхтун П. П. - К. : "Освіта України", КИТ. 2008. — 490 с.
13. Шон Д. Т. Конституционная ответственность / Д. Т. Шон // Государство и право. — 1995. — № 7.

МЕТА ЛЕКЦІЇ:

Розкрити поняття та особливості конституційно-правової відповідальності.

ВСТУП

З моменту вчинення конституційного правопорушення, який є конституційним юридичним фактом, між інстанцією конституційно-правової відповідальності та правопорушником (деліквентом) виникають правовідносини конституційно-правової відповідальності, елементами яких виступають взаємно кореспондуючі права і обов'язки правопорушника і суб'єкта, який є інстанцією конституційно-правової відповідальності. Правопорушник зобов'язаний зазнати мір конституційно-правової відповідальності, які передбачені санкцією порушеної конституційно-правової

норми, і понести несприятливі наслідки, а суб'єкт, який є інстанцією конституційно-правової відповідальності, має повноваження притягнути його до конституційно-правової відповідальності.

I. ПОНЯТТЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

З моменту вчинення конституційного правопорушення, який є конституційним юридичним фактом, між інстанцією конституційно-правової відповідальності та правопорушником (деліквентом) виникають правовідносини конституційно-правової відповідальності, елементами яких виступають взаємно кореспондуючі права і обов'язки правопорушника і суб'єкта, який є інстанцією конституційно-правової відповідальності. Правопорушник зобов'язаний зазнати мір конституційно-правової відповідальності, які передбачені санкцією порушеної конституційно-правової норми, і понести несприятливі наслідки, а суб'єкт, який є інстанцією конституційно-правової відповідальності, має повноваження притягнути його до конституційно-правової відповідальності.

В умовах побудови сучасної правової держави в Україні дедалі частіше постають питання щодо подальшого вдосконалення законодавства. В науці конституційного права дослідження потребують безліч питань, головними з яких на думку М. А. Баймуратова та А. В. Батанова є: проблеми застосування норм Конституції, проблеми конституційно-правового регулювання, проблеми норм та інститутів конституційного права як загального явища, та багато інших. Серед цих питань постає і питання конституційно-правової відповідальності, оскільки в українському законодавстві воно є одним з багатьох найменш досліджуваних, але життєво необхідних. 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

велика кількість порушень Конституції та законів України органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами залишається без відповідного реагування.

1. **Конституційно-правова відповідальність розглядається як** сукупність теорій, поглядів, концепцій, ідей та положень, що відбиває особливості конституційно-правової відповідальності як категорії юридичного вчення. Розробкою проблематики конституційно-деліктного права в Україні займаються такі науковці, як Батанова Н. М., Боброва Н. А, Майданник О. О., Наливайко Л. Р., В. І. Полевий, Погорілко О. В., Ю. М. Тодика, В. Л. Федоренко, А. О. Червяцова, Шляхтун П. П. та інші.

2. **Конституційно-правова відповідальність як інститут конституційного права** – це сукупність правових норм, що закріплюють правовідносини в сфері конституційно-правової відповідальності.

3. **Конституційно-правова відповідальність як** логічно систематизована сукупність правових норм, закріплених в нормативно-правових актах, які регулюють правовідносини в сфері конституційно-правової відповідальності, визначають причини її настання, суб'єктів, об'єктів та механізм її реалізації, як складової ланки юридичної відповідальності в державі.

4. **Конституційно-правова відповідальність як навчальна дисципліна** – це упорядкований науковий матеріал та весь об'єм чинних норм права, які стосуються закономірностей виникнення та сучасних особливостей конституційно-правової відповідальності та викладені в доступній формі для підготовки кваліфікованих кадрів у вищих навчальних закладах.

ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ

На сьогоднішній день конституційно-правову відповідальність право можна розглядати в кількох аспектах:

- як науку,
- як інститут конституційного права,
- як навчальну дисципліну.

1. **Конституційно-правова відповідальність** – це вся сукупність теорій, поглядів, концепцій, ідей та положень, що відбиває особливості конституційно-правової відповідальності як категорії юридичного вчення.

2. **Конституційно-правова відповідальність як інститут конституційного права** – це сукупність правових норм, що закріплюють правовідносини в сфері конституційно-правової відповідальності.

3. **Конституційно-правова відповідальність** – це логічно систематизована сукупність правових норм, закріплених в нормативно-правових актах, які регулюють правовідносини в сфері конституційно-правової відповідальності, визначають причини її настання, суб'єктів, об'єктів та механізм її реалізації, як складової ланки юридичної відповідальності в державі.

4. **Конституційно-правова відповідальність як навчальна дисципліна** – це упорядкований науковий матеріал та весь об'єм чинних норм права, які стосуються закономірностей виникнення та сучасних особливостей конституційно-правової відповідальності та викладені в доступній формі для підготовки кваліфікованих кадрів у вищих навчальних закладах.

II. ОСОБЛИВОСТІ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Конституційна відповідальність у конституційному праві є самостійним видом юридичної відповідальності, що пов'язується, в першу чергу, із механізмом правового захисту Конституції України. У цьому випадку вчені говорять про конституційно-правову відповідальність. Але категорії «**юридична відповідальність у конституційному праві**» та **конституційно-правова відповідальність**» не є тотожними.

Юридична відповідальність у конституційному праві застосовується як у широкому значенні – конституційна, адміністративна та кримінальна за порушення норм чинного конституційного законодавства, так і в вужькому

значенні – спеціальний, галузевий вид юридичної відповідальності, передбачений конституційним правом. Таким чином, категорія юридичної відповідальності у конституційному праві є загальною і охоплює конституційно-правову відповідальність.

Юридична відповідальність в конституційному праві – це вид суспільних відносин, урегульованих нормами права, зміст яких полягає в заохоченні за належну правомірну поведінку, передбачену конституційно-правовими нормами, чи примусі до виконання приписів конституційних норм права в разі їх порушення, що здійснюються державою в межах чинного національного законодавства.

Юридичній відповідальності в конституційному праві властиві загальні ознаки юридичної відповідальності, а саме: наявність позитивного і негативного аспектів; наявність правопорушення; соціальна небезпека діяння та його наслідків; винність суб'єкта правопорушення; наявність норми права, що передбачає юридичну відповідальність.

Юридична відповідальність у конституційному праві передбачає як пряму відповідальність, види і міра якої визначається конституційним правом (конституційно-правова відповідальність), так і опосередковану (бланкетну) відповідальність, види і міра якої визначається іншими галузями права (адміністративно-правова, кримінально-правова). У комплексі конституційна, адміністративна і кримінальна відповідальність за порушення конституційно-правових норм є системою, механізмом юридичної відповідальності в конституційному праві України.

Конституційно-правова відповідальність, у широкому значенні, представлена власне конституційною, адміністративною та кримінальною відповідальністю за порушення норм конституційного права.

Пріоритетним видом юридичної відповідальності у конституційному праві України є конституційно-правова відповідальність. На сьогодні остання сформувалася в якості інституту конституційного права та елементу системи гарантій конституційного права України.

На думку Л. Р. Наливайко, **конституційно-правова відповідальність** – це вид соціальної та юридичної відповідальності, який існує у сфері конституційно-правових відносин, передбачений нормами конституційного права, характеризується специфічним колом суб'єктів, механізмом реалізації та санкціями й полягає у примусовому перетерплюванні засобів впливу за протиправне діяння (ретроспективний аспект) та у відповідальному стані зобов'язаного суб'єкта (позитивний аспект), виступає найважливішою гарантією реалізації і захисту Конституції. Відомі й інші визначення конституційно-правової відповідальності.

Узагальнюючи існуючі визначення, конституційно-правову відповідальність можна розуміти як самостійний вид юридичної відповідальності, визначений нормами конституційного права, що передбачає заохочення державою позитивного діяння суб'єкта конституційно-правових відносин, наслідки якого перевищують вимоги конституційно-правових приписів (позитивний аспект) або негативну реакцією держави на конституційний делікт (правопорушення).

Конституційно-правовій відповідальності властиві загальні та особливі ознаки, що визначають особливості її правової природи. До загальних ознак можна віднести такі: конституційно-правова відповідальність є видом соціальної відповідальності; вона має позитивне (проспективне) і негативне (ретроспективне) значення; вона є наслідком конституційного делікту; це інститут відповідної галузі права тощо.

До особливих ознак конституційно-правової відповідальності слід зарахувати такі.

1. Вона має конституюючий (системоутворюючий) характер, тобто визначає загальні принципи для інших видів юридичної відповідальності.

2. Така відповідальність в силу особливостей предмета конституційно-правового регулювання має чітко виявлений політичний характер, оскільки настає за порушення суспільних відносин, пов'язаних зі здійсненням влади в державі.

3. Конституційно-правова відповідальність передбачає конституційні санкції як міру юридичної відповідальності, що вимагають такі особливі міри і форми юридичної відповідальності, як дострокове припинення повноважень органу держави, органу або посадової особи місцевого самоврядування; відмова у реєстрації політичної партії, громадської організації; скасування чи призупинення дії конституційного нормативно-правового акта тощо.

4. Специфічність підстав конституційно-правової відповідальності: підставою ретроспективної відповідальності є юридичний факт конституційного делікту, а проспективної – юридичний факт набуття статусу суб'єкта конституційно-правової відповідальності.

5. Особливе коло суб'єктів конституційно-правової відповідальності, що є вузьким за коло суб'єктів конституційного права. Суб'єктами конституційно-правової відповідальності можуть бути виключно орган публічної влади або його посадова особа (об'єднання громадян, державні органи й органи місцевого самоврядування). Людина та громадянин не наділені конституційною деліктоздатністю. Навіть порушення людиною конституційних обов'язків є підставою адміністративної, кримінальної чи цивільної відповідальності в конституційному праві, але не конституційно-правової.

6. Конституційно-правова відповідальність є функціональним інститутом конституційного права, що об'єднує сукупність конституційно-правових норм, які регулюють суспільні відносини у сфері проспективної та ретроспективної юридичної відповідальності деліктоздатних суб'єктів за порушення норм конституційного права України.

7. Конституційно-правова відповідальність є важливим механізмом правового захисту і охорони Конституції України та чинного конституційного законодавства.

8. Конституційно-правова відповідальність є гарантією всіх основних інститутів конституційного права, що виступають об'єктами конституційно-правової відповідальності (інститут основ конституційного ладу, інститут

громадянства, інститут прав, свобод і обов'язків людини і громадянина, інститут форм безпосереднього народовладдя, інститут парламентаризму, інститут президентства, інститут виконавчої влади, інститут судової влади, інститут конституційної юстиції, інститут контрольно-наглядової влади, інститут територіального устрою, інститут місцевого самоврядування).

9. Джерелами конституційно-правової відповідальності є не лише норми Конституції України, але й всі інші конституційно-правові норми, об'єктивовані в системі чинного конституційного законодавства.

10. Для конституційно-правової відповідальності властиві особливі процесуальні форми реалізації. В окремих випадках процедура відповідальності регулюється комплексом конституційних та інших галузевих норм чинного законодавства. Зокрема, для інституту президентства властиві нормативно-правові приписи, що регламентують конституційно-правову відповідальність Президента України за вчинення ним державної зради або іншого злочину (ст. 111 Конституції України). Ст. 111 визначає підстави конституційно-правової відповідальності Президента України, процедуру його усунення в порядку імпічменту та конституційно-правову санкцію – усунення Президента України з посту.

Слід мати на увазі, що терміни «конституційно-правова відповідальність», «державно-правова відповідальність» та «конституційна відповідальність» є тотожними, на відміну від таких понять, як «конституційна відповідальність» та «відповідальність за порушення норм конституційного права». Так, у тій частині, під якою розуміють конституційну відповідальність за порушення конституційних норм узагалі, ці поняття збігаються. Однак, оскільки порушення норм конституційного права породжує не тільки власне конституційну, а й відповідальність, передбачену іншими галузями права, поняття відповідальності за порушення норм конституційного права є ширшим.

Конституційно-правова відповідальність класифікується за різними критеріями. Але найбільш важливим, з точки зору розуміння сутності

цього виду відповідальності, можна вважати класифікацію на позитивну (активну, проспективну) конституційно-правову відповідальність, тобто відповідальність, що виникає до протиправного вчинку та існує щодо дій у теперішньому та майбутньому, зумовлюючи правомірну поведінку суб'єктів права, та ретроспективну (негативну) відповідальність, що настає за вчинення правопорушення.

Позитивну юридичну відповідальність дослідники сприймають неоднозначно, однак дедалі частіше визнають, що вона має місце в конституційному праві, але сфера її застосування дуже обмежена. Позитивною (тобто такою, що існує до правопорушення) може бути лише правова відповідальність державних органів та посадових осіб. Позитивна відповідальність є правовим станом, що включає відповідальність за щонебудь (за належне виконання покладених обов'язків, ефективність та доцільність роботи) та перед ким-небудь (втілюється у правових відносинах підзвітності-підконтрольності, в яких беруть участь дві сторони). Наприклад, відповідно до ст. 118 Конституції України голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Місцеві державні адміністрації Підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.

Ця відповідальність настає з моменту отримання державними органами та посадовими особами державно-владних повноважень.

Позитивна та ретроспективна відповідальність у конституційному праві тісно пов'язані. Так, позитивна відповідальність розглядається як етап оцінки, внаслідок якої може настати одна із форм відповідальності ретроспективної; ретроспективна конституційна відповідальність для зазначених вище суб'єктів настає лише у тому випадку, якщо не спрацював механізм позитивної відповідальності¹.

Зупинимося на розгляді конституційної відповідальності у ретроспективному аспекті, її підставами є:

нормативні підстави, тобто ті законодавчі акти, в яких передбачені можливості та умови притягнення до даного виду відповідальності;

фактичні підстави, тобто юридичний факт неправомірної поведінки у конституційно-правовій сфері.

Слід наголосити, що застосування конституційно-правової відповідальності неможливе без установлення тієї норми права, в якій передбачені її підстави. Якщо ж таку норму встановити неможливо, має йтися про політичну, а не про конституційно-правову відповідальність. Так, відставка уряду може бути заходом конституційної відповідальності, коли вона відбувається за неналежне виконання урядом своїх обов'язків, так і заходом політичним, коли уряд звільняється з метою подолання політичної кризи, що виникла у державі (іноді відставка уряду може бути як заходом політичної, так і конституційної відповідальності).

ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ

Отже, конституційно-правова відповідальність – це вид соціальної та юридичної відповідальності, який існує у сфері конституційно-правових відносин, передбачений нормами конституційного права, характеризується специфічним колом суб'єктів, механізмом реалізації та санкціями й полягає у примусовому перетерплюванні засобів впливу за протиправне діяння (ретроспективний аспект) та у відповідальному стані зобов'язаного суб'єкта (позитивний аспект), виступає найважливішою гарантією реалізації і захисту Конституції. Відомі й інші визначення конституційно-правової відповідальності.

ВИСНОВКИ З ТЕМИ

Отже, можна підвести наступні підсумки:

1. На сьогоднішній день конституційно-правову відповідальність можна розглядати в кількох аспектах:

- як науку,
- як інститут конституційного права,
- як навчальну дисципліну.

1. **Конституційно-правова відповідальність як наука** – це вся сукупність теорій, поглядів, концепцій, ідей та положень, що відбиває особливості конституційно-правової відповідальності як категорії юридичного вчення.

2. **Конституційно-правова відповідальність як інститут конституційного права** – це сукупність правових норм, що закріплюють правовідносини в сфері конституційно-правової відповідальності.

3. **Конституційно-правова відповідальність** – це логічно систематизована сукупність правових норм, закріплених в нормативно-правових актах, які регулюють правовідносини в сфері конституційно-правової відповідальності, визначають причини її настання, суб'єктів, об'єктів та механізм її реалізації, як складової ланки юридичної відповідальності в державі.

4. **Конституційно-правова відповідальність як навчальна дисципліна** – це упорядкований науковий матеріал та весь об'єм чинних норм права, які стосуються закономірностей виникнення та сучасних особливостей конституційно-правової відповідальності та викладені в доступній формі для підготовки кваліфікованих кадрів у вищих навчальних закладах.

2. Конституційно-правова відповідальність – це вид соціальної та юридичної відповідальності, який існує у сфері конституційно-правових відносин, передбачений нормами конституційного права, характеризується специфічним колом суб'єктів, механізмом реалізації та санкціями й полягає у

примусовому перетерплюванні засобів впливу за протиправне діяння (ретроспективний аспект) та у відповідальному стані зобов'язаного суб'єкта (позитивний аспект), виступає найважливішою гарантією реалізації і захисту Конституції. Відомі й інші визначення конституційно-правової відповідальності.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ

В ході лекції розглянуто лише частину з того значного кола питань, що необхідно буде опанувати майбутнім юристам при вивченні курсу.

Саме тому при підготовці до практичних занять з теми рекомендується звернутись не лише до базових підручників, а ще й до інших джерел, які можна знайти у бібліотеці університету або у книжковому фонді навчально-методичного кабінету кафедри загальноправових дисциплін.

В процесі вивчення теми лекції пропонується для кращого засвоєння навчального матеріалу ознайомитись з підручниками та посібниками з числа зазначених у списку літератури. При використанні джерел російських авторів необхідно опанувати навчальний матеріал, корегуючи його з урахуванням положень законодавства України.

Пропонується звернути особливу увагу на низку питань, що є дискусійними серед науковців, а тому іноді відзначаються суттєво відмінними один від одного поглядами вирішення теоретичної проблеми.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ

В ході лекції розглянуто лише частину з того значного кола питань, що необхідно буде опанувати майбутнім юристам при вивченні курсу.

Саме тому при підготовці до практичних занять з теми рекомендується звернутись не лише до базових підручників, а ще й до інших джерел, які можна знайти у бібліотеці університету або у книжковому фонді навчально-методичного кабінету кафедри загальноправових дисциплін.

В процесі вивчення теми лекції пропонується для кращого засвоєння навчального матеріалу ознайомитись з підручниками та посібниками з числа зазначених у списку літератури. При використанні джерел російських авторів необхідно опанувати навчальний матеріал, корегуючи його з урахуванням положень законодавства України.

Пропонується звернути особливу увагу на низку питань, що є дискусійними серед науковців, а тому іноді відзначаються суттєво відмінними один від одного поглядами вирішення теоретичної проблеми.

ТЕМА № 2. ПЕРЕДУМОВИ СТАНОВЛЕННЯ І ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

(2 години)

ПЛАН ЛЕКЦІЇ:

1. Поняття та ознаки конституційно-правової відповідальності
2. Функції конституційно-правової відповідальності
3. Позитивний та ретроспективний аспекти конституційно-правової відповідальності
4. Співвідношення конституційно-правової відповідальності з іншими видами юридичної відповідальності

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

1. Баршиц И. Ответственность власти / И. Баршиц // Власть. — 2000. — № 1. — С. 8-16.
2. Батанова Н. М. Співвідношення конституційно-правової відповідальності та політичної відповідальності / Н. М. Батанова // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2011. — № 3. — С. 24-30.
3. Боброва Н. А. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. (Государственно-правовые аспекты) / Н. А. Боброва, Т. Д. Зражевская. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1985. — 154 с.
4. Бобровник С. Специфіка прояву компромісу і конфлікту в межах соціальних інститутів / С. Бобровник // Право України. — 2009. — № 12. — С. 144-150.
5. Бондарчук І. Особливості конституційно-правової відповідальності громадських організацій та політичних партій в Україні / І. Бондарчук // Юридична Україна. — 2009. — № 10. — С. 28-33.

6. Волинка К. Поділ влади і конституційно-правова відповідальність як гарантії реалізації прав і свобод людини в Україні / К. Волинка // Нова політика. — 1998. — № 4. — С. 14-18.
7. Делія Ю. Юридична відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування / Ю. Делія // Право України. — 2003. — № 10. — С. 29-32.
8. Єзеров А. Детермінація конституційних конфліктів / А. Єзеров // Юридична Україна. — 2009. — № 6. — С. 46-49.
9. Єзеров А. Конституційна конфліктологія як перспективна доктринальна концепція / А. Єзеров // Право України. — 2009. — № 6. — С. 167-170.
10. Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні : монографія / А. Єзеров. — Одеса : Юридична література, 2008. — 240 с.
11. Єзеров А. Конфлікти у конституційно-правовій сфері : проблема найменування та визначення / А. Єзеров / Право України. — 2011. — № 5. — С. 187-195.
12. Зражевская Т. Д. Ответственность по советскому государственному праву / Т. Д. Зражевская. — Воронеж : Изд-во Воронеж, ун-та, 1980. — 159 с.
13. Кірмач А. Дисциплінарна відповідальність та службове розслідування щодо державних службовців / А. Кірмач // Підприємництво, господарство і право. — 2010. — № 12 (169). — С. 37-41.
14. Клименко О. До проблеми визначення суспільної необхідності як конституційно-правової категорії / О. Клименко / Право України. — 2011. — № 8. — С. 282-289.
15. Колісник В. Конституційна реформа в контексті посилення політичної відповідальності / В. Колісник // Вісник Академії правових наук України. — 2005. — № 1. — С. 38-44.
16. Колосова Н. М. Конституционная ответственность — самостоятельный вид юридической ответственности / Н. М. Колосова // Государство и право. — 1997. — № 2. — С. 86-92.

17. Красникова А. Конституционная ответственность в современном украинском конституционализме / А. Красникова // Юридический вестник. — 2001. — № 2. — С. 90-95.
18. Краснов М. А. Ответственность в системе народного представительства / М. А. Краснов. — М. : Наука, 1992. — 120 с.
19. Кривенко Л. Конституційна відповідальність глави держави / Л. Кривенко // Віче. — 2001. — № 10. — С. 3-18.
20. Кучук А. Конституційно-правова відповідальність: міф чи реальність? / А. Кучук, С. Кульбач // Підприємництво, господарство і право. — 2006. — № 12. — С. 26-30.
21. Лук'янець Д. Про класифікаційні ознаки юридичної відповідальності / Д. Лук'янець // Право України. — 1999. — № 7. — С. 121-123.

МЕТА ЛЕКЦІЇ:

Розкрити поняття та ознаки конституційно-правової відповідальності, функції конституційно-правової відповідальності, позитивний та ретроспективний аспекти конституційно-правової відповідальності, співвідношення конституційно-правової відповідальності з іншими видами юридичної відповідальності.

ВСТУП

Відповідальність – складне багатогранне поняття. Відповідальність – це ставлення особи до суспільства та держави, до інших осіб з точки зору виконання поставлених до неї певних соціальних, політичних, етичних, юридичних вимог; усвідомлення та правильне розуміння громадянином своїх обов’язків щодо суспільства, держави, інших осіб. У той же час відповідальність – це сукупність вимог, які ставляться суспільством і державою до державних органів, суспільних організацій, посадових осіб і громадян. Це той критерій, який дозволяє оцінити обсяг та якість виконання ними своїх обов’язків.

I. ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

У сучасній юридичній науці поняття юридичної відповідальності поєднує в собі два аспекти (деякі дослідники називають їх концепціями юридичної відповідальності): *ретроспективний* (негативний) та *перспективний* (позитивний).

Ретроспективна відповідальність – це відповідальність за вже скоєне протиправне діяння і тому вона має реальний характер.

Перспективна ж відповідальність припускає свідоме, відповідальне ставлення індивідів до своїх вчинків, способу життя, роботи, тобто це – основа поведінки суб'єктів, яка виключає порушення правових приписів. Можна стверджувати, що юридична відповідальність є перш за все відповідальним ставленням людини до своїх обов'язків, відповідальністю за правильне виконання особою (фізичною та юридичною) обов'язків, які покладені на неї законом.

Громадянин, установа, організація, посадова особа, перш за все, несуть відповідальність за правильне виконання своїх обов'язків, тобто відповідальність в її позитивному значенні. Якщо ж обов'язок не виконаний, настає відповідальність в її, так би мовити, негативному значенні – примус, стягнення, покарання та ін. Слід зазначити, що і ця форма відповідальності – відповідальність за невиконання, порушення особою свого обов'язку, зовсім не характерна тільки для юридичної відповідальності, вона притаманна всім видам відповідальності (етичній, моральній).

Визначення юридичної відповідальності може бути різним за змістом у залежності від точки відліку. Наприклад, юридична відповідальність може розглядатися через регулятивні та охоронні правовідносини, в яких зобов'язана сторона виступає як суб'єкт позитивної відповідальності; а у випадку скоєння правопорушення – негативної.

Однією з головних проблем як нашого конституційного законодавства, так і законодавства зарубіжних країн є висвітлення та розробка питання про можливість існування ще одного виду юридичної відповідальності – **конституційно-правової**. Ця думка в юридичній літературі є новою і прогресивною, оскільки на сьогоднішній день нею зацікавилось багато вчених конституціоналістів, які у своїх роботах намагаються обґрунтувати правомірність її існування.

В юридичній літературі конституційну відповідальність розуміють в різних аспектах:

- 1) по-перше, як основи адміністративної, кримінальної та іншої галузевої відповідальності, які виражаються в Конституції у вигляді узагальнених заборон будь-якої поведінки;
- 2) по-друге, як соціальна відповідальність позитивного плану, що пронизує Конституцію як один з її принципів;
- 3) по-третє, як відповідальність ретроспективного порядку, що встановлюється спеціальними органами (Конституційним Судом);
- 4) по-четверте, як відповідальність, що складається в межах конституційно-правових відносин і пов'язана з особливими конституційно-правовими санкціями.

Проте, недостатня розробка питань конституційної відповідальності призводить до того, що вона лишається визнання навіть у нових роботах загального характеру, виключається з переліку видів відповідальності.

Перш за все, українські та зарубіжні вчені з'ясовують співвідношення понять конституційної відповідальності та відповідальності за порушення норм конституційного права.

У тій частині, під якою розуміється конституційна відповідність за порушення деяких норм конституційного права, що є одночасно й взагалі відповідальністю за порушення конституційних норм, ці поняття співпадають. Але оскільки порушення норм конституційного права спричиняє не тільки власне конституційну відповідальність, а й відповідальність інших галузей

(іноді й неюридичну), то поняття відповідальності за порушення норм конституційного права ширше. А конституційна відповідальність виходить за межі відповідальності за порушення норм конституційного права, оскільки захищає деякі норми інших галузей.

Одночасно, поняття конституційної відповідальності тісно пов'язане з поняттям юридичної відповідальності взагалі, бо останнє є значною мірою тим каркасом, основою, на базі якого моделюється поняття власне конституційної відповідальності. Найбільш поширеним визначенням юридичної відповідальності є розуміння її як обов'язку винного терпіти примусове позбавлення певних благ шляхом застосування засобів державного примусу за свою протиправну поведінку. Але виділяють й активний (позитивний) аспект юридичної відповідальності, згідно з яким вона розуміється як відповідальна поведінка, відповідальність за правильне виконання обов'язків, юридичну компетентність тощо.

Українські автори визначають конституційну відповідальність як специфічний вид юридичної відповідальності, з власним механізмом, та колом суб'єктів і санкціями, який пов'язаний з діями політичного характеру й існує в позитивному і негативному аспектах. З метою повнішого визначення місця конституційної відповідальності, можна б було вказати й на зв'язок з соціальною відповідальністю взагалі, зазначити у сфері яких відносин існує саме цей вид відповідальності. Доцільно б було наголосити ще на нормативних та фактичних підставах відповідальності (щодо останніх, то викликає сумнів визначення їх лише як дій, не враховуючи бездіяльності та інших проявів фактичних підстав).

На думку Л. Наливайко, ***конституційно-правова відповідальність*** – це вид соціальної та юридичної відповідальності, який існує у сфері конституційно-правових відносин, передбачений нормами конституційного права і характеризується специфічним колом суб'єктів, механізмом реалізації, санкціями й полягає у примусовому перетерпінні засобів впливу за протиправне діяння (ретроспективний аспект) та у відповідальному стані

зобов'язаного суб'єкту (позитивний аспект), виступає найважливішою гарантією реалізації й захисту Конституції.

Ознаки конституційно-правової відповідальності

Всі ознаки, на наш погляд, можна умовно поділити на дві групи:

1) ознаки, які характеризують конституційну відповідальність як суспільно-політичний феномен, її значення, місце у суспільстві, співвідношення, зв'язки з іншими видами відповідальності, тобто загальні ознаки, що показують це явище в цілому, не вдаючись до детальної характеристики;

2) більш конкретні ознаки, які вказують на специфічні риси, притаманні конституційно-правовій відповідальності, внутрішню сутність, за допомогою яких її можна відрізнити від інших видів юридичної відповідальності.

До першої групи відносяться такі ознаки (**загальні**):

1. Конституційна відповідальність є видом юридичної відповідальності і, разом з тим, є особливою формою соціальної відповідальності. Вона є акумулятором різних видів соціальної відповідальності. Виступаючи у своєму позитивному аспекті, вона становить вищу форму соціальної відповідальності: у своєму позитивному відношенні до виконання соціальних обов'язків людина не усвідомлює їх конкретної належності до певної сфери, таке відношення формується на надгалузевому рівні конституційної відповідальності.

2. Складна структура цього явища витікає з попередньої ознаки, оскільки сюди включається й соціальна відповідальність, й загальні засади відповідальності, що спрямовують галузеві види юридичної відповідальності й конкретні прояви конституційної відповідальності. Цей інститут має складну внутрішню ієрархічну структуру. Вона складається не тільки із загальних заборон на вищому рівні системи, але також включає в себе норми, які визначають активну відповідальність суб'єкта, його можливу та соціально-необхідну поведінку.

3. Конституційно-правова відповідальність є одним з елементів конституційного ладу, тому що виступає особливим феноменом у системі

соціальних зв'язків. Суть цього феномену, на наш погляд, може бути зрозумілою лише при дослідженні ролі конституційної відповідальності в системі більш високого рівня – конституційного ладу.

4. Конституційна відповідальність має політичний характер, що зумовлюється специфікою конституційних правовідносин. Вона часто має спільні з політичною відповідальністю підстави, суб'єкти, наслідки, побутує навіть думка, що конституційна відповідальність є різновидом політичною. Політична відповідальність особи означає не порушення нею конституційних норм, не виконання обов'язків, а втрату нею політичної підтримки з різних підстав.

5. Конституційно-правова відповідальність є однією з специфічних системоутворюючих, кваліфікаційних ознак конституційного права як галузі права. Інститут конституційної відповідальності входить до методу конституційного права, відокремлює цю галузь від інших, вказує на її якісну своєрідність, самостійність.

6. Значення конституційної відповідальності для легалізації та легітимації державної влади. Легалізація державної влади – поняття юридичне, воно співвідноситься з визнанням, підтримкою того чи іншого явища, інституту, органу, Основним законом. Легітимація державної влади представляє собою делегування, передачу влади суспільством його особливій організації – державі, її структурам. Ця передача реалізується на передбачених умовах, що державна влада буде відповідати уявленням людей про її діяльність, їх очікуванням. Тому існування реальної конституційної відповідальності державних органів, посадових осіб, в цілому відповідальності держави перед особою, суспільством є тим чинником, який стверджує у правосвідомості людини уявлення про справедливість, розумність існуючої державної влади, забезпечуючи тим її легітимність.

7. Ще можна сказати, що конституційна відповідальність має важливе значення як гарантія існування, реалізації та охорони Конституції України. Основне призначення конституційної відповідальності – захист Конституції,

тоді як інші види юридичної відповідальності покликані виконувати більш розширені функції, хоча не можна недооцінювати роль адміністративної та інших видів юридичної відповідальності у справі охорони Конституції.

Визначення конституційної відповідальності самостійним видом у системі юридичної відповідальності передбачає розкриття її основних **(специфічних)** положень, які подані в наступній групі ознак та проявляються в усіх елементах змісту цього інституту:

1. Джерелом конституційно-правової відповідальності є не тільки Конституція, як вважають деякі вчені, але й ціла серія законів, які складають масив конституційного законодавства.

2. Розуміння конституційної відповідальності у двох аспектах: ретроспективному, коли вона настає за протиправну поведінку, конституційне правопорушення та виступає як покарання за нього. У позитивному аспекті вона проявляється як відповідальна поведінка, юридична компетентність, яка настає й при відсутності правопорушення, стимулюючи цим правомірну діяльність її потенційного суб'єкта. Конституційна відповідальність настає й за затримку, несвоєчасне прийняття рішень, прийняття неефективних рішень, за не правильний політичний курс чи стиль керівництва, за нездатність гідно виконувати важливі обов'язки.

3. Тому наступною ознакою є специфічність підстав конституційно-правової відповідальності. Підставою позитивної конституційної відповідальності є факт набуття спеціального конституційного правового статусу, а підставою ретроспективної – юридичний факт неправомірного виявлення в конституційно-правовій сфері порушення норм Конституції, які відповідно конкретизуються в конституційному законодавстві. Специфічною підставою ретроспективної конституційної відповідальності є конституційний делікт (правопорушення).

4. Специфічність санкцій конституційно-правової відповідальності, яка зумовлюється характером урегульованих суспільних відносин та їх суб'єктів.

5. Конституційно-правова відповідальність має специфічні процедурно-процесуальні форми реалізації, якими виступають: для позитивної відповідальності – система організаційно-процесуальних взаємовідносин з приводу звітності, підконтрольності суб'єктів тощо; для ретроспективної – певний порядок порушення та розгляду питання про відповідальність винних суб'єктів, що здійснюється уповноваженими суб'єктами правозастосовчої діяльності. Тобто, реалізація конституційної відповідальності здійснюється певними органами, структурами, посадовими особами.

ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ

Отже, конституційно-правова відповідальність – це вид соціальної та юридичної відповідальності, який існує у сфері конституційно-правових відносин, передбачений нормами конституційного права і характеризується специфічним колом суб'єктів, механізмом реалізації, санкціями й полягає у примусовому перетерпіванні засобів впливу за протиправне діяння (ретроспективний аспект) та у відповідальному стані зобов'язаного суб'єкту (позитивний аспект), виступає найважливішою гарантією реалізації й захисту Конституції.

II. ПОЗИТИВНИЙ ТА РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АСПЕКТИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

В науковій літературі прийнято розглядати конституційно-правову відповідальність у двох аспектах – позитивному та ретроспективному. В залежності від цього виділяються відповідно два види такої відповідальності – позитивна та ретроспективна конституційно-правова відповідальність.

Зауважимо, що дуалістичність конституційно-правової відповідальності визнає переважна більшість вчених-конституціоналістів, проте їх увага в основному зосереджена на дослідженні «негативного» її аспекту. Як вважає Г. Задорожня, такий стан справи має цілком об'єктивне підґрунтя, оскільки реальність ретроспективної відповідальності, на відміну від «позитивної», не викликає сумнівів. Незважаючи на той факт, що більшість науковців зацікавлені дослідженням «негативного» аспекту, пропонуємо розглянути і проаналізувати обидва аспекти конституційно-правової відповідальності.

В теорії права, як зазначає П. Рабинович, розрізняють два види відповідальності держави перед людиною: позитивну і негативну. Позитивна відповідальність полягає в тому, що держава повинна створювати різноманітні умови, необхідні для здійснення прав і свобод людини. Ця відповідальність покликана сприяти правоздійсненню, його полегшувати. Позитивна відповідальність виражається в обов'язковому здійсненні належним чином певних «позитивних» дій в будь-яких регулятивних правовідносинах і характеризується психічним ставленням до виконання покладених на суб'єкт правовідносин обов'язків.

В. Савин зазначає, що «позитивна» відповідальність полягає в обов'язку виконувати відповідну дію, яка відповідає нормам права. Вона характеризується активними елементами правосвідомості, а також виявляється і в інших елементах правової дійсності – вимогах законності і, можливо, в особливій якості юридичних обов'язків, – все-таки в першу чергу стосується правосвідомості.

На відміну від позитивної відповідальності негативна завжди пов'язана із вчиненням особою протиправного діяння і супроводжується негативними для неї наслідками у вигляді певних санкцій. Негативна відповідальність держави перед людиною полягає в її зобов'язаннях відшкодувати ті чи інші збитки (матеріальні, моральні), які спричинені рішеннями, неправомірними діями чи бездіяльністю державних органів, органів місцевого самоврядування, їх службовими і посадовими особами тощо. Негативна відповідальність настає за невиконання певних функцій і порушення законів. Негативна відповідальність полягає в перетерпіванні санкцій за протиправне діяння. Виходячи із зазначеного, можна додати, що позитивна відповідальність – це відповідальність «наперед», а негативна – за «неправомірне минуле».

Тривалий час негативно-ретроспективний підхід в юридичній науці був єдиним. Він і сьогодні залишається панівним. Але є такий факт, що «позитивна» та «ретроспективна» відповідальність в конституційному праві тісно пов'язані між собою: по-перше, «позитивна» відповідальність розглядається як етап оцінки, внаслідок якої може настати одна з форм відповідальності ретроспективної; по-друге, «ретроспективна» юридична відповідальність в конституційному праві настає лише в тому разі, якщо «не спрацював» механізм «активної» відповідальності. Отже, «позитивна» відповідальність є необхідною умовою настання «ретроспективної», яка бере за основу першу відповідальність. Виходячи з цього взаємозв'язку, необхідним є розгляд «позитивної» відповідальності.

Деякі вчені-конституціоналісти трактують позитивну відповідальність як усвідомлення та сприйняття морального обов'язку відповідною посадовою особою щодо необхідності виконання дорученої їй справи. Позитивна відповідальність – це розуміння важливості своїх дій для суспільства, прагнення та бажання виконати їх якнайкраще, найефективніше, швидше, тобто належним чином виконати свою соціальну роль. Позитивна відповідальність трактується як покладення на суб'єкта конституційно-правових відносин обов'язку виконувати ті чи інші завдання в інтересах конструктивного розвитку

виокремлених відносин і відповідати за свою діяльність. На думку інших вчених, позитивна відповідальність є відповідальною поведінкою, підзвітністю, усвідомленням необхідності неухильного виконання професійних обов'язків, встановлених законом. Б. Назаров позитивну (перспективну, активну) відповідальність розуміє як певний внутрішній стан індивіда, який пов'язується з відповідальною поведінкою, що характеризується глибоким усвідомленням необхідності дотримуватися вимог правових і моральних норм, повагою до закону, до права та передбачає активний вплив на перебіг подій, внесок у розвиток суспільства тощо. З цього визначення можна зробити висновок, що позитивна відповідальність є саме належною поведінкою, є належним виконанням своїх обов'язків індивідом.

Існує й така думка, що «позитивна» відповідальність має місце в конституційному праві, але з одним дуже важливим застереженням: сфера її поширення надто обмежена. «Позитивною» (тобто існуючої до правопорушення) може бути лише правова відповідальність державних органів та посадових осіб. Що стосується відповідальності громадян як суб'єктів конституційного права, то її правовим вираженням завжди була, є і буде тільки «ретроспективна» відповідальність - відповідальність за правопорушення. Слушно зазначає А. Червяцова, стверджуючи, що позитивна відповідальність громадян має не правовий, а моральний характер. На нашу думку, це твердження є влучним, оскільки позитивна відповідальність передбачає перш за все порядність індивідуума, його належну поведінку, його ставлення саме до норм моралі, його усвідомлення щодо моральної поведінки.

Позитивна конституційно-правова відповідальність з відповідними санкціями виявляється головним чином у її спрямовуючому впливі – як відповідальне відношення суб'єктів до своїх конституційних компетенцій й дійове правомірне (суспільно-корисне чи позитивне) їхнє виконання. Позитивна спрямованість конституційно-правової відповідальності асоціюється з підконтрольністю та юридичною компетентністю.

Позитивна відповідальність орієнтує соціальні суб'єкти на необхідність співвідносити свою поведінку з вимогами конституційних приписів та інших нормативно-правових актів і максимальної суспільної доцільності. Позитивна відповідальність справляє вплив на особисту свободу, визначаючи вибір варіанта поведінки і його реалізацію. Це елемент механізму регулювання і контролю поведінки людини в її суспільних зв'язках. В. Демиденко з цього приводу наводить свою цікаву думку, що свобода і відповідальність нероздільні як дві сторони соціально-історичної необхідності. Позитивна відповідальність передбачає вибір індивіда стосовно своєї поведінки, яка в свою чергу може бути позитивною або ж негативною для суспільства.

Позитивна відповідальність – явище скоріше соціальне, а не правове, оскільки вона не має ознак формальної визначеності, державної примусовості та процесуальної форми реалізації. Отже, позитивна відповідальність носить моральний характер, вона тісно пов'язана з такими поняттями, як «сумлінне ставлення до своїх обов'язків» та «почуття відповідальності». Відношення до права є не правовим, а моральним, позитивна відповідальність виступає моральною категорією, і найцікавіше те, що сприяти на поведінку людини можна не через вплив на неї правовим способом, а іншим способом впливу на особистість та її духовний світ.

Позитивною прийнято вважати відповідальну поведінку, відповідальне ставлення суб'єкта конституційно-правових відносин до своїх обов'язків, належне їх виконання. Підставами такої відповідальності є належне здійснення суб'єктом конституційних правовідносин певних функцій. Отже, державний орган, посадова особа несуть відповідальність вже тому, що до цього зобов'язує їх правовий статус. О. Майданник зазначає, що, якщо розглядати юридичну відповідальність як явище загальносоціальне, котре, зокрема, передбачає сумлінне виконання специфічного юридичного обов'язку, то, очевидно, є підстави для виділення такого її виду як позитивна юридична і, в тому числі, конституційно-правова відповідальність. В даному разі йдеться не про відповідальність за правопорушення, а про правомірну поведінку, яка

характеризується відповідальним ставленням суб'єкта до покладених на нього обов'язків. Як бачимо, ця відповідальність характеризується відповідальним ставленням суб'єкта до покладених до нього обов'язків, тобто це може бути сумлінне виконання доручених обов'язків, наприклад це може стосуватися носіїв владних повноважень, оскільки дотримання прав і свобод з їх сторони є гарантом законності та правопорядку, наявності демократичності в державі. Тому ми вважаємо, позитивну відповідальність необхідно виділяти аби запобігати появі саме другого аспекту конституційно-правової відповідальності – ретроспективного, який можливий лише при правопорушеннях.

А. Червяцова у своєму дисертаційному дослідженні доходить висновку, що позитивною відповідальністю може бути лише конституційно-правова відповідальність держави, органів публічної влади та посадових осіб. Позитивність конституційно-правової відповідальності зазначених суб'єктів обумовлена специфікою їхнього правового статусу, який характеризується імперативністю: закон визначає цілі та задачі діяльності органів публічної влади (посадових осіб), у залежності від досягнення (виконання) яких можна судити про ефективність роботи носія владних повноважень, отже, про його «відповідальну» або «безвідповідальну» поведінку. Щодо відповідальності інших суб'єктів конституційного права, то її правовим виразом буде виключно ретроспективна відповідальність. Отже, позитивна конституційно-правова відповідальність – це відповідальність за правомірну діяльність, існує незалежно від правопорушення. Позитивною може бути лише конституційно-правова відповідальність держави, органів публічної влади й посадових осіб. Враховуючи особливості законодавчої термінології, специфіку правового статусу державно-владних суб'єктів, «позитивний» аспект конституційно-правової відповідальності може бути визначений як стан відповідальності, що складається з відповідальності за що-небудь та відповідальності перед ким-небудь. З вищесказаного можна зробити висновок, що наявність позитивного аспекту в конституційно-правовій відповідальності є доречним, оскільки саме відповідальна поведінка вищих посадових осіб є гарантом законності.

Конституційно-правова відповідальність – це, перш за все, відповідальність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб перед народом за неналежну реалізацію тих владних повноважень, які народ їм передав, реальна гарантія проти зловживання права. Тому, на нашу думку, наявність позитивної відповідальності посадових осіб є обов'язковою аби уникати протиправних діянь з боку державних органів.

На думку В. Невінського, нині потребує подальшого розвитку ідея конституційно-правової відповідальності як позитивної відповідальності, що передбачає формування в громадян, посадових осіб, виборних представників, колегіальних органів публічної влади почуття громадянського обов'язку щодо дотримання і захисту Конституції, неухильного виконання рішень Конституційного Суду як вищого судового органу конституційного контролю.

Розуміння позитивної відповідальності у конституційному праві підміняється моральним спонуканням суб'єкта до професійного виконання своїх посадових обов'язків, проте, як зауважує В. Погорілко, «моральне ставлення суб'єкта конституційно-правових відносин до виконання своїх обов'язків лежить поза межами конституційно-правового регулювання». Крім того, термін «позитивна відповідальність» містить у собі змістовне протиріччя, бо будь-яка «відповідальність» сама по собі є негативним наслідком для суб'єкта, тобто передбачає настання негативних наслідків, які знаходять своє вираження у відповідній втраті морального, матеріального чи іншого зразка, а тому немає логічного зв'язку між «відповідальністю» та поняттям «позитивна». Тому в деяких науковців виникає сумнів стосовно саме позитивного аспекту в конституційно-правовій відповідальності, постає питання щодо доцільності введення у правовий обіг поняття «позитивна відповідальність».

Д. Липинський у своїй монографічній праці виділив сім основних напрямів у теорії позитивної відповідальності, а саме:

- 1) усвідомлення обов'язку;
- 2) обов'язок надати звіт;
- 3) обов'язок дотримуватись приписів, вимог правових норм;

- 4) статусна відповідальність;
- 5) добровільна форма реалізації відповідальності;
- 6) позитивна відповідальність – це реальна правомірна поведінка;
- 7) заохочувальна позитивна відповідальність. Позитивна відповідальність пов'язана з правомірною поведінкою, і в разі її дотримання, ця поведінка заохочується.

Більшість авторів зосереджені розглядом «негативного» аспекту конституційно-правової відповідальності, а саме ретроспективної відповідальності. При цьому конституційно-правова відповідальність розуміється ними як негативна оцінка діяльності суб'єкта, внаслідок чого він зазнає несприятливих наслідків – обмеження або позбавлення політичних, юридичних або інших інтересів.

Так, Б. Страшун підкреслює, що конституційно-правову відповідальність слід розуміти тільки як «негативну». На його думку, поділ відповідальності на «позитивну» та «негативну» є нонсенсом, ураховуючи, що фактично мова йде про зовсім різні речі: одна справа, коли ми говоримо про коло завдань і повноважень, за які відповідає посадова особа, а інше – коли ця особа або орган піддається, негативним наслідкам.

Ретроспективна відповідальність – це відповідальність за вже скоєне протиправне діяння і тому вона має реальний характер. Ретроспективна конституційно-правова відповідальність можлива лише у випадку конституційно-правового делікту, коли має місце негативне відхилення у фактичній поведінці суб'єктів конституційно-правових відносин від вимог нормативно-правових актів. Йдеться або про пряме порушення конституційних чи інших правових заборон, або про невиконання функцій, завдань, обов'язків, покладених на органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, громадян, або перевищення (зловживання) ними своїми повноваженнями.

Негативна конституційно-правова відповідальність – відповідальність за правопорушення; виникає внаслідок порушення конституційно-правової норми (скоєння конституційного делікту), полягає у застосуванні до винної особи певних мір правового впливу, покладенні на неї обов'язку зазнати обмежень матеріального, нематеріального та (або) організаційного характеру.

О. Майданник зазначає, що питання ретроспективної відповідальності трактується у юридичній літературі неоднаково. Вчинення правопорушення не завжди є обставиною, яка мала місце в минулому. Воно може продовжуватися, тривати. Тому немає переконливих підстав для того, щоб вважати відповідальність за вчинення правопорушення відповідальністю за минуле, тобто ретроспективною. Це, швидше, негативна реакція суб'єкта правовідносин, уповноваженого контролювати додержання вимог права, на діяння суб'єкта, що порушує правові приписи незалежно від того: мало таке місце в минулому чи воно продовжується, триває. О. Майданник зазначає, що розглядуване питання вимагає глибшого наукового дослідження, з чим ми і погоджуємося, оскільки б це уникнуло спірні моменти навколо цієї проблематики.

Таким чином, ретроспективна відповідальність настає лише тоді, коли для цього є нормативна основа, тобто коли вона зазначається в законодавстві. Отже, на відміну від «позитивної» відповідальності, «негативна» має правовий характер, тобто є правовим вираженням, має свій вплив на особу, яка зловживає правом.

У свою чергу, В. Полевий у своїй дисертації акцентує увагу на тому, що конституційно-правова відповідальність відіграє подвійну роль: по-перше – спонукає до позитивного, сумлінного, творчого ставлення до виконання функцій, покладених на суб'єкта його конституційним статусом; по-друге – є засобом покарання винних та відновлення порушених конституційних правовідносин. Із зазначеного бачимо, що ця подвійна роль охоплює позитивний та негативний аспект конституційно-правової відповідальності, де саме проспективна конституційно-правова відповідальність передбачає

сумлінне ставлення до виконання своїх обов'язків, а ретроспективна – це відповідальність за скоєння протиправного діяння, яка передбачається покаранням винного в цьому діянні.

Підсумовуючи викладене вище, можна зробити висновок, що позитивна (перспективна, активна) відповідальність розуміється як певний внутрішній стан індивіда, який пов'язується з відповідальною поведінкою, що характеризується глибоким усвідомленням необхідності дотримуватися вимог правових і моральних норм, повагою до закону, до права та передбачає активний вплив на перебіг подій, внесок у розвиток суспільства тощо. З цього визначення можна зробити висновок, що позитивна відповідальність є саме належною поведінкою, є належним виконанням своїх обов'язків індивідом. Позитивна відповідальність громадян має не правовий, а моральний характер.

Що ж стосується негативного аспекту конституційно-правової відповідальності, то ретроспективна відповідальність – це відповідальність за вже скоєне протиправне діяння і тому вона має реальний характер. Ретроспективна конституційно-правова відповідальність можлива лише у випадку конституційно-правового делікту, коли має місце негативне відхилення у фактичній поведінці суб'єктів конституційно-правових відносин від вимог нормативно-правових актів.

ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ

Отже, після розгляду цієї теми зауважимо, що існують як прихильники тільки вузького розуміння відповідальності, так званої «ретроспективної», так і прихильників «двоаспектної» відповідальності, яка включає «ретроспективну» і «позитивну» відповідальність. Сенс протистояння цих двох концепцій у тому, що одна визнає можливість відповідальності лише після правопорушення, інша – виходить із існування відповідальності ще до порушення норми. Ми ж вважаємо, що ці два компоненти взаємодоповнюють один одного, вони пов'язані між собою. Позитивна відповідальність передбачає моральне спонукання суб'єкта до професійного виконання своїх посадових обов'язків. Позитивна відповідальність носить моральний характер, вона тісно пов'язана з

такими поняттями, як «сумлінне ставлення до своїх обов'язків» та «почуття відповідальності», тому існування «позитивного» аспекту є важливим атрибутом для забезпечення гарантії реалізації прав людини в Україні. Ретроспективна відповідальність в конституційному праві настає лише в тому разі, якщо «не спрацював» механізм «активної» відповідальності, тобто позитивної. «Негативна» має правовий характер, тобто є правовим вираженням, має свій вплив на особу, яка зловживає правом. Тому, на нашу думку, існування і «позитивного» і «негативного» аспектів конституційно-правової відповідальності є обов'язковим для забезпечення правопорядку в суспільстві, та в державі загалом.

Таким чином, наукове опрацювання досліджуваної проблематики, дозволяє зробити такий висновок, а саме те, що «позитивний» аспект конституційно-правової відповідальності існує до правопорушення, а «негативний» аспект вже після настання правопорушення, негативних дій.

III. ФУНКЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Важливим питанням для розуміння конституційної відповідальності є виділення її функцій. В науці досліджуються функції юридичної відповідальності в цілому, а функції конституційно-правової відповідальності, їх поняття та види залишаються без належної уваги науковців.

***Функції конституційно-правової відповідальності** можна визначити як основні напрямки її впливу на поведінку людей та суспільно-правові відносини, які виникають в сфері дії норм конституційного права; це цілеспрямовані засоби реалізації та захисту конституційних норм, а також досягнення мети конституційної відповідальності; це головні напрямки юридичного впливу як на правопорушника, так і на інших осіб з метою захисту правопорядку, державної дисципліни і виховання суб'єктів конституційно-правових відносин, що скоїли чи можуть скоїти конституційно-правовий делікт.*

Види функцій конституційної відповідальності:

1. Правоорієнтуюча. Позитивна конституційна відповідальність орієнтує суб'єктів конституційно-правових відносин співвідносити власну правову поведінку з конституційно-правовим статусом, з потребами законності та максимальною суспільною доцільністю. Така відповідальність виникає з моменту надання особі (фізичній чи юридичній) певного кола прав та обов'язків. Ретроспективна конституційна відповідальність похідна від позитивної і вона виникає вже при існуванні першої, однак настає з моменту досягнення особою конституційної деліктоздатності і вчинення нею конституційного правопорушення – і вже примусові санкції “орієнтують” її та інших суб'єктів конституційного права на подальшу правомірну та суспільно-корисну поведінку.

2. Попереджувальна (превентивна). Сама можливість застосування примусових заходів впливу, настання негативних обмежень матеріального та морального характеру, притягнення до конституційної відповідальності формує

у свідомості суб'єкта конституційно-правових відносин почуття відповідальності, необхідності правомірної, суспільно-корисної поведінки і тим самим запобігає скоєнню конституційного правопорушення. Така функція покликана забезпечити формування в адресатів норм конституційного права мотивів, які спонукають його додержувати закони, поважати права та інтереси інших осіб.

3. Організуюча (установча). Як при позитивній, так і при ретроспективній конституційній відповідальності є доцільним певне “наведення порядку” в індивідуальному відношенні, думках, бажаннях, вчинках кожного суб'єкта конституційно-правових відносин з метою узгодження власної поведінки з вимогами норм конституційного права. Така установка може бути реалізована добровільно – при позитивній відповідальності, а також примусово – при репресивній відповідальності, однак керуюча мета одна – наведення порядку та злагодженості в реалізації конституційно-правових відносин.

4. Обмежувальна. Існує думка, з якою ми погоджуємося, що високий рівень позитивної відповідальності в потенційних суб'єктів конституційної відповідальності значно обмежує можливість застосування щодо таких осіб ретроспективної конституційної відповідальності. Однак практика свідчить, що високоморальне відношення до власних обов'язків присутнє далеко не в усіх суб'єктів конституційно-правових відносин. Найбільш ефективно ця функція реалізується при застосуванні ретроспективної відповідальності, коли правопорушник примусово обмежується у своїй юридично значимій поведінці для запобігання скоєнню ним нових посягань на конституційні норми, правопорядок та несення передбачених законом санкцій, що формують конституційну відповідальність. Така функція також може тлумачитися і в такому значенні, що органи державної влади, посадові особи, громадяни та інші суб'єкти конституційного права зобов'язані діяти на підставі і в межах визначених конституційним та іншим галузевим законодавством.

5. Правоохоронна. Особливістю конституційної відповідальності є те, що перш за все вона спрямована на охорону, захист Конституції та конституційних

законів від правопорушних посягань, можливих суспільно-шкідливих вчинків і згубної бездіяльності, пасивності органів державної влади при вирішенні питань державного значення – що в кінцевому результаті призведе до руйнації пріоритетів та вимог проголошених в Конституції. Взагалі, охоронну функцію виконує сама Конституція через заборону та санкції, які в ній встановлені. Однак засобом, інститутом охорони конституційної законності безперечно виступає конституційна відповідальність.

6. Стимулююча (активізуюча). Можливість застосування та притягнення винного до конституційної відповідальності певним чином стимулює діяльність органів державної влади та посадових осіб в розробці, прийнятті та виконанні суспільно важливих рішень; підвищує активність в реалізації конституційних норм, у виборі найбільш корисного конституційного варіанту поведінки, всебічно заохочує активність громадян у здійсненні власних прав і законних інтересів, гарантованих Конституцією, творчу ініціативу депутатів та посадових осіб при прийнятті рішень, покликаних забезпечити реалізацію та охорону конституційних приписів.

7. Регулятивна (інтегративна). Під час застосування конституційної відповідальності регулюються, умовно кажучи, два різновиди суспільних відносин. По-перше, відносини між правопорушником та постраждалою особою. В принципі, регулюються такі ж відносини, які існували до скоєння конституційного правопорушення, однак після його скоєння особа, яка порушила конституційні права та інтереси другої сторони, не виконала власні конституційні обов'язки перед нею, зобов'язана виконувати ті ж обов'язки, що існували раніше, але вже в примусовому порядку. По-друге, це “нові” відносини, які виникають при наявності факту скоєння конституційного правопорушення, але вони виникають між правопорушником і державним органом, який представляє інтереси особи та, на який покладено обов'язок забезпечення охорони й реалізації конституційних норм. Метою цієї функції є також врегулювання, узгодження поведінки кожного суб'єкта конституційно-правових відносин з правопорядком та дисципліною, проголошених в

Конституції.

8. Правозабезпечувальна. Провідною метою конституційної відповідальності є безпосереднє забезпечення реалізації конституційних норм в життя. Ця мета досягається також засобами процедурно-процесуальної регламентації, кореспондуючих приписів суб'єктам конституційно-правових відносин, конкретизацією повноважень, конституційних норм та контролю. Поряд з цими засобами, які з часом не здатні забезпечити досягнення поставленої мети, включається в дію крайній та ефективний засіб – конституційна відповідальність. У даній ситуації забезпечення реалізації Конституції та конституційних законів досягається примусово, що дуже не бажано для потенційного суб'єкта конституційної відповідальності.

9. Репресивно-каральна. Деякі вчені ще називають її штрафною, однак зміст від цього не змінюється. Така функція свідчить про те, що конституційна відповідальність є: по-перше, актом відплати держави та суспільства по відношенню до правопорушника; по-друге, засобом, що попереджає нове конституційне правопорушення. Ця функція реалізується тільки в процесуальній формі і визначається актами державних органів та посадових осіб, які наділені відповідними повноваженнями. Також у цій функції реалізується певна сутність конституційної відповідальності. Отже, не слід забувати, що вона є своєрідним “покаранням” за протиправну дію чи бездіяльність, пасивність, необґрунтованість та недоцільність прийнятих рішень органами державної влади та посадовими особами, “покаранням” громадян й інших суб'єктів конституційно-правових відносин за невиконання конституційних та інших правових обов'язків, ігнорування приписів, проголошених у Конституції України.

10. Сигналізаційна (інформаційна). Застосування конституційної відповідальності щодо самого правопорушника, а також до осіб, що його оточують, сигналізує про небажаність для потенційного суб'єкта конституційної відповідальності вчиняти дії, які засуджуються Конституцією, про необхідність узгоджувати власну юридично значиму поведінку з

конституційними приписами, про те, що конституційна відповідальність дійсно реалізується на практиці й приносить як наслідок державний і громадський осуд, а також негативні санкції та обмеження морального й матеріального характеру.

11. Правовиховна (профілактична). Ця функція реалізується також поряд з морально-виховною функцією, адже виховання можливе лише через внутрішнє розумове усвідомлення особи про суспільну корисність і правомірність власної поведінки та її наслідків. Така функція особливо актуальна при застосуванні конституційної відповідальності. Ми глибоко переконані, що потенційних суб'єктів конституційної відповідальності обов'язково необхідно виховувати в дусі точного виконання конституційних приписів. Особливо це стосується державних органів та посадових осіб, які приймають та реалізують важливі рішення для держави й суспільства. Ми маємо справу з підготовленими та кваліфікованими кадрами – немає жодної гарантії, що навіть при застосуванні до них конституційної відповідальності вони не будуть займати нові посади та приймати важливі рішення. Отже, якщо хоча б деякою мірою ця функція реалізувалась – ми мали б невелику надію, що такі особи будуть дотримуватись конституційних вимог у подальшій діяльності.

12. Дисциплінуюча. Ця функція дещо подібна до попередньої. В даній ситуації лише сама можливість застосування конституційної відповідальності та реалізації обмежувальних несприятливих санкцій дисциплінує поведінку та діяльність органів державної влади, посадових осіб, громадян до якісного виконання своїх конституційних прав та обов'язків, що спонукає їх до дотримання конституційних норм.

13. Правозахисна, та її різновид – правовідновлююча функція. В даному аспекті мова йде про те, що конституційна відповідальність покликана охороняти не тільки саму Конституцію від протиправних посягань, але вона також є суттєвим механізмом захисту, здійснення й забезпечення прав людини та громадянина, які гарантовані безпосередньо Основним законом. Похідною

функцією від правозахисної є правовідновлююча, або ще її називають компенсаційна. При застосуванні конституційної відповідальності, на правопорушника покладається обов'язок відновити незаконно порушені ним суспільно-правові відносини, права та інтереси постраждалої сторони, а також примусове виконання невиконаного обов'язку. Однак ця функція може бути реалізована і без втручання державних органів та застосування примусу. Правопорушник може сам виконати свої обов'язки, поновити порушені права, припинити протиправний стан. Зрозуміло, що правовідновлювана функція виникає з моменту скоєння конституційного правопорушення та завершує свою дію з поновленням порушеного правопорядку.

14. Політична (ідеологічна). Хотіли б ми того, чи ні, однак конституційна відповідальність виступає безпосереднім інструментом реалізації державної політики. І саме вона віддзеркалює ті політичні настрої суспільства, мету і завдання державної політики, потреби та вимоги державної влади, що панують на сучасному етапі, а також вона є складовим елементом у формуванні певної ідеології.

ВИСНОВКИ ДО ТРЕТЬОГО ПИТАННЯ

Таким чином, функції конституційно-правової відповідальності можна визначити як основні напрямки її впливу на поведінку людей та суспільно-правові відносини, які виникають в сфері дії норм конституційного права; це цілеспрямовані засоби реалізації та захисту конституційних норм, а також досягнення мети конституційної відповідальності; це головні напрямки юридичного впливу як на правопорушника, так і на інших осіб з метою захисту правопорядку, державної дисципліни і виховання суб'єктів конституційно-правових відносин, що скоїли чи можуть скоїти конституційно-правовий делікт.

IV. СПІВВІДНОШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ З ІНШИМИ ВИДАМИ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

На сьогодні загальновизнаними є кримінальна, адміністративна, цивільно-правова, дисциплінарна, матеріальна види відповідальності. За суто галузевим принципом виділяються перші три види відповідальності; функціональний принцип покладений в основу останнього виду відповідальності.

Юридична відповідальність як система складається з елементів, якими виступають окремі види відповідальності. Кожний вид є підсистемою в системі юридичної відповідальності, виступає як самостійна система. Її компоненти – норми, які закріплюють відповідальність в окремих інститутах права. Між елементами юридичної відповідальності, а також усередині кожного з них існує тісний зв'язок та взаємозалежність, взаємопроникнення. Наприклад, за одне і те ж правопорушення, за певних умов, можна притягти до різних видів відповідальності. Наявністю взаємозалежних зв'язків пояснюється і той факт, що такі види відповідальності, як кримінальна, цивільна, дисциплінарна, адміністративна можуть застосовуватися для захисту норм інших галузей права, зокрема конституційного.

Коротко визначимо особливості **кримінальної відповідальності**. Кримінальна відповідальність становить собою реальну соціальну взаємодію спеціальних органів держави та особи, визнаної винною у вчиненні злочину, в результаті чого особа терпить обмеження. Згідно з Кримінальним кодексом України, основними принципами кримінальної відповідальності є принцип законності, принцип відповідальності особи за скоєне діяння при наявності вини (до того ж лише особистої) та принцип відповідальності тільки за ті діяння, які визначені кримінальним законом як злочинні.

Характерними ознаками кримінальної відповідальності є її зв'язок тільки із спеціальним видом правопорушення – злочином, обов'язок особи відповідати

перед державою за свої злочинні діяння та бути покараною, а також те, що міра відповідальності (покарання) особи за скоєний нею злочин визначається лише судом у відповідності із законом. Вид та міра позбавлень особистого (наприклад, позбавлення волі), майнового (наприклад, штраф, конфіскація майна) або іншого характеру (наприклад, позбавлення права займати певні посади) визначені лише в законі і передусім у санкціях статей Кримінального кодексу України, які передбачають відповідальність за скоєний злочин.

Підставою кримінальної відповідальності є склад злочину, тобто наявність у діях чи бездіяльності особи всіх юридичних ознак злочину, визначених кримінальним законом. Думки, прагнення, переконання, якщо вони не були втілені в конкретному протиправному діянні, самі собою не породжують кримінальної відповідальності. Для виникнення кримінальної відповідальності необхідна наявність дій – навмисних чи необережних.

Також це наявність об'єктивних (об'єкт, діяння, причинний зв'язок між ними, час, спосіб, місце, обставини скоєння злочину) та суб'єктивних (суб'єкт, вина, мотиви, цілі, емоційний стан) ознак, що характеризують певне суспільно небезпечне діяння як злочин.

Кримінальна відповідальність передбачає законодавчо обґрунтований обов'язок особи, яка скоїла злочин, піддатися осуду з боку держави та бути покараною у повній відповідності до закону. Такий обов'язок виникає з моменту скоєння особою злочину і створює тим самим кримінальні правовідносини між винною особою та державою. Це означає, що держава, в особі свого органу влади, яким є суд, має право застосувати до правопорушника міри державного примусу.

З наведених вище ознак видно, що кримінальна відповідальність, як і конституційна, є певного роду правовідносинами зі своїми об'єктами, суб'єктами, які наділені правами та обов'язками. Але, якщо проаналізувати їх суб'єктивний та об'єктивний склад, то можна побачити, що він відрізняється. Кримінальна відповідальність має своїм об'єктом ті особисті, майнові та інші блага, позбавлення яких передбачається в санкції статті Кримінального

кодексу. Що ж до суб'єктів таких відносин, то ними є держава з одного боку та особа, яка скоїла злочин, з іншого. Конституційна ж відповідальність своїм об'єктом має позбавлення тих чи інших осіб державно-владних повноважень, усунення з відповідальних посад, визнання неконституційними актів чи їх окремих положень, припинення дії актів органів виконавчої влади тощо. Її суб'єктивний склад є дещо ширшим і включає державу, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, суспільні організації, посадових, фізичних осіб.

Кримінальна відповідальність, на відміну від конституційної, є ретроспективною і ніколи не може бути позитивною. Якщо і далі порівнювати ці види юридичної відповідальності, то можна зробити висновок, що кримінальна відповідальність є чітко визначеною й конкретизованою і може бути застосована лише у кримінальному законодавстві. Вона може наставати як за конституційне правопорушення, так і без нього, за аморальний вчинок (позитивна відповідальність); кримінальна – лише за вчинення злочину, передбаченого Кримінальним кодексом. Відповідальність у кримінальному праві також передбачає застосування як основних, так і додаткових покарань (конфіскація майна), що не є характерними для конституційної відповідальності; і зумовлена, у більшості випадків, діяльністю спеціальних компетентних органів держави. Спільними для цих видів є настання негативних наслідків для правопорушника.

Адміністративна відповідальність – це один із видів юридичної відповідальності, якому притаманні всі ознаки останньої (настає при наявності вини, на основі норм права, за правопорушення, пов'язана з державним примусом). Адміністративна відповідальність має публічний державно-обов'язковий характер. Проявляється це в тому, що проступок є порушенням правопорядку, охорона якого – завдання і функція держави. Підставою адміністративної відповідальності є адміністративне правопорушення. Законодавством передбачена адміністративна відповідальність за дії з ознаками злочину, що не мають суспільної небезпеки як злочин. Притягнення до

адміністративної відповідальності – це обов’язок державних органів, яким це право надано чинним законодавством. Всі вони суб’єкти державної виконавчої влади. Суб’єктами адміністративної юрисдикції є також і суди (судді).

Суть адміністративної відповідальності полягає ще й в тому, що до винних у скоєнні правопорушення застосовуються адміністративні стягнення – адміністративний штраф, адміністративний арешт, конфіскація майна (речей, грошей), попередження, сплатне вилучення предмета, позбавлення спеціального права, виправні роботи, відшкодування майнових збитків. Законодавством встановлений особливий порядок притягнення до адміністративної відповідальності. Він спрощений, що створює умови для його оперативності та економічності; надаючи в той же час необхідні гарантії здійснення права на захист.

Адміністративна відповідальність має в більшості випадків репресивний характер. Звідси її специфіка, яка передбачає встановлення вини, що є проявом волі фізичної особи. Це вид юридичної відповідальності детально врегульований нормами адміністративного права, в яких подається вичерпний перелік адміністративних вчинків, адміністративних стягнень та органів, уповноважених їх застосовувати. До адміністративної відповідальності притягуються порушники загальнообов’язкових правил (норм), встановлених повноважними органами. Суб’єктами адміністративного правопорушення можуть бути як фізичні особи – громадяни і посадові особи, так і юридичні. В адміністративній відповідальності знаходять прояв обидва аспекти правової відповідальності: позитивний та ретроспективний. Норми, що встановлюють адміністративну відповідальність, мають допоміжне значення щодо багатьох галузей права.

Співвідношення адміністративної відповідальності та конституційної відповідальності виражається насамперед у тому, що в них проявляються два аспекти – позитивний та ретроспективний. Це пояснюється тим, що вони відносяться до сфери державного управління, виконавче-розпорядчої діяльності. І якщо для адміністративної відповідальності ця сфера є основною,

то для конституційної вона є складовою частиною. Адміністративна відповідальність у позитивному аспекті передбачає виховання почуття морального обов'язку, внутрішньої потреби виконувати правові приписи, заборони. Саме в такому контексті вона тісно взаємодіє з конституційною відповідальністю, виконуючи ніби-то допоміжну роль. Ще однією їх спільною рисою є те, що вони мають публічний характер, тобто тісно пов'язані з функціонуванням держави. Але все ж таки, у більшості інших ознак вони не відповідають один одному. Це, насамперед, проявляється в конкретизації адміністративної відповідальності, її репресивному характері. Вона передбачає чітке встановлення вини правопорушника, його деліктоздатності і визначає, що єдиною підставою притягнення особи до адміністративної відповідальності є скоєння нею адміністративного проступку, а такі риси не є обов'язковими для конституційної відповідальності. Ще однією значною відмінністю між конституційною відповідальністю, адміністративною та кримінальною є те, що перша передбачає настання негативних наслідків не лише для окремої фізичної особи, а й для колегіального органу як сукупності осіб, що повністю не береться до уваги як адміністративним, так і кримінальним правом. Хоча окремі автори (В.І.Димченко, В.А.Новосьолов) відстоюють думку про те, що суб'єктом адміністративної відповідальності (суб'єктом адміністративного правопорушення) можуть бути і колективні формування, але це предмет окремого дослідження.

Цивільно-правовій відповідальності притаманні всі ознаки юридичної відповідальності. До них можна віднести такі, які вказують, що вона є однією з форм державного впливу, застосовується лише до осіб, які скоїли правопорушення, реалізується компетентними органами держави та полягає у застосуванні до правопорушника цивільно-правових санкцій. Цивільно-правова відповідальність настає в результаті порушення як абсолютних, так і зобов'язальних прав. Порушення абсолютного правовідношення означає невиконання абсолютного обов'язку, який покладається законом на громадян й організації і в силу якого вони повинні утримуватися від порушення

абсолютного права, що спричиняє за собою позадоговірну відповідальність у вигляді небажаних майнових наслідків. У разі порушення договірного зобов'язального відношення цивільно-правова відповідальність настає за невиконання або неналежне виконання зобов'язання.

Цивільно-правова відповідальність виникає за таких основних умов: а) наявність майнових збитків; б) протиправність дій, які заподіяли шкоду; в) причинний зв'язок між протиправною дією і шкодою; г) вина особи, яка заподіяла шкоду.

Головна функція, яку виконує цей вид відповідальності, - відновлення порушених прав чи інтересів, що можуть бути матеріальними або такими, що не мають матеріального прояву – особисті немайнові права. З цього випливають санкції – це, по-перше, виплата витрат, зроблених кредитором, втрата чи пошкодження його майна; по-друге, неодержані доходи, які кредитор мав би одержати, коли б боржник виконав зобов'язання, тобто відшкодування “позитивної шкоди в майні” та “втраченої користі” у вигляді пені чи неустойки. Для виникнення цивільно-правової відповідальності дія чи бездіяльність, якими заподіяно шкоду, повинні бути протиправними, тобто забороненими законом. У сфері цивільних правовідносин протиправні дії (бездіяльність) порушують не лише об'єктивну норму права, а й суб'єктивне право тієї чи іншої особи. Необхідною умовою виникнення цього виду відповідальності є наявність певного причинного зв'язку між протиправною дією та шкодою. Для того, щоб визнати особу відповідальною за шкоду, необхідно, щоб ця шкода була результатом саме її дії або бездіяльності. Це безпосередньо впливає із змісту ст. 203,440 ЦК України.

Таким чином, коли цивільно-правова відповідальність дійсно має місце, то вона становить собою не вигідні майнові наслідки, встановлені законом чи договором на випадок невиконання абсолютного обов'язку, а також неналежного його виконання.

Цивільно-правова відповідальність встановлюється з виховною метою, оскільки спонукає боржника належним чином виконувати зобов'язання під

загрозою зазнати небажаних матеріальних наслідків, а отже, й сприяє зміцненню договірної дисципліни, належного виконання завдань господарськими організаціями, задоволенню інтересів громадян; і для відновлення майнового стану кредитора, зокрема, шляхом відшкодування завданих йому збитків, тобто виступає як у позитивному, так і в ретроспективному аспектах.

Основною особливістю при вирішенні питання про співвідношення конституційної та цивільної відповідальності є те, що остання носить переважно майновий характер і спрямована, як правило, на захист майнових інтересів осіб як фізичних, так і юридичних. У більшості своїх визначень вони протилежні один одному і відносяться до різних сфер правового регулювання: конституційна – до публічної, а цивільна – до приватної. Але не зважаючи на відмінності, можна визначити і їх спільні риси. Перша – це можливість настання відповідальності без вини. У цивільному праві – за шкоду, заподіяну джерелом підвищеної небезпеки, а у конституційному – неспроможність належним чином виконувати свої обов'язки та ін. Друга ж полягає в тому, що санкції конституційно-правових та цивільно-правових норм, на відміну від санкцій норм кримінального права, мають неординарний характер. Одні з них становлять собою міри відповідальності, інші – міри захисту правопорядку та суб'єктивних прав. Отже, можна зазначити, що цивільна та конституційна відповідальність більш схожі у контексті їх розуміння як юридичної відповідальності з її основними рисами.

На відміну від інших видів юридичної відповідальності, **дисциплінарна** спрямована на забезпечення дисципліни. Вона полягає в застосуванні у встановленому законодавством порядку мір дисциплінарного стягнення до робітника чи службовця, які скоїли дисциплінарний проступок.

Підставою застосування засобів дисциплінарної відповідальності є, як правило, скоєння дисциплінарного проступку. На жаль, дисциплінарне законодавство, на відміну від кримінального та адміністративного, не дає чіткого визначення дисциплінарного проступку і не містить за рядом

винятків, конкретних його складів, що суттєво відрізняє цей вид юридичної відповідальності від інших. Але в дисциплінарному законодавстві мають місце ті чи інші ознаки, які можна об'єднати поняттям складу дисциплінарного проступку. Ці ознаки характеризують його з точки зору об'єкта посягання, об'єктивної сторони, суб'єкта і суб'єктивної сторони.

Дисциплінарний проступок – протиправне, винне діяння, що посягає на державну дисципліну, скоєне при виконанні трудових обов'язків і за яке законом передбачається відповідальність.

В юридичній літературі дисциплінарну відповідальність поділяють на загальну і спеціальну. Спеціальна дисциплінарна відповідальність відрізняється від загальної: за суб'єктами на яких вона поширюється і якими застосовується; за засобами впливу; за порядком провадження. Спеціальна дисциплінарна відповідальність може бути: а) в порядку підпорядкованості; б) за статутами про дисципліну; в) за особливими положеннями та правилами. У державному апараті дисциплінарну відповідальність, в залежності від органів, до яких вона застосовується, можна поділити на відповідальність: а) в органах державного врядування; б) судових органах; в) в органах прокуратури.

У межах зазначених видів дисциплінарної відповідальності застосовуються різні засоби дисциплінарного впливу, які можуть бути класифіковані за різними підставами. В юридичній літературі немає єдності в питанні про те, які засоби впливу за дисциплінарні проступки можна вважати дисциплінарною відповідальністю. Одні автори до дисциплінарної відповідальності відносять лише дисциплінарні стягнення, інші – будь-які дисциплінарні засоби.

При віднесенні тих чи інших засобів впливу до дисциплінарної відповідальності з точки зору Л.І.Антонової, Б.І.Кожохіна повинні врахуватися три головних критерії: 1) чи пов'язаний проступок із службою тієї чи іншої особи; 2) чи покладається засіб впливу в порядку службової підлеглості; 3) чи є реальним перетерпіванням негативних наслідків.

Керуючись цими критеріями, дисциплінарною відповідальністю слід вважати всі засоби перетерпівання, які застосовуються в порядку службової підлеглості, як правило, за скоєння проступку по службі. Ці засоби різноманітні, їх можна класифікувати за такими підставами: в залежності від головної мети застосування; за суб'єктом, до якого засоби впливу застосовуються; за характером перетерпівання та ін. У залежності від мети застосування, міри дисциплінарної відповідальності можна поділити на три групи: 1) засоби дисциплінарного присічення; 2) засоби дисциплінарного стягнення; 3) засоби дисциплінарного поновлення. Головною метою застосування засобів дисциплінарного присічення є присічення скоєння проступку. Головна мета застосування засобів дисциплінарного покарання (дисциплінарних стягнень) – кара за скоєний проступок. Засоби дисциплінарного поновлення, на думку автора, ставлять за мету: поновлення порушеного правопорядку, відшкодування заподіяної шкоди (до таких засобів слід віднести відшкодування матеріальної шкоди, заподіяної підприємству, установі, організації).

Слід зазначити, що коло суб'єктів дисциплінарного провадження не обмежується тільки правопорушниками і органами (посадовими особами), що застосовують засоби дисциплінарного впливу. До них слід віднести також індивідуальних і колективних суб'єктів, які порушують норми про притягнення тих чи інших робітників державного апарату до дисциплінарної відповідальності. До суб'єктів дисциплінарного провадження слід віднести також законних представників, свідків, експертів та інших осіб, які беруть, участь у дисциплінарному провадженні, в тому числі й осіб, які забезпечують виконання дисциплінарних стягнень.

На жаль, законодавство не фіксує обставин, які виключають дисциплінарне провадження. До них слід було б віднести: 1) відсутність події і складу дисциплінарного проступку; 2) неосудність особи, яка скоїла протиправне діяння (у формі дії чи бездії); 3) дії особи в стані крайньої необхідності; 4) видання акта, який усуває застосування дисциплінарного

стягнення; 5) скасування акта, який встановлював дисциплінарну відповідальність; 6) закінчення строків, які передбачені для покладання дисциплінарного стягнення; 7) припинення службових (трудових) відносин; 8) смерть особи, стосовно якої було розпочато дисциплінарне провадження.

Дисциплінарне провадження розподіляється на ряд стадій: 1) дисциплінарне розслідування; 2) розгляд справ про дисциплінарні проступки; 3) оскарження та опротестування рішень з дисциплінарних справ; 4) виконання рішень про застосування засобів дисциплінарного впливу. Крім того, дисциплінарне провадження можна поділити на звичайне (загальне) та особливе, передбачене для окремих категорій робітників державного апарату.

Отже, порівнюючи дисциплінарну відповідальність з конституційною, слід зауважити, що перша будується на взаємовідносинах між працівником та власником підприємства, організації, установи чи уповноваженим ним органом і має ряд характерних ознак. До них можна віднести такі: встановлення деліктоздатності суб'єкта, протиправності його діяння, причинного зв'язку між діянням та його протиправними наслідками. Також основною рисою є те, що вона настає лише у разі скоєння дисциплінарного проступку. Отже, можна зробити висновок, що дисциплінарна відповідальність має об'єктом впливу трудові правовідносини, відносини по забезпеченню дисципліни праці та внутрішнього розпорядку підприємства, організації, установи. Конституційна відповідальність відрізняється від дисциплінарної як за об'єктом так і суб'єктом складом, а також за умовами її настання. Деякі спільні їх риси можна виявити проаналізувавши такий правовий інститут як відставка. Відставка як міра конституційної відповідальності іноді дуже схожа на дисциплінарну як за формою, так і за порядком застосування. Різниця тут полягає лише в тому, що дисциплінарна відповідальність застосовується за порушення трудової (службової) дисципліни, а конституційна – має більш широке коло передумов. Ще однією спільною рисою є те, що як для конституційної відповідальності, так і для дисциплінарної головним є сам факт скоєння певної дії (а не настання суспільно небезпечних наслідків).

Самостійним видом юридичної відповідальності є також і **матеріальна** відповідальність. Цей вид відповідальності ставить за мету – відшкодування збитків, яких зазнали підприємства, установи, організації в результаті винних протиправних дій своїх робітників, в тому числі посадових осіб.

Обов'язок робітника – відшкодувати збитки. Межі матеріальної відповідальності і порядок стягнення регулюються чинним законодавством України. Матеріальна відповідальність за нормами трудового права настає лише в тому випадку, якщо шкода підприємству заподіяна його робітниками, тобто особами, які перебувають з цим підприємством у трудових відносинах. У випадку заподіяння збитку особами, що не перебувають у трудових відносинах з підприємством, настає цивільно-правова відповідальність за нормами Цивільного кодексу України. Матеріальна відповідальність застосовується і в тих випадках, коли робітник після заподіяння шкоди припинив трудові відносини з підприємством, установою, організацією (звільнився за власним бажанням чи звільнений за ініціативою власника або уповноваженого ним органу).

Основними умовами застосування матеріальної відповідальності у відповідності з чинним законодавством є: 1) наявність прямого дійсного збитку для підприємства; 2) протиправність поведінки (дії чи бездіяльність) робітника; 3) причинний зв'язок між поведінкою робітника і збитками, що виникли; 4) вина робітника. Відсутність хоча б однієї з цих умов виключає можливість покладання на робітника матеріальної відповідальності. Під прямим дійсним збитком, зокрема, розуміють втрату, погіршення чи зниження цінності майна, яке належить підприємству; необхідність зробити додаткові витрати на придбання або поновлення майна чи інших цінностей; зробити надмірні виплати, наприклад, у зв'язку із стягненням штрафів, виплатою заробітної платні за час вимушеного прогулу робітнику, якого неправильно звільнили за ініціативою власника чи уповноваженого ним органу тощо.

Чинне законодавство знає два основних види матеріальної відповідальності – обмежена та повна. Остання є свого роду винятком і може застосовуватися лише у випадках, які прямо передбачені законом.

Матеріальна відповідальність може застосовуватися разом з дисциплінарною, адміністративною та кримінальною. Тобто виступає не лише як основний вид реагування на скоєння правопорушення, а й як додатковий.

Щодо порівняння матеріальної відповідальності з конституційною, слід зазначити, що перша побудована за функціональним принципом і за своїми ознаками є обслуговуючою (може нести додатковий характер), найбільш пов'язаною з дисциплінарною відповідальністю. Основна мета матеріальної відповідальності (на відміну від конституційної) – відшкодування нанесених збитків, а отже й санкція її – це виплата грошової суми, яка може покладатися як на фізичних, так і на юридичних осіб. Як і конституційна, матеріальна відповідальність також може виступати у позитивному та ретроспективному значенні.

Важливо мати на увазі, що не дивлячись на суттєві розбіжності видів відповідальності, конституційна відповідальність має риси, спільні для юридичної відповідальності всіх видів. Це, як зазначає Т.Д.Шон “негативна оцінка державою діяльності громадянина, державного органу, посадової особи”. Однак, на думку Ю.А.Дмитрієва та Ф.Ш.Ізмайлової, в цьому і полягає основна складність покладення конституційної відповідальності: її встановлення відноситься до компетенції вищих органів самої державної влади. Практично ж мова йде про необхідність встановлення відповідальності вищими органами і посадовими особами стосовно самих себе.

У чому ж полягає принципова різниця конституційної відповідальності (кримінальної, цивільно-правової, адміністративної, дисциплінарної і матеріальної)? Перш за все в її змісті. Конституційна відповідальність – це відповідальність за неналежне здійснення публічної влади. А звідси витікає специфічний набір підстав для встановлення конкретної відповідальності органу чи посадової особи і перелік санкцій, які за своїм характером суттєво

відрізняються від санкцій, що використовуються в інших видах юридичної відповідальності. При цьому конституційна відповідальність не має практичного сенсу, якщо в країні відсутня система контролю за діяльністю державних органів, яка також включає своє коло засобів, прийомів і методів.

Слід зазначити також, що наявність у конституційному праві “власної відповідальності не заперечує того загально визнаного положення, що на захист даної галузі спрямована вся система права в цілому. Такий “посилений” захист саме і пояснюється особливістю конституційно-правової відповідальності, яка інтегрує основні засади – “орієнтири” відповідальності в інших галузях права (таке орієнтування можливе лише в єдиній цілісній системі). У систему конституційно-правової відповідальності як складовий елемент включається сукупність приписів, які містяться в нормах конституційного права і вказують на можливість примусового впливу до винних суб’єктів, що порушили конституційно-правові норми, а також визначають засоби поновлення порушених суспільних відносин. У разі порушення даної групи норм, відповідальність реалізується в конкретних конституційно-правових відносинах. Мірою відповідальності в цьому випадку служать санкції, закріплені безпосередньо в нормах конституційного права.

Отже, розвиток конституційно-правової відповідальності як порівняно нового галузевого виду відповідальності породжує певні проблеми співвідношення окремих видів відповідальності (підсистем) в системі юридичної відповідальності. Проблемою, що виникає в результаті розвитку конституційної відповідальності є можливість різних взаємозв’язків цього виду відповідальності та інших видів галузевої відповідальності (що ще раз підкреслює системний характер юридичної відповідальності).

В одних випадках відповідальність за конституційним правом виключає застосування галузевої відповідальності. Так, звільнення з посади усуває питання про притягнення винного суб’єкта до дисциплінарної відповідальності.

Можливі випадки, коли конституційно-правова відповідальність застосовується одночасно з галузевою – причинний зв'язок між ними може бути різним.

ВИСНОВКИ ДО ЧЕТВЕРТОГО ПИТАННЯ

Отже, дослідження юридичної відповідальності як складної системи дозволяє зробити висновок про те, що вона включає як самостійний елемент конституційно-правову відповідальність, яка відіграє подвійну роль у механізмі забезпечення норм права: по-перше, як основа формування відповідальності в інших галузях права і, по-друге, як негативні наслідки, які примусово застосовуються до порушників конституційних норм.

Таким чином, конституційна відповідальність є самостійною галуззю в системі права, має певні особливості, які проявляються в предметному критерії, методі правового регулювання, характерній внутрішній і зовнішній формі, особливому механізмі регулювання суспільних відносин. Тому конституційно-правову відповідальність можна подати як складний за структурою, комплексний за змістом, охоронний за призначенням інститут системи.

ВИСНОВКИ З ТЕМИ

Отже, можна підвести наступні підсумки:

1. Конституційно-правова відповідальність – це вид соціальної та юридичної відповідальності, який існує у сфері конституційно-правових відносин, передбачений нормами конституційного права і характеризується специфічним колом суб'єктів, механізмом реалізації, санкціями й полягає у примусовому перетерпіванні засобів впливу за протиправне діяння (ретроспективний аспект) та у відповідальному стані зобов'язаного суб'єкту (позитивний аспект), виступає найважливішою гарантією реалізації й захисту Конституції.

2. Існують як прихильники тільки вузького розуміння відповідальності, так званої «ретроспективної», так і прихильників «двоаспектної» відповідальності, яка включає «ретроспективну» і «позитивну» відповідальність. Сене протистояння цих двох концепцій у тому, що одна визнає можливість відповідальності лише після правопорушення, інша – виходить із існування відповідальності ще до порушення норми. Ми ж вважаємо, що ці два компоненти взаємодоповнюють один одного, вони пов'язані між собою. Позитивна відповідальність передбачає моральне спонукання суб'єкта до професійного виконання своїх посадових обов'язків. Позитивна відповідальність носить моральний характер, вона тісно пов'язана з такими поняттями, як «сумлінне ставлення до своїх обов'язків» та «почуття відповідальності», тому існування «позитивного» аспекту є важливим атрибутом для забезпечення гарантії реалізації прав людини в Україні. Ретроспективна відповідальність в конституційному праві настає лише в тому разі, якщо «не спрацював» механізм «активної» відповідальності, тобто позитивної. «Негативна» має правовий характер, тобто є правовим вираженням, має свій вплив на особу, яка зловживає правом. Тому, на нашу думку, існування і «позитивного» і «негативного» аспектів конституційно-правової

відповідальності є обов'язковим для забезпечення правопорядку в суспільстві, та в державі загалом.

3. Наукове опрацювання досліджуваної проблематики, дозволяє зробити такий висновок, а саме те, що «позитивний» аспект конституційно-правової відповідальності існує до правопорушення, а «негативний» аспект вже після настання правопорушення, негативних дій.

4. Функції конституційно-правової відповідальності можна визначити як основні напрямки її впливу на поведінку людей та суспільно-правові відносини, які виникають в сфері дії норм конституційного права; це цілеспрямовані засоби реалізації та захисту конституційних норм, а також досягнення мети конституційної відповідальності; це головні напрямки юридичного впливу як на правопорушника, так і на інших осіб з метою захисту правопорядку, державної дисципліни і виховання суб'єктів конституційно-правових відносин, що скоїли чи можуть скоїти конституційно-правовий делікт.

5. Дослідження юридичної відповідальності як складної системи дозволяє зробити висновок про те, що вона включає як самостійний елемент конституційно-правову відповідальність, яка відіграє подвійну роль у механізмі забезпечення норм права: по-перше, як основа формування відповідальності в інших галузях права і, по-друге, як негативні наслідки, які примусово застосовуються до порушників конституційних норм.

6. Конституційна відповідальність є самостійною галуззю в системі права, має певні особливості, які проявляються в предметному критерії, методі правового регулювання, характерній внутрішній і зовнішній формі, особливому механізмі регулювання суспільних відносин. Тому конституційно-правову відповідальність можна подати як складний за структурою, комплексний за змістом, охоронний за призначенням інститут системи.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ

В ході лекції розглянуто лише частину з того значного кола питань, що необхідно буде опанувати майбутнім юристам при вивченні курсу.

Саме тому при підготовці до практичних занять з теми рекомендується звернутись не лише до базових підручників, а ще й до інших джерел, які можна знайти у бібліотеці університету або у книжковому фонді навчально-методичного кабінету кафедри загальноправових дисциплін.

В процесі вивчення теми лекції пропонується для кращого засвоєння навчального матеріалу ознайомитись з підручниками та посібниками з числа зазначених у списку літератури. При використанні джерел російських авторів необхідно опанувати навчальний матеріал, корегуючи його з урахуванням положень законодавства України.

Пропонується звернути особливу увагу на низку питань, що є дискусійними серед науковців, а тому іноді відзначаються суттєво відмінними один від одного поглядами вирішення теоретичної проблеми.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ

В ході лекції розглянуто лише частину з того значного кола питань, що необхідно буде опанувати майбутнім юристам при вивченні курсу.

Саме тому при підготовці до практичних занять з теми рекомендується звернутись не лише до базових підручників, а ще й до інших джерел, які можна знайти у бібліотеці університету або у книжковому фонді навчально-методичного кабінету кафедри загальноправових дисциплін.

В процесі вивчення теми лекції пропонується для кращого засвоєння навчального матеріалу ознайомитись з підручниками та посібниками з числа зазначених у списку літератури. При використанні джерел російських авторів необхідно опанувати навчальний матеріал, корегуючи його з урахуванням положень законодавства України.

Пропонується звернути особливу увагу на низку питань, що є дискусійними серед науковців, а тому іноді відзначаються суттєво відмінними один від одного поглядами вирішення теоретичної проблеми.

ТЕМА № 3. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ: ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ, КРИТЕРІЇ КЛАСИФІКАЦІЇ ТА ВИДИ

(4 години)

ПЛАН ЛЕКЦІЙ:

1. Поняття та ознаки конституційно-правового правопорушення
2. Юридичний склад конституційно-правового правопорушення

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

1. Батанова Н. М. Конституційні правопорушення в Україні: проблеми теорії та практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Н. М. Батанова. — К., 2007. — 18 с.
2. Боброва Н. А. Ответственность в системе гарантий конституционных норм (государственно-правовые аспекты). / Боброва Н. А., Зражевская Т. Д. — Воронеж: Воронеж, ун-та, 1985.
3. Зражевская Т. Д. Ответственность по советскому государственному праву. / Т. Д. Зражевская. — Воронеж, 1980. — 214 с.
4. Колосова Н. М. Теория конституционной ответственности: природа, особенности, структура : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора. юрид. наук. — М. 2006. — СП.
5. Майданник О. О. Конституційно-правова відповідальність: ознаки, підстави, суб'єкти / О. О. Майданник // Право України. — 2001. — № 2. — 288 с.
6. Мельник О. В. Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О. В. Мельник. — К., 2000. — 16 с.

7. Наливайко Л. Р. Конституційно-правова відповідальність : критерії класифікації та види / Л. Р. Наливайко // Віче. — 1999. — № 10.
8. Наливайко Л. Р. Конституційно-правова відповідальність: питання теорії та практики: дис. ... к.ю.н. : 12.00.02 / Наливайко Лариса Романівна. — К., 2000. — 180 с.
9. Наливайко Л. Р. Проблеми визначення поняття, специфічних ознак та функцій конституційної відповідальності в сучасній конституційній теорії. / Л. Р. Наливайко — Право України, 1999 — № 10.
10. Погорілко В. Ф. Конституційне право України. Академічний курс: Підруч. : У 2 т. : Т. 1. / [В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко] ; за ред. В. Ф. Погорілка. - К. : ТОВ "Видавництво "Юридична думка", 2006. – 664 с.
11. Совгиря О. В. Конституційне право України : навч. посіб. / О. В. Совгиря, Н. Г. Шукліна - К. : Юрінком Інтер, 2007. – 396 с.
12. Шляхтун П. П. Конституційне право України : підруч. / Шляхтун П. П. - К. : "Освіта України", КИТ. 2008. — 490 с.
13. Шон Д. Т. Конституционная ответственность / Д. Т. Шон // Государство и право. — 1995. — № 7.

МЕТА ЛЕКЦІЇ:

Розкрити поняття та ознаки конституційно-правового правопорушення, юридичний склад конституційно-правового правопорушення.

ВСТУП

Незважаючи на наявність в Україні певних теоретичних досліджень конституційно-правової відповідальності та її інститутів, у сучасній конституційно-правовій науці немає єдності думок щодо природи даного виду відповідальності, її суб'єктно-об'єктного складу, не сформовано цілісної концепції її підстави – конституційного правопорушення тощо. Тому одним з дискусійних питань у конституційному праві є питання конституційного правопорушення, його виділення як самостійного виду правопорушення, за вчинення якого передбачені специфічні заходи конституційно-правової відповідальності.

I. ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ

Перед початком розгляду конституційного правопорушення доцільно було наголосити на актуальності дослідження цього питання. Отже, конституційно-правова відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності не визнана на законодавчому рівні, що в свою чергу є негативною стороною українського законодавства, оскільки все це негативно впливає на її реалізацію на практиці. Через відсутність достатньої нормативно-правової бази механізму реалізації конституційно-правової відповідальності велика кількість порушень Конституції та законів України органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами залишається без відповідного реагування. Тому перед наукою конституційного права стоїть нагальна потреба подолати ці прогалини та сформуванню цілісної теорії конституційно-правової відповідальності та, насамперед, її підстави – конституційного правопорушення. В Україні конституційні правопорушення характеризуються своєю новизною через їх недостатнє вивчення, аналіз, опрацювання понятійного апарату. Більше того, дуже часто конституційні правопорушення навіть не виділяються як самостійний вид правопорушень. Тому актуальність дослідження теоретичних та практичних проблем конституційних правопорушень в Україні зумовлена необхідністю створення цілісної теорії конституційного правопорушення як самостійного виду правопорушення, а також потребою вдосконалення чинного конституційного законодавства.

Проблеми конституційно-правової відповідальності та її підстави – конституційного правопорушення досліджувались у працях таких зарубіжних вчених як С.А. Авак'ян, М.П. Авдеєнкова, А.О. Безуглов, Н.А. Боброва, В.О. Виноградов, Ю.А. Дмитрієв, Ю.П. Єрьоменко, Л.В. Забровська, Т.Д. Зражевська, Ф.М. Рудінський, С.О. Солдатов, А.О. Кондрашев,

Н.М. Колосова, Є.І. Колюшин, М.О. Краснов, О.О. Кутафін, В.Й. Лучін, Ф.С. Скіфський, Д.Т. Шон та ін.

В Україні також зроблені певні кроки щодо досліджень як загальних (В.М. Кампо, В.В. Кравченко, В.Ф. Мелашенко, О.О. Майданник, Л.Р. Наливайко, В.Ф. Погорілко, П.Б. Стецюк, Ю.М. Тодика, В.Л. Федоренко, О.Ф. Фрицький, А.О. Червяцова, В.М. Шаповал та ін.), так і інституціональних (С.В. Балан, О.В. Батанов, Н.В. Ганжа, Н.Г. Григорук, І.О. Кресіна, Л.Т. Кривенко, О.В. Краснікова, О.В. Мельник, В.І. Полевий, П.А. Трачук та ін.) проблем конституційних правопорушень.

Взагалі підставою юридичної відповідальності є правопорушення. Відповідно, підставою застосування конституційно-правової відповідальності є вчинення конституційно-правового порушення – протиправної, винної (умисної або необережної) поведінки (дії або бездіяльності), яка посягає на конституційні права і свободи громадян, основи конституційного устрою, побудову держави і організацію державної влади, за яке законодавством передбачена конституційно-правова відповідальність. Нині термін «конституційне правопорушення» взаємозамінюють терміном «конституційний правопорушення». Вперше в науці конституційного права це поняття вжили В. Лучин та Н. Боброва у значенні окремого виду правопорушення. На наш погляд, це досить правильне рішення виокремлювати вид правопорушення в конституційному праві як конституційний правопорушення, оскільки конституційне право України є провідною галуззю права, і, як і в інших галузях права виокремлюються ці види правопорушень, доцільним відокремлювати і правопорушення в конституційному праві. В адміністративному праві під правопорушенням розуміють проступок, в кримінальному – злочин, що ж стосується конституційного права – то це правопорушення.

Відповідно, підставою конституційно-правової відповідальності слід визнати конституційне правопорушення, тобто «...діяння (дію або бездіяльність) суб'єкта конституційних правовідносин, що не відповідає належній поведінці й тягне за собою застосування мір конституційної

відповідальності». Такою, що «не відповідає належній поведінці», буде будь-яка поведінка, що відхиляється від конституційної моделі, виходить за її рамки. Неналежними є такі діяння, що суперечать загальним принципам, виходять за межі дозволеного.

Отже, в тлумачному словнику термін «правопорушення» трактується як незаконна дія, порушення, злочин.

С. Некрасов розглядає конституційне правопорушення як противоправне діяння суб'єкта конституційних правовідносин у відповідній сфері суспільних відносин (тобто у сфері відносин саме конституційно-правових, а не кримінальних, трудових, цивільних, земельних, податкових, житлових, адміністративних тощо, де так само може мати місце, зокрема, порушення конституційних прав і свобод громадян), що привело до відповідного суспільного результату, за яке передбачено застосування відповідних санкцій нормами конституційного права, але, як вже згадувалося, не нормами інших галузей права – кримінального, адміністративного, трудового, цивільного тощо.

А. Пащенко характеризує конституційний правопорушення як таке діяння (дію або бездіяльність) учасника конституційних правовідносин, котре порушує позитивний конституційний припис, відхиляється від конституційної моделі належної поведінки. Автор акцентує увагу на тому, що це діяння, в основі якого лежить неналежна поведінка суб'єкта, яка суперечить нормам права.

На думку Н. Слободян, конституційний правопорушення – це суспільно небезпечне, протиправне, винне діяння (дія або бездіяльність), яке посягає на конституційний лад, має політичний характер, за вчинення якого передбачена конституційно-правова відповідальність. Таке розуміння конституційного правопорушення розкриває його правову природу як самостійного виду правопорушення, яке суттєво відрізняється від інших видів правопорушень та підстави конституційно-правової відповідальності.

Під конституційним правопорушенням розуміється діяння (дія чи бездіяльність) суб'єкта конституційної відповідальності як учасника конституційних правовідносин, яке не відповідає очікуваній поведінці і яке

тягне за собою застосування заходів конституційної відповідальності. Треба зазначити, що про конституційний правопорушення треба говорити у випадках правопорушень не лише конституційних норм, але і загальновизнаних принципів та норм міжнародного права і діючих міжнародних договорів. Як зазначається автором, правопорушення – це перш за все противоправне діяння, що суперечить будь-яким нормам права, яке тягне за собою застосування санкцій нормами конституційного права.

Українські автори Л. Наливайко та М. Беляєва визначають конституційний правопорушення як суспільно-небезпечне, протиправне, винне діяння (діяльність або бездіяльність), яке посягає на основи конституційного ладу, організацію публічної влади, права і свободи людини і громадянина, за вчинення якого передбачені заходи конституційно-правової відповідальності. Вважаємо, що наведене визначення конституційного правопорушення має комплексний характер і найбільш повно розкриває головні ознаки цього виду правопорушення.

Під конституційним правопорушенням також розуміється винне протиправне діяння, вчинене суб'єктом конституційних відносин, яке завдає шкоди цінностям й інтересам, пов'язаним із процесом здійснення влади Українським народом, та за яке нормами конституційного законодавства передбачено застосування санкцій конституційної відповідальності.

На думку А. О. Червяцовой, конституційний правопорушення – це діяння (дія або бездіяльність) суб'єкта конституційно-правових відносин, що не відповідає конституційно-правовій моделі належної поведінки й тягне застосування мір конституційно-правової відповідальності. Такою, що «не відповідає належній» визнається будь-яка поведінка, яка відхиляється від конституційно-правової вимоги, порушує конституційні заборони, виходить за межі дозволеного або суперечить загальним принципам і змісту Конституції.

Н. Батанова у своєму дисертаційному дослідженні, присвяченому розгляді дослідженню теоретичних та практичних проблем конституційних правопорушень в Україні, розуміє під конституційним правопорушенням

суспільно небезпечне, протиправне, винне діяння (дія або бездіяльність), що посягає на конституційний лад та його інститути, за вчинення якого передбачена конституційно-правова відповідальність. За сутністю конституційний правопорушення є суспільно небезпечним посяганням на цінності, що охороняються конституційним правом, шляхом спричинення або загрози спричинення їм шкоди. За змістом він є винним діянням суб'єкта конституційно-правової відповідальності, що посягає на конституційний лад та його інститути. За формою конституційний правопорушення є протиправною дією або бездіяльністю, за вчинення якої передбачена конституційно-правова відповідальність.

Конституційний правопорушення є юридичним фактом, внаслідок якого виникають відносини конституційно-правової відповідальності і, одночасно, підставою конституційно-правової відповідальності. Саме з моменту вчинення конституційного правопорушення у правопорушника виникає обов'язок зазнати мір конституційно-правової відповідальності, які передбачені санкцією порушеної норми, і понести несприятливі наслідки, а у суб'єкта, який є інстанцією конституційно-правової відповідальності, з'являється право і обов'язок притягнути його до конституційно-правової відповідальності. Таким чином, між інстанцією конституційно-правової відповідальності та правопорушником (деліквентом) виникає правовідношення конституційно-правової відповідальності. Це правовідношення нерівноправних сторін – владовідношення, яке засноване на державному (або прирівняному до нього суспільному) примусі, елементами якого виступають взаємно кореспондуючі права і обов'язки.

Отже, розглянувши різні точки зору, можна сказати, що **конституційне правопорушення – це незаконна дія суб'єкта конституційних правовідносин, що порушує загальні норми права, внаслідок якої у правопорушника виникає обов'язок зазнати міру конституційно-правової відповідальності і понести несприятливі наслідки за свою неналежну поведінку.**

Наукове опрацювання існуючих точок зору, їх аналізу дозволяють забезпечити найбільш всебічне, комплексне дослідження такої складної категорії, як конституційно-правовий правопорушення та розглянути його ознаки.

Для конституційного правопорушення властиві усі загальні ознаки правопорушення, які властиві й іншим видам правопорушень.

Конституційний правопорушення також є діянням (дією або бездіяльністю), яке вчинене здатним суб'єктом. Проте дані ознаки у конституційному правопорушення мають свої особливості, які свідчать про своєрідність його як самостійного виду правопорушення.

Отже, до ознак конституційного правопорушення можна віднести наступні:

1. Це незаконна дія (або бездіяльність), яка має протиправний, неправомірний характер, тобто суперечить нормам права. Це має бути діяння (дія або бездіяльність), що вчинене здатною особою.

Протиправність конституційного правопорушення виражається в порушенні конституційно-правових норм. Юридичні склади конституційних правопорушень закріплюються як нормами Конституції України та законів України, так і нормативно-правовими актами різних органів державної влади та органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

2. Є суспільно шкідливим або суспільно небезпечним.

Оскільки конституційний правопорушення знаходиться у сфері реалізації тих суспільних відносин, які є базовими, основоположними, його суспільна небезпечність є досить великою. Він посягає на основи конституційного ладу, організацію публічної влади та права і свободи людини і громадянина, може призвести до серйозних порушень окремих моментів життєдіяльності суспільства і держави. Тому не слід недооцінювати суспільну небезпечність конституційних правопорушень, адже деякі з них навіть можуть трансформуватися у склади злочинів.

Ступінь суспільної небезпечності правопорушень визначається соціальними цінностями, на які вони посягають. Оскільки конституційний правопорушення посягає на цінності, які знаходяться у сфері організації та здійснення публічної влади та у сфері взаємовідносин держави і особи, а загальним об'єктом конституційного правопорушення є конституційний лад України, ступінь його суспільної небезпечності є досить великим. Конституційні правопорушення посягають на порядок організації і функціонування публічної влади, права і свободи людини і громадянина тощо та можуть призвести до серйозних порушень окремих моментів життєдіяльності держави та суспільства. Тому не слід недооцінювати їх суспільну небезпечність, адже деякі з них навіть можуть трансформуватися у склади злочинів. Разом з тим ступінь суспільної небезпечності різних видів конституційних правопорушень відрізняється між собою і залежить від об'єкту посягання конкретного конституційного правопорушення.

3. Має свідомо вольовий характер, тобто в момент вчинення правопорушення залежить від волі і свідомості учасників, перебуває під контролем їх волі і свідомості, здійснюється ними усвідомлено і добровільно.

4. Є винним, тобто правопорушенням визнається лише винне діяння, тобто дія, яка виражає негативне внутрішнє ставлення правопорушника до інтересів людей, завдає своєю дією (чи бездіяльністю) збитки суспільству і державі, містить вину. Для більшості видів правопорушень (в тому числі конституційного правопорушення) ознака винності діяння суб'єкта, який вчинив неправомірне діяння, є обов'язковою.

Вина є необхідною ознакою конституційних правопорушень і може виступати як у формі умислу, так і необережності. Без вини не може бути і конституційно-правової відповідальності. Особливістю конституційного правопорушення є специфіка встановлення вини індивідуальних та колективних суб'єктів.

5. Є караним, оскільки правопорушення спричиняє застосування до правопорушника заходів державного примусу, заходів юридичної

відповідальності. Застосування державного примусу до правопорушника має на меті захистити правопорядок, права і свободи громадян.

Ознака караності конституційних правопорушень полягає у застосуванні до правопорушників специфічних конституційно-правових санкцій, які притаманні тільки конституційно-правовій відповідальності (відкликання депутата місцевої ради, усунення Президента України з поста у порядку імпічменту, дострокове припинення повноважень Верховної Ради України, втрата громадянства тощо).

ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ

Отже, після розгляду цього питання, є можливість зазначити, що конституційно-правовий правопорушення є особливим видом правопорушення в конституційному праві. Конституційно-правове правопорушення – це незаконна дія суб'єкта конституційних правовідносин, що порушує загальні норми права, внаслідок якої у правопорушника виникає обов'язок зазнати міру конституційно-правової відповідальності і понести несприятливі наслідки за свою неналежну поведінку.

Обґрунтовано, що конституційному правопорушенню властиві усі загальні ознаки правопорушення, які характерні й для інших видів правопорушень: суспільна небезпечність, протиправність, винність, караність. Він також є діянням (дією або бездіяльністю), яке вчинене здатним суб'єктом. Проте дані ознаки у конституційному правопорушенні мають свої особливості, які свідчать про своєрідність його як самостійного виду правопорушення.

II. ЮРИДИЧНИЙ СКЛАД КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ

Оскільки конституційний правопорушення – різновид правопорушення, то загальнотеоретичне поняття складу правопорушення може бути застосовне і до конституційного правопорушення, структуру якого становлять такі елементи, як: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт та суб'єктивна сторона.

Об'єктом є те, на що посягає суб'єкт конституційно-правової відповідальності, вчиняючи конституційний правопорушення, і чому спричиняється або може бути спричинена шкода в результаті правопорушення, тобто конкретні цінності того чи іншого виду.

Концепція «об'єкт – відповідна цінність» узгоджується і з чинним конституційним законодавством, оскільки законом охороняються саме конкретні цінності. З урахуванням їх характеру, особливостей та важливості, законодавець створює ту чи іншу конституційно-правову норму, а при посяганні на ті чи інші цінності, вони дозволяють встановити ступінь суспільної небезпечності конкретного посягання та значною мірою визначають вид і розмір конституційно-правових санкцій, передбачених за його вчинення. Н. Батанова зазначає, що об'єктом конституційного правопорушення є цінності, що охороняються нормами конституційного права, проти яких спрямовано суспільно небезпечне діяння і яким воно може заподіяти або заподіює шкоду. Об'єкти конституційних правопорушень знаходяться у сфері організації та здійснення публічної влади та у сфері взаємовідносин держави і особи. Ними є суспільно-політичні цінності, такі як народовладдя, організація державної влади та місцевого самоврядування, права і свободи людини і громадянина тощо. Загальним об'єктом конституційного правопорушення є 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 правопорушення, тобто конституційний лад України є об'єктом конституційного правопорушення в

цілому. Таким чином, об'єктом конституційного правопорушення є суспільно-політичні цінності, які охороняються нормами конституційного права України.

С. Некрасов наголошує на тому, що об'єкт конституційного правопорушення є загальний і безпосередній. Загальним об'єктом правопорушення у сфері внутрішньодержавних відносин є конституційні основи організації і функціонування державної влади. Що ж стосується безпосереднього об'єкту, то ним виступають конкретні права і законні інтереси громадян та організацій (невизначеного кола фізичних та юридичних осіб відповідної території), повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування, які порушуються (які не виконуються або не гарантовані) внаслідок порушення (невиконання) відповідним органом державної влади норм законодавства. З вищесказаного бачимо, що загальним об'єктом виступає держава в цілому, точніше організація і функціонування державної влади. Безпосередній об'єкт – конкретні права громадян, які порушуються представниками влади.

В. Лучин у свою чергу під об'єктом конституційного правопорушення розуміє суспільні відносини, які регулюються та охороняються Конституцією, на які зазіхають відповідні суб'єкти. Ці відносини опосередковують вищі соціальні цінності, в якості яких виступають: людина, його права та свободи, народовладдя, суверенітет держави, цілісність та недоторканність її території, здійснення державної влади на основі розподілу на законодавчу, виконавчу та судову, ідеологічне та політичне різноманіття. В узагальненому вигляді об'єктом конституційних правопорушень виступає конституційний лад та його важливіші структуротворні елементи, в тому числі конституційна законність та правопорядок. З цього виходить, що об'єктом є конституційні цінності, а саме такі, як людина, його права, свободи, суверенітет держави. Тобто всі цінності, які стосуються саме держави та організації державної влади.

К. Волинка визначає, що об'єктом правопорушення за конституційним правом є ті відносини, які регламентуються нормами цієї галузі права. Сутність цих відносин полягає в тому, що це – найбільш важливі, фундаментальні

відносини, в основі яких лежать теорія і практика державного будівництва в Україні. Об'єктами правопорушень можуть бути владовідносини в сфері реалізації прав і свобод громадян, видання актів державних органів, виборів в законодавчі органи держави, національних відносин тощо. Тобто об'єктом конституційного правопорушення виступають найважливіші, фундаментальні відносини, які відіграють велику роль саме в реалізації прав і свобод громадянина і людини, оскільки ці відносини стосуються організації державної влади, суверенітету держави, народовладдя, цілісності та недоторканності держави тощо.

Об'єкт конституційного правопорушення тісно пов'язаний з політичними правовідносинами, це найбільш важливі суспільні відносини, відносини щодо устрою суспільства та держави, це владовідносини.

А. Пащенко під об'єктом конституційних правопорушень розуміє суспільні відносини, що регулюються й охороняються конституційним правом. Вони істотно відрізняються від суспільних відносин – об'єктів інших видів правопорушень: по-перше, вони опосередковують найвищі конституційні цінності демократичної держави (правовий статус особистості, принципи поділу влади і виборності посадових осіб, державний і народний суверенітет тощо); по-друге, становлять основи державного і суспільного ладу; по-третє, вони найчастіше лежать у сфері здійснення владних відносин і тому мають яскраво виражений політичний характер. Автор зазначає, що об'єктом конституційних правопорушень є найвищі конституційні цінності, оскільки пов'язані з такими поняттями, як людина, правовий статус особистості, права людини і громадянина, державний і народний суверенітет. Все це є атрибутами демократичної держави, тому ми погоджуємося, що об'єктом конституційних правопорушень є перш за все найвищі конституційні цінності.

На думку В. Полевого, об'єктом конституційного правопорушення є цінності та інтереси суспільства, держави, громадян, пов'язані із конституційно закріпленим порядком здійснення влади в Україні.

Об'єктом конституційного правопорушення є суспільно-політичні цінності, що охороняються нормами конституційного права, проти яких спрямоване суспільно небезпечне діяння і яким воно може заподіяти або заподіює шкоду. Н. Батанова зазначає, що можна виокремити цінності, які охороняються нормами інституту наступним чином: 1) основ конституційного ладу України; 2) прав і свобод людини і громадянина; 3) форм безпосередньої демократії; 4) організації та функціонування державної влади; 5) місцевого самоврядування. Таким чином, об'єктами конституційних правопорушень є цінності, проти яких спрямовано суспільно небезпечне діяння і яким воно може заподіяти або заподіює шкоду. Цінностями в даному випадку виступають основи конституційного ладу України, права і свободи людини і громадянина, безпосередня демократія, організація та функціонування державної влади, місцеве самоврядування тощо.

Отже, розглянувши різні точки зору, можна сказати, що об'єктом конституційного правопорушення є суспільно-політичні цінності, що охороняються нормами конституційного права, проти яких спрямоване суспільно небезпечне діяння і яким воно може заподіяти або заподіює шкоду. Це найвищі конституційні цінності, а саме основи конституційного ладу України, права і свободи людини і громадянина, безпосередня демократія, організація державної влади, державний та народний суверенітет, народовладдя, цілісність та недоторканність держави тощо.

Об'єктивна сторона характеризує конституційний правопорушення зовні, тобто розкриває саме діяння і ті наслідки, з якими пов'язані збитки, спричинені об'єкту конституційного правопорушення. В. Лучин наголошує на тому, що необхідно також враховувати спосіб скоєння конституційного правопорушення. Важливим елементом об'єктивної сторони є протиправність. В юридичній літературі, як відомо, протиправними визнаються ті діяння, які виходять за межі належної поведінки. Така потреба є одночасно і заборонаю неналежної поведінки. Заборона тих чи інших діянь здійснюється державою шляхом встановлення юридичних санкцій на випадок їх скоєння.

Протиправність слугує юридичним виразом небезпеки чи шкідливості правопорушень для суспільства. Що ж стосується конституційних правопорушень, то суспільна шкідливість деяких з них підвищується до рівня суспільної небезпеки. Таким чином, об'єктивна сторона розкриває саме діяння і наслідки, спричинені об'єкту конституційного правопорушення.

Об'єктивна сторона конституційного правопорушення характеризується протиправністю діяння органа державної влади, яке було наслідком настання певного шкідливого результату. Протиправним може бути як дія, так і бездіяльність органа державної влади. Прикладами протиправних діянь можуть бути видання нормативного акту, який не відповідає державному законодавству, нецільове витрачання бюджету тощо. Неправомірною бездіяльністю слід вважати невиконання (неналежне виконання) главою держави своїх обов'язків тощо.

Об'єктивна сторона конституційного правопорушення полягає в неналежній поведінці, тобто поведінці, яка відхиляється від вимог конституційно-правових положень. А. Пащенко наголошує на тому, що можна виділити три основні варіанти таких відхилень: по-перше, – це незастосування конституційно-правової норми; по-друге, – її неналежне застосування, що може проявитися в недостатньо ефективній реалізації розпоряджень норми або у використанні одного з можливих способів поведінки на шкоду іншим; по-третє, – конституційним правопорушенням слід, безумовно, визнати пряме порушення конституційно-правової норми. З цього слідує, що об'єктивна сторона конституційного правопорушення полягає в неналежній поведінці, тобто поведінці, яка виходить за рамки дозволеного, суперечить загальним принципам. Таким чином, конституційний правопорушення має місце у випадках, коли державно-владні суб'єкти здійснюють свої повноваження протиправно, неповністю, а також тоді, коли їх діяльність не досягає поставленої мети, є неефективною. Тобто, це буде протиправна дія (або бездіяльність) органів державної влади, наслідком якої буде певний шкідливий результат.

На думку Н. Батанової, специфікою об'єктивної сторони конституційних правопорушень є те, що її обов'язковою ознакою є лише діяння, встановлення ж наслідків діяння, причинного зв'язку між діянням та наслідками, способу, часу, місця та інших ознак є факультативними ознаками. Ці ознаки стають обов'язковими лише в тому випадку, коли вони зазначені у диспозиції конкретної конституційно-правової норми, яка встановлює конституційно-правову відповідальність за вчинення того чи іншого конституційного правопорушення.

За об'єктивною стороною умовно усі конституційні правопорушення можна поділити на конституційні правопорушення, об'єктивна сторона яких виражається в прямому порушенні конституційно-правових норм; невиконанні або неналежному виконанні суб'єктом конституційного правопорушення своїх обов'язків; а також у зловживанні суб'єктами конституційного правопорушення своїми правами.

Таким чином, об'єктивна сторона конституційного правопорушення – це активні дії правопорушника, або ж протиправна бездіяльність, яка характеризується невиконанням обов'язків, неналежним виконанням цих обов'язків, покладених на суб'єкта. Об'єктивна сторона конституційного правопорушення є протиправною поведінкою суб'єкта, яка не відповідає нормам конституційного права. Вона характеризує конституційний правопорушення зовні, тобто розкриває саме діяння і ті наслідки, з якими пов'язані збитки, спричинені об'єкту конституційного правопорушення.

Суб'єктами конституційних правопорушень, на думку В. Лучина, є громадяни, іноземці, особи без громадянства, державні органи, недержавні органи та об'єднання, посадові особи, які порушують конституційні постанови і які здатні нести за це юридичну відповідальність.

Суб'єктами конституційних правопорушень у владовідносинах можуть бути держава (як ціле) і суб'єкти держави (як компоненти цілого).

В юридичній літературі висловлена думка, що коло суб'єктів конституційно-правової відповідальності є порівняно обмеженим. Зазначається,

що до нього слід відносити лише найвищі, регіональні й місцеві органи влади, депутатів, найвищих посадових осіб, тобто, саме ті структури та осіб, які беруть участь у прийнятті найважливіших державних рішень.

Н. Батанова у своєму дисертаційному дослідженні зазначає, що суб'єктом конституційного правопорушення є учасник конституційно-правових відносин, який відповідно до конституційно-правових норм зобов'язаний та здатний нести конституційно-правову відповідальність за вчинені протиправні діяння, тобто володіє конституційною здатністю. Для кожного виду конституційного правопорушення характерний свій суб'єкт, який закріплений в диспозиції конституційно-правової норми.

А. Пащенко зазначає, що у переважній більшості випадків конституційний правопорушення має спеціального суб'єкта. Так, громадянин може бути суб'єктом певної, характерної тільки для громадян, групи конституційних правопорушень. Наприклад, він може вчинити дії, за які буде позбавлений громадянства, але його неможливо притягти до відповідальності, скажімо, за неефективне керування, котре є конституційним правопорушенням для окремого міністра або уряду в цілому. Можна виділити три основні групи: першу становитимуть конституційні правопорушення публічних органів і вищих посадових осіб держави; другу – конституційні правопорушення об'єднань громадян (політичних партій і громадських організацій), і, нарешті, до третьої групи увійдуть конституційні правопорушення, суб'єктами яких є громадяни. Конституційні правопорушення другої і третьої групи, їх законодавче визначення мало чим відрізняються від формулювань інших правопорушень – кримінальних, цивільно-правових, адміністративних, дисциплінарних – у законі чітко й однозначно встановлюються критерії протиправності.

Суб'єктами конституційного правопорушення є органи публічної влади, їх посадові особи, політичні партії, громадські організації, їх місцеві осередки, держава. Тобто умовно коло таких суб'єктів можна поділити на три види: органи державної влади та їх посадові особи; органи та посадові особи

місцевого самоврядування; об'єднання громадян. Зазначимо, що держава є суб'єктом конституційного правопорушення лише у конкретних правовідносинах за участю приватної особи, права якої порушені. В інших випадках, держава виступає як інстанція відповідальності, перед якою відповідальний посадовець чи орган державної влади. Фактично держава як публічний суб'єкт відповідає за рішення та діяльність «третіх осіб», оскільки не змогла належним чином забезпечити нормальне функціонування державного апарату і внаслідок цього були порушені права та інтереси, які підлягають захисту.

Слід зауважити, якщо суб'єкти конституційно-правової відповідальності співпадають з суб'єктами конституційних правовідносин. Тобто, якщо суб'єкт має конституційні права та несе обов'язки, то він – суб'єкт конституційного правопорушення.

Суб'єктивна сторона конституційного правопорушення характеризується психічним ставленням суб'єкта до вчиненого ним протиправного діяння і його наслідків. Необхідним елементом суб'єктивної сторони виступає вина, яка може виражатися у формі наміру або у формі необережності.

На думку В. Лучина, суб'єктивна сторона конституційного правопорушення відображає психічний стан суб'єкта по відношенню до діяння, яке не відповідає належній поведінці і його наслідкам. Психічне ставлення може виражатися в одній з форм вини: намір або необережність. Набір, як відомо, означає, що особа, яка скоїла діяння, яке не відповідає належній поведінці, усвідомлювала його характер, передбачала його шкідливі наслідки і бажала чи підсвідомо допускала їх настання. Необережність має місце в тому випадку, коли особа передбачила можливість настання шкідливих наслідків свого діяння, однак без достатніх до того підстав самовпевнено розраховувала на їх запобігання чи не передбачила можливості настання таких наслідків, але повинна була чи могла їх передбачити. Конституційні правопорушення можуть бути здійснені як з наміру, так і з необережності. Склад ряду

конституційних правопорушень передбачає, що вони можуть бути здійснені тільки у формі наміру, наприклад заволодіння влади чи присвоєння владних повноважень, перевищення повноважень тощо. Разом з наміром суб'єктивну сторону характеризують факультативні ознаки, як мотив та мета.

Мотив і мета – це факультативні ознаки суб'єктивної сторони конституційного правопорушення. Мотивом є усвідомлена спонuka особи, що викликала у неї намір вчинити злочин. Мета – це уявлення про бажаний результат, досягти якого прагне особа, що вчиняє суспільне небезпечне діяння. Мотивом є така внутрішня рушійна сила, що спонукає людину до дії або певного типу поведінки, мета в свою чергу буде бажаною кінцевою точкою процесу, як правило дії людини.

Обов'язковою ознакою суб'єктивної сторони конституційного правопорушення є вина, а мотив і мета є факультативними ознаками. Сутність вини індивідуальних і колективних суб'єктів конституційних правопорушень є різною, їх не можна ототожнювати та автоматично переносити характеристики вини індивідуальних суб'єктів на колективні. Вину індивідуальних суб'єктів конституційних правопорушень (громадян, громадян іноземних держав, осіб без громадянства, біженців, депутатів представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування, посадових осіб) слід розуміти за загальним правилом як психічне ставлення особи до суспільно небезпечного діяння, яке нею вчинюється, та його наслідків. Вона може виражатися як у формі умислу, так і необережності.

Вину колективних суб'єктів конституційних правопорушень (Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, об'єднань громадян, виборчих комісій та ін.) слід розуміти як суб'єктивне ставлення колективу, яке виражається у його домінуючій функціональній волі, до вчиненого суспільно небезпечного діяння та його наслідків.

Отже, суб'єктивна сторона характеризує внутрішній стан людини під час дії, під час скоєння правопорушення, в даному випадку конституційного

правопорушення. Це психічне ставленням суб'єкта до вчиненого ним протиправного діяння і його наслідків.

Особливістю конституційних правопорушень є те, що в законодавстві відсутній чітко сформульований склад багатьох правопорушень. Відсутність чітких підстав і порядку притягнення до конституційно-правової відповідальності залишають надто велике поле для власного розсуду суб'єкта, який застосовує міри відповідальності, створює ґрунт для зловживань, нівелює найважливіший принцип невідворотності настання юридичної відповідальності. Процесуальний порядок притягнення до конституційно-правової відповідальності теж відрізняється фрагментарністю та розрізненістю нормативного оформлення, великою кількістю прогалин. Так, наприклад, відсутній строк давності притягнення до конституційно-правової відповідальності, відсутня процедура оскарження застосування мір конституційно-правової відповідальності та відміни неправомірних рішень.

Це є суттєвими прогалинами чинного конституційного законодавства, які необхідно ліквідувати шляхом прийняття закону про конституційно-правову відповідальність, а в перспективі, можливо, – і Конституційно-процесуального кодексу України. Адже для ефективної реалізації конституційно-правової відповідальності норми, які її регламентують, мають бути викладені в нормативному акті, який містить поняття, ознаки того чи іншого конституційного правопорушення, передбачає конкретні конституційно-правові санкції за їх вчинення, механізм реалізації конституційно-правової відповідальності тощо.

ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ

Отже, після розгляду цього питання, є можливість зазначити, що структуру складу конституційного правопорушення становлять такі елементи, як: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт та суб'єктивна сторона.

Об'єктом конституційного правопорушення є суспільно-політичні цінності, що охороняються нормами конституційного права, проти яких спрямоване суспільно небезпечне діяння і яким воно може заподіяти або

заподіює шкоду. Це найвищі конституційні цінності, а саме основи конституційного ладу України, права і свободи людини і громадянина, безпосередня демократія, організація державної влади, державний та народний суверенітет, народовладдя, цілісність та недоторканність держави тощо.

Об'єктивна сторона характеризує конституційний правопорушення зовні, тобто розкриває саме діяння і ті наслідки, з якими пов'язані збитки, спричинені об'єкту конституційного правопорушення.

Суб'єктами конституційно-правової відповідальності є органи публічної влади, їх посадові особи, політичні партії, громадські організації, їх місцеві осередки, держава. Тобто умовно коло таких суб'єктів можна поділити на три види: органи державної влади та їх посадові особи; органи та посадові особи місцевого самоврядування; об'єднання громадян.

Суб'єктивна сторона конституційного правопорушення характеризується психічним ставленням суб'єкта до вчиненого ним протиправного діяння і його наслідків. Необхідним елементом суб'єктивної сторони виступає вина, яка може виражатися у формі наміру або у формі необережності.

ВИСНОВКИ З ТЕМИ

Отже, можна підвести наступні підсумки:

1. Підставою для конституційно-правової відповідальності є правопорушення – конституційно-правовий правопорушення. Конституційно-правовий правопорушення – це незаконна дія суб'єкта конституційних правовідносин, що порушує загальні норми права, внаслідок якої у правопорушника виникає обов'язок зазнати міру конституційно-правової відповідальності і понести несприятливі наслідки за свою неналежну поведінку.

2. Для конституційного правопорушення властиві усі загальні ознаки правопорушення, які властиві й іншим видам правопорушень: суспільна небезпечність, протиправність, винність, караність. Він також є діянням (дією або бездіяльністю), яке вчинене здатним суб'єктом. Проте дані ознаки у конституційному правопорушень мають свої особливості, які свідчать про своєрідність його як самостійного виду правопорушення.

3. Оскільки конституційний правопорушення – різновид правопорушення, то загальнотеоретичне поняття складу правопорушення може бути застосовне і до конституційного правопорушення, структуру якого становлять такі елементи, як: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт та суб'єктивна сторона.

4. Об'єктом конституційного правопорушення є суспільно-політичні цінності, що охороняються нормами конституційного права, проти яких спрямоване суспільно небезпечне діяння і яким воно може заподіяти або заподіює шкоду. Це найвищі конституційні цінності, а саме основи конституційного ладу України, права і свободи людини і громадянина, безпосередня демократія, організація державної влади, державний та народний суверенітет, народовладдя, цілісність та недоторканність держави тощо.

5. Об'єктивна сторона конституційного правопорушення – це активні дії правопорушника, або ж протиправна бездіяльність, яка характеризується невиконанням обов'язків, неналежним виконанням цих обов'язків, покладених

на суб'єкта. Вона характеризує конституційний правопорушення зовні, тобто розкриває саме діяння і ті наслідки, з якими пов'язані збитки, спричинені об'єкту конституційного правопорушення.

6. Об'єктивна сторона конституційного правопорушення полягає в неналежній поведінці, тобто поведінці, яка виходить за рамки дозволеного, суперечить загальним принципам. Таким чином, конституційний правопорушення має місце у випадках, коли державно-владні суб'єкти здійснюють свої повноваження протиправно, неповністю, а також тоді, коли їх діяльність не досягає поставленої мети, є неефективною. Тобто, це буде протиправна дія (або бездіяльність) органів державної влади, наслідком якої буде певний шкідливий результат.

7. Суб'єктами конституційних правопорушень у владовідносинах можуть бути держава (як ціле) і суб'єкти держави (як компоненти цілого). Суб'єктами конституційно-правового правопорушення є органи публічної влади, їх посадові особи, політичні партії, громадські організації, їх місцеві осередки, держава.

8. Суб'єктивна сторона конституційного правопорушення характеризується внутрішнім психічним ставленням суб'єкта до вчиненого ним протиправного діяння і його наслідків. Необхідним елементом суб'єктивної сторони виступає вина, яка може виражатися у формі наміру або у формі необережності.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ

В ході лекції розглянуто лише частину з того значного кола питань, що необхідно буде опанувати майбутнім юристам при вивченні курсу.

Саме тому при підготовці до практичних занять з теми рекомендується звернутись не лише до базових підручників, а ще й до інших джерел, які можна знайти у бібліотеці університету або у книжковому фонді навчально-методичного кабінету кафедри загальноправових дисциплін.

В процесі вивчення теми лекції пропонується для кращого засвоєння навчального матеріалу ознайомитись з підручниками та посібниками з числа зазначених у списку літератури. При використанні джерел російських авторів необхідно опанувати навчальний матеріал, корегуючи його з урахуванням положень законодавства України.

Пропонується звернути особливу увагу на низку питань, що є дискусійними серед науковців, а тому іноді відзначаються суттєво відмінними один від одного поглядами вирішення теоретичної проблеми.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ

В ході лекції розглянуто лише частину з того значного кола питань, що необхідно буде опанувати майбутнім юристам при вивченні курсу.

Саме тому при підготовці до практичних занять з теми рекомендується звернутись не лише до базових підручників, а ще й до інших джерел, які можна знайти у бібліотеці університету або у книжковому фонді навчально-методичного кабінету кафедри загальноправових дисциплін.

В процесі вивчення теми лекції пропонується для кращого засвоєння навчального матеріалу ознайомитись з підручниками та посібниками з числа зазначених у списку літератури. При використанні джерел російських авторів необхідно опанувати навчальний матеріал, корегуючи його з урахуванням положень законодавства України.

Пропонується звернути особливу увагу на низку питань, що є дискусійними серед науковців, а тому іноді відзначаються суттєво відмінними один від одного поглядами вирішення теоретичної проблеми.

ТЕМА № 4. ПОНЯТТЯ, СПЕЦИФІКА, ФОРМИ І САНКЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

(4 години)

ПЛАН ЛЕКЦІЇ:

1. Особливості та основні види конституційно-правових санкцій у системі відповідальності у сфері місцевого самоврядування
2. Форми конституційно-правової відповідальності

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

1. Батанова Н. М. Конституційні делікти в Україні: проблеми теорії та практики : автореф. дис. ... канд.. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Н. М. Батанова. — К., 2007. — 18 с.
2. Боброва Н. А. Ответственность в системе гарантий конституционных норм (государственно-правовые аспекты). / Боброва Н. А., Зражевская Т. Д. — Воронеж: Воронеж, ун-та, 1985.
3. Зражевская Т. Д. Ответственность по советскому государственному праву. / Т. Д. Зражевская. — Воронеж, 1980. — 214 с.
4. Колосова Н. М. Теория конституционной ответственности: природа, особенности, структура : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора. юрид. наук. — М. 2006. — СП.
5. Майданник О. О. Конституційно-правова відповідальність: ознаки, підстави, суб'єкти / О. О. Майданник // Право України. — 2001. — № 2. — 288 с.
6. Мельник О. В. Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади : автореф. дис. ... канд.. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О. В. Мельник. — К., 2000. — 16 с.
7. Наливайко Л. Р. Конституційно-правова відповідальність : критерії класифікації та види / Л. Р. Наливайко // Віче. — 1999. — № 10.

8. Наливайко Л. Р. Конституційно-правова відповідальність: питання теорії та практики: дис. ... к.ю.н. : 12.00.02 / Наливайко Лариса Романівна. — К., 2000. — 180 с.
9. Наливайко Л. Р. Проблеми визначення поняття, специфічних ознак та функцій конституційної відповідальності в сучасній конституційній теорії. / Л. Р. Наливайко — Право України, 1999 — № 10.
10. Погорілко В. Ф. Конституційне право України. Академічний курс: Підруч. : У 2 т. : Т. 1. / [В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко] ; за ред. В. Ф. Погорілка. - К. : ТОВ "Видавництво "Юридична думка", 2006. – 664 с.
11. Совгиря О. В. Конституційне право України : навч. посіб. / О. В. Совгиря, Н. Г. Шукліна - К. : Юрінком Інтер, 2007. – 396 с.
12. Шляхтун П. П. Конституційне право України : підруч. / Шляхтун П. П. - К. : "Освіта України", КИТ. 2008. — 490 с.
13. Шон Д. Т. Конституционная ответственность / Д. Т. Шон // Государство и право. — 1995. — № 7.

МЕТА ЛЕКЦІЇ:

Проаналізувати поняття, особливості та основні види конституційно-правових санкцій у системі відповідальності у сфері місцевого самоврядування, також розглянути проблематику та визначити необхідність вирішення наявного комплексу проблем, пов'язаного з механізмом реалізації санкцій як міри відповідальності.

ВСТУП

Нормативно-правова основа конституційно-правової відповідальності складається з Конституції України, законів України, нормативно-правових актів різних органів державної влади та органів місцевого самоврядування тощо. Проте, на думку низки дослідників та науковців, склади окремих конституційних правопорушень формулюються нечітко і фрагментарно. Також відсутній і чіткий механізм притягнення до конституційно-правової відповідальності, що постійно призводить до зловживань у цій сфері та заважає дотриманню принципу невідворотності настання відповідальності. Деякі науковці, наприклад В. Кравченко та М. Пітцик, взагалі зазначають, що переважна більшість норм муніципального права не містить санкцій і відповідальність за їх порушення передбачається іншими галузями національного права України. О. Батанов та Н. Батанова вважають такий підхід помилковим, вказуючи на те, що кожна галузь права повинна забезпечувати реалізацію своїх норм власними засобами і, якщо потрібно, санкціями, які є невід'ємною ознакою відповідної галузі. Але, на наш погляд, в той час як перші дослідники допускають певну неточність у своїх твердженнях через категоричність суджень, останні видають бажане за дійсне. Тому сьогодні перед наукою стоїть як завдання дослідження всіх видів правопорушень у системі конституційно-правової відповідальності, так і встановлення чітких санкцій за правопорушення з метою вдосконалення чинного законодавства в цьому напрямі.

I. ОСОБЛИВОСТІ ТА ОСНОВНІ ВИДИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ САНКЦІЙ У СИСТЕМІ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Санкція як закладена в юридичній формі можливість примусу є обов'язковим елементом конституційно-правової відповідальності в місцевому самоврядуванні. Саме санкція вказує на ті несприятливі наслідки (втрати, обтяження, позбавлення та ущемлення матеріального та юридичного характеру), які можуть наступити для суб'єктів муніципально-правових відносин у процесі їх діяльності чи бездіяльності. Таким чином, відповідальність виступає як форма реалізації відповідної санкції, а санкція – мірою цієї відповідальності.

Головне призначення конституційно-правових санкцій – організуюче, стимулююче, виховне, профілактичне. Суб'єктами, які їх можуть застосовувати, є безпосередньо територіальні громади, органи та посадові особи місцевого самоврядування, органи державної влади.

Конституційно-правовим санкціям у місцевому самоврядуванні притаманні певні особливості. По-перше, вони застосовуються лише у зв'язку з необхідністю забезпечення належного виконання муніципально-правових норм. Це обумовлено тим, що деякі порушення норм помітні не відразу, а їм передують одночасне порушення норм іншої галузі права. Але поряд з цим порушенням обов'язково наявне порушення норм муніципального права. Наприклад, депутат місцевої ради скоїв злочин. При цьому він порушив не тільки норму Кримінального кодексу, а й відповідні норми муніципального законодавства, які вимагають від нього певної поведінки. І саме за останнє порушення застосовується така санкція, як дострокове припинення повноважень депутата.

По-друге, конституційно-правова санкція у сфері місцевого самоврядування існує переважно як узагальнена санкція, що застосовується за порушення системи норм муніципального права. До основних конституційно-правових санкцій у сфері місцевого самоврядування належать:

1. Дострокове позбавлення (зміна) конституційного статусу органу місцевого самоврядування, органу державної влади, їх посадових осіб, громадського об'єднання тощо. Наприклад, дострокове припинення повноважень міського голови. Так, згідно зі ст. 75 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" територіальна громада в будь-який час може 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 повноважень та ін..

Аналізуючи такого роду санкції, О. Кутафін зазначає, що відставка посадової особи як міра конституційно-правової відповідальності іноді є близькою до дисциплінарної відповідальності як за формою, так і за порядком застосування. Однак різниця полягає в тому, що дисциплінарна відповідальність застосовується за порушення трудової дисципліни, невиконання завдань, а конституційно-правова - має більш широкий арсенал підстав.

2. Ліквідація конституційного порушення, зокрема, визнання неконституційними актів або їх окремих положень, зупинення дії актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування та органів і посадових осіб державної влади. Так, відповідно до п. 4 ст. 59 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" рішення сільської, селищної, міської ради у п'ятиденний строк з моменту його прийняття може бути зупинено сільським, селищним, міським головою і внесено на повторний розгляд відповідної ради із обґрунтуванням зауважень; згідно п. 9 Рішення виконавчого комітету ради з питань, віднесених до їх власної компетенції, можуть бути скасовані відповідною радою; за п. 10 цієї статті акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції, або законам України визнаються незаконними в судовому порядку тощо [2].

Варто зазначити, що в літературі зупинення та скасування актів переважно розглядалося як міра конституційно-правової відповідальності [6] або як самостійний вид відповідальності. Так, С. Авакян пише, що скасування

акта одного органу іншим означає, що акт був незаконним або недоцільним. Скасування є оцінкою діяльності органу, який прийняв акт. Це міра державного примусу, що характеризує її як санкцію]. М. Шиндяпіна вважає, що видання незаконних актів та рішень слід розглядати як різновид конституційних правопорушень, якщо воно порушує передусім конституційні норми. Скасування, призупинення дії неконституційного акта, на її думку, є в даному випадку мірою конституційної відповідальності, що, у свою чергу, не виключає застосування до правопорушника заходів дисциплінарної або іншої відповідальності. Розглядаючи означену санкцію як міру державно-правової відповідальності Л. Красовська вважає, що несприятливі наслідки в такому випадку полягають у приниженні авторитету органу (посадової особи), який прийняв акт. Інші вчені, наприклад Д. Шон, вважають, що ця міра являє собою лише усунення правового простору акта, якого в ньому бути не може: тут ніхто нікого не наказує. Саме по собі визнання правового акта частково або повністю незаконним або навіть неконституційним, не викликає будь-яких обмежень чи позбавлень матеріального чи юридичного характеру для тих, хто їх видав. Хоча скасування акта і не позбавляє відповідальності їх авторів.

На думку О. Батанова і Н. Батанової, концептуально зупинення дії та скасування незаконних актів можна розглядати як одну із санкцій відповідальності в місцевому самоврядуванні: в даному випадку наявна негативна публічно-правова оцінка діяльності тих, хто видав незаконний акт, та несприятливих наслідків для них. Так, систематичне скасування актів того чи іншого органу дасть змогу поставити питання про неналежне виконання ним своїх обов'язків. Скасування акта передбачає жорсткий, категоричний імператив та позбавляє акт усіх його юридичних можливостей, усуваючи всі наслідки з моменту його прийняття. Слід зазначити, що зупинення і скасування - близькі, але не тотожні міри відповідальності. Зупинення - це також відміна, але під умовою, обмежена в часі, така міра, що не вирішує остаточно долю акта та не анулює його в попередній період.

Визнання недійсним юридично значущого результату (анулювання юридичних результатів тих чи інших конституційно- та муніципально-правових дій). Дана санкція зустрічається у сфері відносин по виборах депутатів або виборних посадових осіб місцевого самоврядування: скасування результатів голосування, визнання виборів недійсними та ін. Тому порушення закону про вибори тягне скасування результатів виборів. Воно може розглядатися як міра державно-правової відповідальності тих учасників державно-правового процесу, які не забезпечили згідно зі своїми повноваженнями належне проведення виборів. Анулювання результатів виборів може супроводжуватися також оновленням складу виборчої комісії тощо.

Аналіз подібного роду санкцій дає змогу визначити наявність існування складів різних порушень, коли одне діяння породжує різні види відповідальності. Наприклад, протиправні дії членів виборчих комісій, виборців та кандидатів, наприклад, стосовно спотворення результатів голосування (у разі визнання такого факту, як статі) тягнуть за собою визнання виборів недійсними та одночасно - кримінальну відповідальність відносно винних осіб, які це вчинили. Тобто, не порушуючи вимогу про одне покарання за одне порушення, застосовується до різних суб'єктів відповідальність різного виду.

Скасування результатів виборів є державним примусом, санкцією, яка, по-перше, усуває збитки, що були завдані суспільним відносинам у сфері виборчого процесу, а по-друге, одночасно несе в собі і певні карні якості.

Відкликання депутата місцевої ради виборцями. Призначення цієї міри було організуюче-превентивним. Адже депутат був зобов'язаний певним чином виконувати свої обов'язки, за іншого випадку, його могли відкликати виборці.

Підставою для відкликання могло бути:

- 1) порушення депутатом місцевої ради положень Конституції і законів України, що встановлено судом;
- 2) пропуск депутатом місцевої ради протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів;

3) невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборчої програми, а також програми політичної партії (виборчого блоку), за списками якої він був обраний. Варто зауважити, що всі за відсутності чітких процедур, визначених законодавчо, відкликати депутата місцевої ради було практично неможливо.

Проте після прийняття у 2007 р. Закону в Україні було створено унікальну форму впливу на депутатів місцевих рад, яка не має нічого спільного з місцевим самоврядуванням та суттєво обмежує права територіальних громад.

По-перше, місцеве самоврядування є виключним правом територіальної громади як первинного суб'єкта самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. А вирішення громадою питань місцевого значення включає як вибори представницьких органів, так і відкликання депутатів відповідних рад.

По-друге, до системи місцевого самоврядування входять територіальна громада, відповідні рада, її виконавчі органи, голова громади та органи самоорганізації населення. І тільки основний суб'єкт самоврядування наділяється повноваженнями щодо формування та припинення повноважень відповідних рад та їх окремих представників.

По-третє, депутат обирається безпосередньо територіальною громадою (на основі загального, рівного та прямого виборчого права) і як представник інтересів територіальної громади, зобов'язаний виражати і захищати інтереси відповідної громади, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування.

Наведені вище положення дають підстави стверджувати, що єдиним суб'єктом, спроможним обирати та відкликати своїх представників, є виключно відповідні територіальні громади.

І наділення законом про імперативний мандат зазначеною функцією такого суб'єкта як "вищий керівний орган політичної партії" грубо суперечить концепції місцевого самоврядування, Основному Закону та міжнародним зобов'язанням, взятими Україною, бо відповідно до ч. 1 ст. 7 Європейської хартії

місцевого самоврядування, ратифікованої в Україні, "мандат місцевих обраних представників передбачає вільне здійснення ними своїх функцій". Власне ця норма чітко визнає, що запропонований законом № 602-V інститут імперативного мандату суперечить хартії Ради Європи.

Навіть право на відкликання депутата, яке існувало за часів радянської України, передбачало право на припинення мандату виключно виборцями.

Отже, якщо до початку 2007 р. громадяни України мали лише теоретичну можливість відкликати свого депутата, то в даний час така можливість відсутня. За умови закритих партійних списків і наявності "імперативного мандату", істинними господарями долі депутата стали лідери місцевих партійних осередків та керівники фракцій.

5. Дострокове припинення повноважень депутата за рішенням представницького органу. Ця конституційно-правова санкція може застосовуватися у зв'язку із набранням чинності обвинувачуваного вироку суду, за яким депутата засуджено до покарання, не пов'язаного із позбавленням волі. Депутат, порушивши кримінальний закон і норму муніципального права, несе подвійну відповідальність: і як депутат (позбавлення мандату), і як фізична особа (кримінальне покарання). Хоча, на наш погляд, для позбавлення в даному випадку мандату не потрібне рішення представницького органу. Депутат має втратити свій статус після набрання вироку суду законної сили.

Дисциплінарні санкції. Можна виділити таку систему засобів муніципально-дисциплінарного впливу: попередження про позбавлення слова, позбавлення слова з обговорюваного питання, усунення із залу засідання, відсторонення головуєчого від ведення пленарного засідання, утримання з місячної депутатської винагороди певної суми, догана, порушення питання про відкликання. Так, щодо попередження про позбавлення слова та позбавлення слова (права виступу) – це дві санкції, які послідовно накладаються на депутата за виступи, в яких використовуються некоректні висловлення, образи, заклики до насильницьких дій, відхилення від теми обговорення тощо. Рішення про

усунення з зали засідання може прийматися на певний термін (період), наприклад, до кінця сесії ради.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 92 Регламенту Кременчуцької міської ради, значне порушення депутатом Регламенту і загальноприйнятих норм моралі та етики може бути підставою для позбавлення радою його права брати участь у подальшій роботі засідання. Даною статтею передбачено і застосування сили для видалення порушника із зали засідань.

Така санкція, як утримання з депутатського заробітку, може бути ефективною щодо осіб, які працюють в органах місцевого самоврядування на постійній основі. Санкцією менш оперативною, але маючою більш широкий характер є догана та порушення питання про відкликання. Догана по дієвості хоча і поступається іншим мірам та має психологічний характер, є достатньо ефективним та жорстким засобом. Адже вона накладається радою на сесії і повторне порушення після винесення догани може бути підставою для порушення питання про відкликання даного депутата.

Майнові санкції. Вони передбачені ст. 77 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", яка передбачає, що шкода, заподіяна юридичним та фізичним особам в результаті неправомірних рішень, дій, або бездіяльності органів місцевого самоврядування відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування - за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом.

Процесуальні санкції. Вони містяться в регламентах різних місцевих рад на випадок порушення процесуальних норм.

Щодо "санкцій" у механізмі відповідальності територіальних громад, то несприятливі наслідки неумілості, пасивності, утриманства як раз і виступають у виді низького рівня соціальних благ (на рівні гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на душу населення в межах усієї території України), нездорового й некомфортного середовища, високого рівня криміналізації суспільства тощо.

Цей механізм, до певної міри, схожий до механізму відповідальності в бізнесі. Якщо бізнес не вдався – власник став банкрутом із всіма подальшими наслідками.

Зазначимо, що відповідальність територіальних громад, як і інших соціальних спільностей, завжди регулювалася правовими нормами достатньо обмежено. Здебільшого така регламентація обмежувалася цільовими установками активніше брати участь у суспільно-політичному житті, сприяти соціально-економічному розвитку території та ін. Тобто в поняття відповідальності територіальних колективів вкладається позитивний смисл, переважно морального, а не правового характеру.

Слід констатувати, що означена проблема залишається абсолютно не розробленою ні в теорії муніципального права, ні в законодавстві. Але саме вона повинна привернути до себе особливу увагу, враховуючи, що без її вирішення не можна вести мову про цілісний механізм місцевого самоврядування. На нашу думку, О. Батанов і Н. Батанова небезпідставно вважають, що доцільним було б введення в правовий механізм функціонування місцевого самоврядування поняття "банкрутства" територіальної громади одночасно зі встановленням спеціальної процедури оголошення або самооголошення "банкрутства місцевого самоврядування". На думку цих дослідників, держава в особі спеціальних органів (наприклад, адміністративних судів) повинна з'ясувати, чим було викликане "банкрутство" територіальної громади, чи була надана їй своєчасна допомога. Якщо з'ясується, що банкрутство породжено суто суб'єктивними факторами (необміркованими рішеннями місцевих органів влади, пасивністю), то, можливо, на певний період (наприклад, на період до проведення чергових місцевих виборів) на території даної територіальної громади запровадити централізоване (агентське) управління. Проте, на нашу думку, хоча дана ідея і є перспективною, проте передчасною в час перманентного протистояння гілок влади в Україні, коли домінують не принципи права, а політична доцільність та корупція.

ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ

На основі вищевикладеного матеріалу зробимо висновок, що в даний час питання конституційно-правової відповідальності в місцевому самоврядуванні, насамперед її санкцій, у вітчизняному законодавстві вирішуються настільки неповно та суперечливо, що іноді перенесення цієї відповідальності зі сфери формально-юридичної у сферу практичну є проблематичним та фактично нереальним. Усе це свідчить про те, що система конституційно-правових санкцій, які використовуються для захисту норм муніципального права, потребує вдосконалення та поповнення їх арсеналу хоча б системою штрафів.

Конституювання санкцій як мір відповідальності в місцевому самоврядуванні породжує необхідність закріплення цілого комплексу проблем, пов'язаного з механізмом її реалізації: процедурою звільнення від відповідальності, застосування мір відповідальності за сукупністю, виявленням меж відповідальності; заміною одних видів відповідальності іншими тощо.

II. ФОРМИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Конституційно-правова відповідальність це особливий різновид юридичної відповідальності, що має складний політико-правовий характер, настає за скоєння конституційно-правового делікту та знаходить свій прояв у передбачених конституційно-правовими нормами особливих несприятливих наслідках для суб'єкта конституційного делікту.

Законодавчого визначення конституційно-правового проступку (делікту), як і окреслення категорії “конституційно-правова відповідальність” на сьогодні, звичайно, не існує. однак загальні уявлення про конституційно-правову відповідальність дозволяють визначити конституційний делікт як протиправну поведінку суб'єкта конституційного права, яка не відповідає вимогам норм конституційного права, завдає шкоди соціальним цінностям, взятим під охорону цими нормами, порушує політико-правові владні відносини, відносини у сфері реалізації прав і свобод людини і громадянина, законодавчого процесу, виборів й референдумів, закріплюється в конкретній регулятивній нормі, яка визначає правове положення винного суб'єкта, і є підставою для притягнення правопорушника до передбаченої цією нормою юридичної відповідальності.

Специфіка конституційного делікту не дозволяє виділити чітких ознак порушення конституційних норм, які традиційно виділяються стосовно адміністративного чи дисциплінарного проступку, проступку цивільно-правового характеру. У випадку конституційно-правової відповідальності об'єкт і суб'єкт проступку, його об'єктивна і суб'єктивна сторони часто невизначені. Що ж до вини, яка є конститутивною (атрибутивною) ознакою суб'єктивної сторони будь-якого делікту, то в конституційному порушенні вона взагалі може бути відсутня, хоча сама конституційна відповідальність при цьому настає. Хоча, як відомо, відсутність вини унеможлиблює притягнення до будь-якого з інших видів відповідальності – як адміністративної або дисциплінарної, так і цивільної й кримінально-правової. Якщо в колі об'єктів конституційного правопорушення інколи ще можна виокремити загальний,

родовий і безпосередній об'єкти, а також предмет протиправного посягання, то в структурі об'єктивної сторони проступку часто присутнє лише певне діяння (дія або бездіяльність), що стало основою делікту, однак конкретних негативних його наслідків і, тим паче, причинно-наслідкового зв'язку між ними навряд чи вдасться відшукати.

У будь-якому разі об'єктом конституційно-правового делікту є політико-правові відносини, які регламентуються нормами конституційного і конституційно-процесуального права. сутність цих правовідносин визначається тим, що вони є найважливішими і основоположними відносинами, ґрунтуються на ідеях та практиці волевиявлення народу, внаслідок чого об'єктом конституційного правопорушення можуть ставати владні відносини, відносини у сфері реалізації прав і свобод людини і громадянина, законодавчого процесу, виборів та референдумів тощо.

Об'єктивна сторона порушення за конституційним правом є протиправною поведінкою суб'єкта, яка не відповідає вимогам норм конституційного права. особливістю цього елемента складу правопорушення є те, що законодавець лише в найбільш узагальненому вигляді, вказуючи лише на родові ознаки, визначає об'єктивні підстави відповідальності. другою особливістю об'єктивної сторони конституційного правопорушення є те, що, оскільки в конституційному праві відсутні чітко виражені формалізовані критерії складу правопорушення (як, наприклад, у кримінальному праві), його об'єктивна сторона закріплюється найчастіше в конкретній регулятивній нормі, яка визначає правове положення винного суб'єкта, а не в нормі охоронного характеру, яка традиційно містить засоби і способи юридичної відповідальності за порушення прав і невиконання обов'язків, закріплених у регулятивних нормах. і це пов'язано, передусім, із тим, що конституційне право взагалі практично не містить охоронних норм. Воно містить лише положення, які за змістом своїм є гарантіями прав, інтересів, статусу тих чи інших суб'єктів конституційних правовідносин, покликаних охороняти і захищати ці права та інтереси. однак ці норми лише обумовлюють фактом свого існування

необхідність встановлення санкцій, які на практиці забезпечуватимуть правочинність цих гарантій, і розвиватимуть тим самим положення конституційних норм.

Коло суб'єктів конституційної відповідальності також досить важко назвати конкретизованим, а їх поділ на загальні та спеціальні взагалі є формальним, адже конституційна деліктоздатність того чи іншого суб'єкта конституційних правовідносин часто залежить не лише від особи деліквента, а й від волі уповноважених на притягнення його до відповідальності, обсягу їх компетенції та реальних можливостей її здійснення, від відповідності обсягу такої здатності обсягу самого правопорушення та ступеня визначеності його об'єктивних і суб'єктивних ознак у законі чи, принаймні, конкретизації у правозастосовній практиці.

До суб'єктів конституційно-правової відповідальності належать органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, громадяни України та їх об'єднання, іноземці та особи без громадянства. Відкритим залишається питання щодо конституційно-правової відповідальності територіальних громад, що пов'язано з невизначеністю юридичного статусу територіальної громади. Сучасна юридична наука відносить до кола суб'єктів конституційно-правової відповідальності і державу, яка відповідає перед громадянами за свою діяльність (ч. 2 ст. 3 КУ), у разі скасування вироку суду як неправосудного відшкодовує матеріальну і моральну шкоду, завдану безпідставним засудженням (ч. 4 ст. 62 КУ), компенсує витрати органів місцевого самоврядування, які виникли внаслідок рішень органів державної влади (ч. 3 ст. 142 КУ). Ще одна форма відповідальності держави перед громадянами пов'язана з правом кожного на відшкодування за рахунок держави матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади та їх посадових осіб (ст. 56 КУ). Відшкодування державою матеріальної та моральної шкоди можуть вимагати також і юридичні особи у разі, коли така шкода завдана актами і діями, що визнані не-конституційними (ч. 3 ст. 152 КУ).

Форми конституційно-правової відповідальності класифікують за різними підставами. однак пріоритетною, на думкою багатьох вчених, є класифікація за характером негативних наслідків санкції:

а) дострокове припинення повноважень органів публічної влади та їх посадових осіб (усунення президента України з поста в порядку імпичменту; дострокове припинення повноважень

Верховної ради України президентом України; прийняття Верховною радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, дострокове припинення Верховною радою України повноважень Верховної ради автономної республіки Крим; висловлення Верховною радою України недовіри генеральному прокуророві України, дострокове припинення повноважень народного депутата України, судді у разі порушення ними вимог щодо несумісності, дострокове припинення місцевою радою або за рішенням місцевого референдуму повноважень відповідно сільського, селищного, міського голови, дострокове припинення повноважень відповідної місцевої ради за ініціативою голови цієї ради або не менш як однієї десятої частини членів відповідної територіальної громади, що мають право голосу тощо);

б) скасування або зупинення дії актів органів публічної влади та їх посадових осіб, застосування до них права вето (повернення президентом України законів, прийнятих Верховною радою України, для повторного розгляду; скасування президентом України рішень голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України; зупинення президентом України дії нормативно-правових актів Верховної ради АРК з мотивів їх невідповідності Конституції та законам України тощо);

в) визнання результатів виборів або референдумів недійсними, а самі вибори чи референдуми – такими, що не відбулися;

г) встановлення обмежень щодо реалізації окремих конституційних прав і свобод (заборона діяльності об'єднань громадян; заборона страйку; обмеження

права на свободу світогляду і віросповідання; обмеження права громадян на мирні зібрання тощо).

Нормативною підставою конституційно-правової відповідальності є порушення норм Конституції України та інших джерел конституційного права. Фактична підстава конституційно-правової відповідальності – це конкретний конституційно-правовий делікт. однак досить часто конституційно-правові норми не містять чітких юридичних підстав притягнення суб'єкта до конституційно-правової відповідальності. при цьому слід відзначити, що конституційно-правова відповідальність може наступати лише у випадках прямого порушення конституційно-правової заборони чи невиконання функцій, завдань, обов'язків, покладених конституційно-правовою нормою на суб'єктів конституційного права. разом з тим настання ретроспективної конституційно-правової відповідальності може мати місце навіть за відсутності вини, особливо тоді, коли стосовно певного кола суб'єктів конституційного права складно встановити конкретну форму вини.

Як уже зазначалося, специфічною рисою конституційно-правової відповідальності є її політичний характер, який враховується тоді, коли якісь конкретні норми права формально й не порушуються. У цьому випадку конституційна відповідальність пов'язується з тими діями, що розцінюються як негативні в суто політичному сенсі. прикладом такого виду відповідальності є колективна відповідальність уряду перед парламентом. притягнення уряду до такого виду відповідальності визначається не критеріями законності дій Кабінету Міністрів або окремих його членів, а додержанням політичного курсу, засад внутрішньої і зовнішньої політики, вектор якої визначає парламент, але втілює в життя саме уряд, програму діяльності якого попередньо схвалює і потім відповідним чином оцінює парламент.

Основне призначення конституційної відповідальності – захист Конституції України, забезпечення її верховенства, тоді як інші види юридичної відповідальності покликані виконувати більш широкі, але менш значущі функції.

ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ

Отже, нормативною підставою конституційно-правової відповідальності є порушення норм Конституції України та інших джерел конституційного права. Фактична підстава конституційно-правової відповідальності – це конкретний конституційно-правовий делікт. однак досить часто конституційно-правові норми не містять чітких юридичних підстав притягнення суб'єкта до конституційно-правової відповідальності. при цьому слід відзначити, що конституційно-правова відповідальність може наступати лише у випадках прямого порушення конституційно-правової заборони чи невиконання функцій, завдань, обов'язків, покладених конституційно-правовою нормою на суб'єктів конституційного права. разом з тим настання ретроспективної конституційно-правової відповідальності може мати місце навіть за відсутності вини, особливо тоді, коли стосовно певного кола суб'єктів конституційного права складно встановити конкретну форму вини.

Специфічною рисою конституційно-правової відповідальності є її політичний характер, який враховується тоді, коли якісь конкретні норми права формально й не порушуються. У цьому випадку конституційна відповідальність пов'язується з тими діями, що розцінюються як негативні в суто політичному сенсі. прикладом такого виду відповідальності є колективна відповідальність уряду перед парламентом. притягнення уряду до такого виду відповідальності визначається не критеріями законності дій Кабінету Міністрів або окремих його членів, а додержанням політичного курсу, засад внутрішньої і зовнішньої політики, вектор якої визначає парламент, але втілює в життя саме уряд, програму діяльності якого попередньо схвалює і потім відповідним чином оцінює парламент.

ВИСНОВКИ З ТЕМИ

Отже, можна підвести наступні підсумки:

1. В даний час питання конституційно-правової відповідальності в місцевому самоврядуванні, насамперед її санкцій, у вітчизняному законодавстві вирішуються настільки неповно та суперечливо, що іноді перенесення цієї відповідальності зі сфери формально-юридичної у сферу практичну є проблематичним та фактично нереальним. Усе це свідчить про те, що система конституційно-правових санкцій, які використовуються для захисту норм муніципального права, потребує вдосконалення та поповнення їх арсеналу хоча б системою штрафів.

2. Конституювання санкцій як мір відповідальності в місцевому самоврядуванні породжує необхідність закріплення цілого комплексу проблем, пов'язаного з механізмом її реалізації: процедурою звільнення від відповідальності, застосування мір відповідальності за сукупністю, виявленням меж відповідальності; заміною одних видів відповідальності іншими тощо.

3. Нормативною підставою конституційно-правової відповідальності є порушення норм Конституції України та інших джерел конституційного права. Фактична підстава конституційно-правової відповідальності – це конкретний конституційно-правовий делікт. однак досить часто конституційно-правові норми не містять чітких юридичних підстав притягнення суб'єкта до конституційно-правової відповідальності. при цьому слід відзначити, що конституційно-правова відповідальність може наступати лише у випадках прямого порушення конституційно-правової заборони чи невиконання функцій, завдань, обов'язків, покладених конституційно-правовою нормою на суб'єктів конституційного права. разом з тим настання ретроспективної конституційно-правової відповідальності може мати місце навіть за відсутності вини, особливо тоді, коли стосовно певного кола суб'єктів конституційного права складно встановити конкретну форму вини.

4. Специфічною рисою конституційно-правової відповідальності є її політичний характер, який враховується тоді, коли якісь конкретні норми права формально й не порушуються. У цьому випадку конституційна відповідальність пов'язується з тими діями, що розцінюються як негативні в суто політичному сенсі. прикладом такого виду відповідальності є колективна відповідальність уряду перед парламентом. притягнення уряду до такого виду відповідальності визначається не критеріями законності дій Кабінету Міністрів або окремих його членів, а додержанням політичного курсу, засад внутрішньої і зовнішньої політики, вектор якої визначає парламент, але втілює в життя саме уряд, програму діяльності якого попередньо схвалює і потім відповідним чином оцінює парламент.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ

В ході лекції розглянуто лише частину з того значного кола питань, що необхідно буде опанувати майбутнім юристам при вивченні курсу.

Саме тому при підготовці до практичних занять з теми рекомендується звернутись не лише до базових підручників, а ще й до інших джерел, які можна знайти у бібліотеці університету або у книжковому фонді навчально-методичного кабінету кафедри загальноправових дисциплін.

В процесі вивчення теми лекції пропонується для кращого засвоєння навчального матеріалу ознайомитись з підручниками та посібниками з числа зазначених у списку літератури. При використанні джерел російських авторів необхідно опанувати навчальний матеріал, корегуючи його з урахуванням положень законодавства України.

Пропонується звернути особливу увагу на низку питань, що є дискусійними серед науковців, а тому іноді відзначаються суттєво відмінними один від одного поглядами вирішення теоретичної проблеми.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ

В ході лекції розглянуто лише частину з того значного кола питань, що необхідно буде опанувати майбутнім юристам при вивченні курсу.

Саме тому при підготовці до практичних занять з теми рекомендується звернутись не лише до базових підручників, а ще й до інших джерел, які можна знайти у бібліотеці університету або у книжковому фонді навчально-методичного кабінету кафедри загальноправових дисциплін.

В процесі вивчення теми лекції пропонується для кращого засвоєння навчального матеріалу ознайомитись з підручниками та посібниками з числа зазначених у списку літератури. При використанні джерел російських авторів необхідно опанувати навчальний матеріал, корегуючи його з урахуванням положень законодавства України.

Пропонується звернути особливу увагу на низку питань, що є дискусійними серед науковців, а тому іноді відзначаються суттєво відмінними один від одного поглядами вирішення теоретичної проблеми.

ТЕМА № 5. ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ НОРМ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

(4 години)

ПЛАН ЛЕКЦІЇ:

1. Принципи юридичної відповідальності за порушення виборчого законодавства України
2. Поняття, види та суб'єкти відповідальності за порушення законодавства про вибори та референдум

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

1. Теория государства и права : учебник / [под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова]. – М. : ИНФРА М-НОРМА, 1997. – 566 с.
2. Общая теория государства и права. Академический курс : учебник для вузов : в 2 т. / [отв. ред. М. Н. Марченко]. – М. : Зерцало, 1998–1998. – Т. 2. – 1998. – 622 с.
3. Принципы юридической ответственности. Общая теория права : учебник для юрид. вузов / [Дмитриев Ю. А., Казьмин И. Ф., Лазарев В. В. и др.] ; ред. А. С. Пиголкин. – [2-е изд., испр. и доп.]. – М. : Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 1996. – 378 с.
4. Теория государства и права : учебник / [под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова]. – М. : ИНФРА М-НОРМА, 1997. – 566 с.
5. Сенякин И. Н. Юридическая ответственность / И. Н. Сенякин // Теория государства и права : курс лекций / [ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько]. – М. : Юристъ, 2001. – С. 595–611.
6. Лейст О. Э. Принципы юридической ответственности / О. Э. Лейст // Общая теория права : учебник для юрид. вузов / [ред. А. С. Пиголкин]. – [2-е изд., испр. и доп.]. – М. : Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 1996. – С. 320–332.

7. Базылев Б. Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы) / Базылев Б. Т. – Красноярск : Изд-во Красноярского ун-та, 1985. – 119 с.
8. Заметина Т. В. Федеративная ответственность как элемент правовой политики России / Т. В. Заметина // Правовая политика: федеральные и региональные проблемы : материалы научн. конф. (г. Саратов, 22–23 июня 2000 г.). – Тольятти : Изд-во ВолГУ, 2001. – С. 92–94.
9. Додин Е. В. Административная деликтология : курс лекций / Додин Е. В. – Одесса : АО БАХВА, 1997. – 116 с.
10. Прес-реліз Комітету виборців України на тему “Стан та перспективи розслідування кримінальних справ за фактами порушення законодавства під час виборів Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cvu.org.ua/doc.php>.
11. Ставнійчук М. І. Строки у виборчому процесі: правові проблеми визначення поняття, класифікації та обрахунків / М. І. Ставнійчук // Право України. – 2003. – № 10. – С. 21–28.
12. Мельник М.І. Кримінальна відповідальність за злочини проти виборчих прав / М.І. Мельник.– К.: Атіка, 2005. – 142 с.
13. Свиридов Б. Посилення ролі суду в забезпеченні виборчого процесу / Б. Свиридов / Юридична газета. – 2007. – № 40\$41 (61-62). – від 9 жовтня.
14. Оніщук М. Щодо питань методології дослідження проблем референдної демократії в Україні / М. Оніщук / Вісник Академії правових наук України. – 2007. – № 3. – С. 35-48.
15. Шимко О.Р. Актуальні проблеми розвитку референдного права України: стан і перспективи / О.Р. Шимко / Бюлетень Міністерства юстиції України, 2006. – № 10 (60)

МЕТА ЛЕКЦІЇ:

Розкрити принципи юридичної відповідальності за порушення виборчого законодавства України, поняття, види відповідальності за порушення законодавства про вибори та референдум.

ВСТУП

Виборче законодавство України на сьогоднішній день являє собою сукупність нормативно-правових актів, які приймалися в різний час і стосовно окремого типу виборів чи референдуму, а отже, не здатні забезпечити уніфікованих підходів до законодавчого закріплення гарантій виборчих прав, якнайповнішого забезпечення практичного втілення основних принципів виборчого права та наблизитись до міжнародних стандартів у цій сфері. Діалектика співвідношення прав і обов'язків вимагає від демократичної держави, яка визнає основні виборчі права громадян, забезпечити гарантії їх здійснення. Проблеми вдосконалення нормативно-правового та організаційного забезпечення виборчого процесу в цілому та гарантії виборчих прав зокрема є надзвичайно важливими для українського державотворення, подальшої демократизації суспільства та становлення правової держави.

І. ПРИНЦИПИ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Так, керівні ідеї, загальна спрямованість та суттєві риси відповідальності за порушення виборчого законодавства України глибше розкриваються через принципи, що визначають зміст нормативного регулювання правових інститутів.

Проблема принципів торкається першочергових теоретичних питань правознавства, бо визначення їх сутності дозволяє з'ясувати основи формування правового інституту, саме через принципи розкриваються глибинні, стійкі зв'язки цього правового інституту. Пізнання принципів юридичної відповідальності дозволяє правильно застосовувати охоронні норми, вирішувати справи за наявності прогалин у праві.

Більшість авторів вважають, що в основі всіх видів юридичної відповідальності є одні й ті ж самі принципи, однак варто звернути увагу, що різні автори виокремлюють різні принципи юридичної відповідальності.

Так, О. Е. Лейст виділяє принципи законності, обґрунтованості, доцільності та гуманізму, змагальності процесу, своєчасності та невідворотності покарання, Ю. А. Дмитрієв додає ще й принцип одноразового застосування відповідальності. Інший автор, В. М. Баранов виділяє ще принцип індивідуалізації покарання, а І. Н. Сенякін обмежується виділенням лише принципів законності, обґрунтованості, справедливості, доцільності і невідворотності.

Юридична відповідальність – це інститут матеріального права, тому її принципами є справедливість, гуманізм, законність, невідворотність настання, доцільність, індивідуалізація та винність діяння. Не є доречним використовувати принципи, на які вказують деякі автори, такі як змагальність процесу і право на захист особи, притягнутої до відповідальності (О. Е. Лейст); регламентованість здійснення (Б. Т. Базилев); офіційність, публічність (Т. В.

Заметіна), оскільки це принципи не юридичної відповідальності, а принципи юридичного процесу.

Невирішені раніше частини проблеми. Досліджуючи юридичну відповідальність за порушення норм виборчого законодавства, необхідно з'ясувати, чи всі загальнотеоретичні принципи юридичної відповідальності для неї є прийнятними, чи немає нових принципів і які з принципів мають найбільше значення у захисті виборчих прав суб'єктів та учасників виборчого процесу.

Виклад основного матеріалу. Звісно, основним принципом юридичної відповідальності за порушення виборчого законодавства, як і будь-якої іншої відповідальності, є принцип законності, який, маючи загальноправове значення, полягає у вимозі чіткого та однакового дотримання правових приписів і в юридичній відповідальності за порушення норм виборчого законодавства набуває більш конкретного вираження.

По-перше, права, що порушуються, повинні мати чітке законодавче закріплення в нормативно-правових актах. Закріплення виборчих прав здійснюється Конституцією України, законами України “Про вибори Президента України”, “Про вибори народних депутатів України”, “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, “Про Всеукраїнський та місцеві референдуми” та іншими актами. По-друге, сама юридична відповідальність і міра покарання встановлюються нормативно-правовими актами і лише рівня закону. Ні підзаконні акти, ні тим більше правозастосовчі акти юридичну відповідальність не встановлюють. Під час розслідування конкретної справи по факту порушення виборчого законодавства правозастосовчі органи керуються лише діючим у даний момент законодавством. Хоча тут варто зазначити, що за загальним правилом, закон, що відміняє чи пом'якшує відповідальність за конкретне діяння, має зворотну силу. По-третє, процедура юридичної відповідальності повинна бути прописана в нормативно-правових актах. Цивільно-правова відповідальність реалізується відповідно до Цивільно-

процесуального кодексу України, кримінальна – за нормами Кримінального процесуального Кодексу України, процедурні питання адміністративної відповідальності закріплені безпосередньо у Кодексі про адміністративні правопорушення та Кодексі адміністративного судочинства України, що стосується конституційно-правової відповідальності, то процедури її реалізації закріплені в Конституції України, частково у Цивільно-процесуальному кодексі України та в деяких законах України.

З огляду на те, що виборчі правовідносини тісно пов'язані з політичною системою суспільства та зачіпають інтереси суб'єктів публічної влади, велике значення набуває принцип обґрунтованості відповідальності. Це означає необхідність всебічного й аргументованого дослідження обставин справи, встановлення факту вчинення суб'єктом конкретного порушення, дослідження доводів сторін і змісту нормативних актів, на які вони посилаються. Недотримання суб'єктами вказаного принципу призводить, наприклад, до того, що суди, виконуючи під час виборчої кампанії значний обсяг роботи, змушені розглядати явно необґрунтовані вимоги.

Варто акцентувати увагу на принципі доцільності, що означає необхідність відповідності покарання, що накладається, суспільній небезпеці правопорушення та шкідливості наслідків. У літературі цей принцип досить часто розглядається у контексті з принципом гуманізму. Передбачається можливість пом'якшення покарання правопорушникам, які розкаяться у вчиненому й відшкодували збитки тощо. Але, як бачимо, принцип доцільності має й іншу сторону, яка звернена до законодавця. За правопорушення, що являє собою значну суспільну небезпеку, повинна встановлюватись більш сувора відповідальність. На сьогоднішній день за більшість порушень виборчого законодавства встановлена адміністративна відповідальність, що передбачає стягнення грошових штрафів. Суми штрафів, порівняно із грошовими коштами, що витрачаються на виборчу кампанію, незначні, а кримінальна відповідальність за порушення норм виборчого законодавства передбачає більш суворе покарання, але надто ускладнена в реалізації на практиці. Таким чином,

на нашу думку, принцип доцільності правильніше називати принципом адекватності (відповідності) наслідків правопорушення та покарання. У сучасних умовах юридична відповідальність, що покладається на порушників норм виборчого законодавства, на наш погляд, у більшості випадків не може бути визнана такою, що відповідає ступеню суспільної небезпеки правопорушень.

Принцип невідворотності покарання означає, що жодне правопорушення не повинно залишитись нерозкритим, не потрапивши у поле зору держави та суспільства, не отримавши осуду з їх боку. Ефективність дії вказаного принципу у сфері виборчих правовідносин залежить від низки факторів: від надійності та юридичної досконалості виборчого та процесуального законодавства, що дозволяє точно кваліфікувати діяння як правопорушення, визначити винувату особу та застосувати до неї відповідні заходи стягнення та покарання; від змісту діяльності та компетентності державних органів, насамперед виборчих комісій всіх рівнів, які організовують виборчий процес, а також правоохоронних органів, основним завданням яких є виявлення та розслідування різних правопорушень; від загальної політичної ситуації в країні, яка сприяє або перешкоджає порушенню норм виборчого законодавства, від ступеня довіри населення виборчому процесу, державі в цілому.

Для юридичної відповідальності за порушення виборчого законодавства реалізація принципу невідворотності надзвичайно важлива, оскільки виборча деліктність має високі показники латентності. Практична реалізація принципу невідворотності потребує вирішення відразу кількох проблем. По-перше, при встановленні відповідальності за певні порушення виборчого законодавства України законодавець має враховувати реальну можливість контролю з боку органів державної влади за сферою виборчих відносин. Як бачимо, у цій сфері відносин принцип невідворотності майже не діє, причиною цього є саме відсутність можливості здійснювати реальний контроль за вказаними відносинами, відсутність ефективних інструментів для викриття та фіксації порушень виборчого законодавства. По-друге, невідворотність відповідальності

зумовлюється її доцільністю. У даному випадку мається на увазі потреба чіткого уявлення законодавцем реальної можливості подолання відповідних правопорушень виключно за допомогою встановлення конкретних видів юридичної відповідальності. На жаль, як свідчить практика, дія вказаного принципу в сфері виборчих правовідносин несуттєва: кількість осіб, що притягуються до адміністративної відповідальності, незначна, а випадки винесення судових рішень у кримінальних справах загалом поодинокі, у той час, як за оцінками спостерігачів, різних експертів та політологів вибори в Україні супроводжуються постійними порушеннями виборчого законодавства.

Що стосується принципу одноразовості відповідальності, то він означає, що за одне правопорушення може бути винесене одне покарання, однак варто наголосити, що це не виключає можливості винесення складного покарання, що складається з декількох видів, наприклад, підробка, тобто виготовлення виборчого документа невстановленого зразка чи виготовлення у спосіб, не передбачений законом, внесення до виборчого документа завідомо неправдивих відомостей або будь-яка інша його підробка, а так само використання завідомо підробленого виборчого документа чи виготовленого у спосіб, не передбачений законом, вчинені членом виборчої комісії або іншою службовою особою, а так само завідомо неправильний підрахунок голосів або завідомо неправильне встановлення чи оголошення результатів виборів може каратися позбавленням волі і позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю. Також не є порушенням цього принципу можливість зміни винесеного рішення у вищестоящій інстанції, перегляду за нововиявленими обставинами, а також у разі амністії чи помилування. У всіх перелічених випадках мова йде про відміну попереднього рішення і винесення нового. Все це лише стадії процесу реалізації юридичної відповідальності.

Окрім цього, можливі випадки, коли за одне порушення виборчого законодавства передбачається адміністративне стягнення і відповідальність згідно з цивільним правом. Наприклад, поширення неправдивої інформації щодо кандидата є адміністративним правопорушенням, у той же час подібне

діяння передбачає настання відповідальності згідно з цивільним законодавством. Аналіз законодавства дозволяє говорити, що цивільно-правова відповідальність може доповнювати інші види юридичної відповідальності. Відбувається це у випадках, коли порушення виборчого законодавства завдає шкоди не лише суспільним, публічним, але й приватним інтересам. Це означає не порушення принципу одноразовості відповідальності, а винесення складеного покарання в межах реалізації юридичної відповідальності за одне правопорушення. Особливе значення для виборчого права отримав принцип своєчасності юридичної відповідальності. В умовах короткоплинності виборчої кампанії часовий фактор завжди має визначальну роль. Окрім цього, притягнути винувату особу, що допустила порушення норм виборчого права, але в результаті перемогла на виборах, досить складно. Тому принцип своєчасності юридичної відповідальності відносно виборчого процесу, на наш погляд, має проявляти себе через негайне виявлення та попередження вчиненого порушення виборчого законодавства. Повільність у застосуванні заходів, що передбачені конкретним видом юридичної відповідальності, як правило, призводить до визнання такої відповідальності неефективною, оскільки вона сама та встановлені нею санкції втрачають свою актуальність, перестають відповідати як самому правопорушенню, так і тим соціальним умовам, за яких воно було вчинено. Варто пригадати вибори Президента 2004 року та наслідки, до яких призвели фальсифікації, і результати порушених справ у 2004-2005 роках.

Вказані принципи перебувають у визначеній невідповідності, тому досягнення компромісу й взаємного балансу під час їх законодавчого регулювання є одним із основних завдань законодавця.

ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ

В сучасних умовах функціонування нестабільного та суперечливого законодавства не можна очікувати від суб'єктів та учасників виборчого процесу ні знання своїх прав та обов'язків, ні поваги до існуючої правової системи, а отже, вчинення порушень виборчого законодавства є закономірністю.

Проведене дослідження принципів юридичної відповідальності свідчить, що всі загальні принципи різною мірою реалізуються при застосуванні юридичної відповідальності за порушення виборчого законодавства, хоча їх виявлення у сфері боротьби з порушеннями законодавства про вибори має свою специфіку, що зумовлена складним (неоднорідним за правовим статусом) суб'єктним складом виборчих правовідносин, часовою обмеженістю виборчої кампанії та періодичним характером виборчого процесу. Розглянуті принципи юридичної відповідальності за порушення виборчого законодавства потребують як подальшого теоретичного осмислення й відповідного відбиття в доктринальному розвитку юридичної ретроспективної відповідальності, так і комплексного законодавчого оформлення, що, безумовно, позитивно вплине на вдосконалення законодавства про вибори та практику його застосування.

II. ПОНЯТТЯ, ВИДИ ТА СУБ'ЄКТИ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ ТА РЕФЕРЕНДУМ

У комплексі прав і свобод громадян України, закріплених у Конституції України, особлива роль належить праву громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Досвід проведення виборчих кампаній та референдумів, які відбувалися за роки незалежності України, висвітлив проблему необхідності підвищення правового захисту учасників виборчого процесу і референдумів. При цьому актуальними є питання щодо підвищення адміністративно -правового аспекту захисту не лише виборців, а й інших учасників виборчого процесу і референдумів.

Право громадян України на участь у виборах і референдумі забезпечується системою загальних і спеціальних (юридичних) гарантій. Зокрема, порушення права громадян України на участь у виборах і референдумі тягне за собою юридичну відповідальність.

Юридична відповідальність – різновид соціальної відповідальності, це передбачені законом вид і міра державно\$владного (примусового) зазнання особою втрат благ особистого, організаційного і майнового характеру за вчинене правопорушення.

Одним із важливих інститутів виборчого і референдного права є інститут юридичної відповідальності за порушення законодавства про вибори і референдуми. Цей інститут має комплексний характер і об'єднує норми конституційного, адміністративного, кримінального та інших галузей права, що визначають коло суб'єктів юридичної відповідальності за порушення виборчого і референдного законодавства, їх деліктоздатність, порядок здійснення такої відповідальності та санкції за порушення виборчого і референдного законодавства. Тому норми конституційного, адміністративного,

кримінального та інших галузей права, що визначають відповідальність за порушення прав учасників виборів і референдумів в Україні, є тісно пов'язані між собою і часто застосування тих чи інших норм права залежить не від виду правопорушення, а від тяжкості його наслідків.

Юридична відповідальність за порушення законодавства про вибори і референдуми є публічно-правовим засобом забезпечення суспільної зацікавленості в правопорядку під час реалізації громадянами права на участь у виборах і референдумі.

Юридична відповідальність за порушення законодавства про вибори і референдуми є різновидом юридичної відповідальності за порушення конституційного законодавства України і тому їй притаманні ті ж загальні й спеціальні юридичні ознаки, що й юридичній відповідальності в конституційному праві.

Юридична відповідальність у конституційному праві стала об'єктом численних наукових досліджень. Узагальнюючи їх результати, можна зробити висновок, що юридична відповідальність у конституційному праві це вид суспільних відносин, врегульованих нормами чинного законодавства, зміст яких полягає у заохоченні за належну правомірну поведінку, передбачену конституційно-правовими нормами, чи примусі до виконання приписів норм конституційного права в разі їх порушення, що здійснюються державою у межах чинного законодавства.

Відповідно до сутності та змісту юридичної відповідальності у конституційному праві, юридична відповідальність за порушення законодавства про вибори і референдуми передбачає негативну реакцію держави на порушення права громадянина на участь у виборах та референдумі, чи на невиконання або неналежне виконання учасниками виборів та референдуму своїх юридичних обов'язків, виражену у відповідній правовій формі.

Тобто негативна відповідальність за порушення виборчого та референдного законодавства настає за скоєння делікту, внаслідок якого об'єкт

виборчого та референдного права зазнає передбачених Конституцією та законами України небажаних змін, а позитивна відповідальність за порушення виборчого та референдного законодавства передбачає легітимність суб'єктів виборчого та референдного права та процесу, дотримання правового режиму організації та проведення виборів та всеукраїнського і місцевих референдумів.

Юридична відповідальність за порушення законодавства про вибори та референдум є формою правового реагування на зазначені порушення та одним із засобів запобігання вчиненню таких правопорушень. Установлюючи юридичну відповідальність за такого роду правопорушення, закон охороняє особу та її права від неправомірного впливу з боку держави та інших суб'єктів, а також суспільство, державу, її громадян – від неправомірних дій конкретних виборців.

Відповідальність за порушення громадянами законодавства про вибори та референдум є одним із різновидів відповідальності. Вона являє собою передбачений нормами права, пов'язаний з державним примусом обов'язок суб'єкта, який вчинив правопорушення, відповідати за вчинене із застосуванням до нього репресивних заходів впливу особистого, майнового чи організаційного характеру з боку держави, що накладаються компетентними органами у встановленому законом порядку. Для цього виду відповідальності характерний ретроспективний характер, і вона є наслідком порушення законодавчого врегулювання виборчих та референдних правовідносин. Її застосовують до всіх суб'єктів та учасників виборчого та референдного процесу, як до громадян, так і до колективних суб'єктів, у порядку, визначеному безпосередньо законодавством про вибори та референдум, а також у порядку, визначеному кримінальним, адміністративним та іншими видами законодавства України, а отже, розділяється за своїми юридичними властивостями, особливостями на різні види відповідальності.

Отже, кожен із визначених видів відповідальності відрізняється один від іншого умовами, правовими та фактичними санкціями, суб'єктивним складом, процесуальною формою реалізації. До цього можна додати також і специфічні

правові наслідки кожного окремо взятого з названих видів відповідальності за порушення виборчого законодавства.

У свою чергу можлива і внутрішньовидова диференціація юридичної відповідальності за порушення законодавства про вибори та референдуми. Так, залежно від суб'єктивного складу, індивідуальних особливостей причин і правового змісту санкцій відповідальність у виборчому та референдному праві поділяється на: публічно-правову відповідальність виборчих комісій та комісій з референдуму; публічно-правову відповідальність інших учасників виборчого та референдного процесу.

Відповідальність у виборчому та референдному праві можна розглядати як зворотну реакцію на порушення суб'єктом виборчих прав, яка передбачає відповідальність за порушення відповідно до санкції виборчого та референдного законодавства. Для відповідальності у виборчому та референдному праві як різновиду конституційно-правової відповідальності важливо, що її нормативною базою є виборче та референдне законодавство, яке містить у собі заборони на певну поведінку суб'єктів виборчого та референдного процесу та визначає санкції за їх порушення. Фактичну основу цього виду відповідальності становлять виборчі та референдні правовідносини як самостійний, особливий вид правопорушення, яке посягає на виборчі права громадян та інших суб'єктів виборчого процесу. Відповідальність у виборчому праві є наслідком протиправних дій або бездіяльності, які порушують норми виборчого законодавства, і передбачає необхідність застосування до суб'єктів порушників конституційно-правових санкцій. Таким чином, можна сформулювати дефініцію поняття «правопорушення виборчого та референдного законодавства». Правопорушення виборчого законодавства являє собою визначену у виборчому законодавстві винну, протиправну дію або бездіяльність, що порушує виборчі права громадян та інших суб'єктів і учасників виборчого процесу й передбачав застосування встановлених санкціями виборчого та інших видів (кримінального, адміністративного) законодавства міри покарання відповідно до вчиненої дії чи бездіяльності.

Також слід акцентувати, що виборчим правопорушенням може бути не будь-яке порушення виборчого законодавства, а тільки те, яке безпосередньо зафіксоване в законі й за яке передбачається застосування санкцій, визначених нормами виборчого законодавства.

Юридична відповідальність за порушення законодавства про вибори та референдуми включає такі складники: наявність визначених правових санкцій як міри відповідальності за порушення чинного законодавства про вибори та референдуми; наявність юридичної деліктоздатності суб'єкта виборів, всеукраїнського та місцевих референдумів; доведена винність суб'єкта виборів та референдуму в правопорушенні: обов'язковість стану примусу до виконання встановлених законодавством санкцій. Законодавством установлена адміністративна та кримінальна процесуальні форми реалізації юридичної відповідальності за порушення законодавства про вибори та референдум.

Загальні положення про юридичну відповідальність у законодавстві про вибори та референдуми закріплюються ст. 10 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», ст. 91 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», ст. 105 Закону України «Про вибори Президента України», ст. 117 Закону України «Про вибори народних депутатів України». Закон визначає, що до юридичної відповідальності притягуються особи, які перешкоджають шляхом насильства, обману чи погроз або іншим шляхом вільному здійсненню громадянином права брати участь у виборах та референдумі, вести агітацію, а також члени виборчої комісії, комісії з референдуму та посадові особи, які вчинили підробку документів, свідомо неправильно підраховували голоси, порушили таємницю голосування або допустили інші порушення Закону. Ці статті відсилають до чинного адміністративного та кримінального законодавства, норми якого деталізують конкретні санкції щодо порушення законодавства про вибори та референдуми.

Як зазначалося, відповідно до чинного законодавства відповідальність настає за правопорушення, передбачені його нормами.

Юридична відповідальність за порушення законодавства про вибори та референдум є формою правового реагування на зазначені порушення та одним із засобів запобігання вчиненню таких правопорушень. Установлюючи юридичну відповідальність за такого роду правопорушення, закон охороняє громадян, які мають право брати участь у виборах та референдумі та його права від неправомірного впливу з боку держави та інших суб'єктів, а також суспільство, державу, її громадян від неправомірних дій конкретних громадки.

Юридична відповідальність за порушення законодавства про вибори та референдум покликана забезпечити проведення законних та прозорих виборів та референдуму.

Слід зазначити, що проблеми юридичної відповідальності за порушення законодавства про вибори та референдум належать до категорій, недостатньо досліджених у правовій науці. Це має свої пояснення. Передусім це зумовлено тим, що до здобуття незалежності України з практичної точки зору в цьому не було великої потреби, оскільки такого роду порушення фіксувалися лише в поодиноких випадках і вважалося, що дослідження цих проблем не є актуальним.

Таким чином, можна позначити першу проблему в питанні відповідальності за порушення законодавства про вибори та референдум, яка полягає у превалюванні політичної складової над правовою. При цьому слід зазначити, що, крім наукових досліджень, це відбивається й на організації правоохоронної діяльності з виявлення фактів порушення виборчого та референдного законодавства, їх документування та притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

Друга проблема стосується системи законодавства про таку відповідальність. Якщо говорити про законодавчі засади відповідальності за порушення виборчого та референдного законодавства, то слід констатувати відсутність системного підходу до визначення в чинному вітчизняному законодавстві підстав такої відповідальності, критеріїв установлення певного

виду відповідальності за те чи інше правопорушення, визначення санкцій за посягання на виборчі права громадян.

За чинним законодавством за порушення виборчого та референдного законодавства може наставати дисциплінарна, адміністративна, кримінальна та конституційно-правова відповідальність.

Суб'єктами юридичної відповідальності за порушення виборчого та референдного законодавства можуть бути як фізичні, так і юридичні особи (у передбачених законом випадках).

Зрозуміло, що кримінальній, дисциплінарній та адміністративній відповідальності підлягають лише фізичні особи: члени виборчих та референдних комісій, громадяни, які мають право брати участь у виборах та референдумі, посадові та службові особи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, офіційні спостерігачі та будь-які інші деліктоздатні фізичні особи, які порушують виборче та референдне законодавство.

Разом з тим, юридичній відповідальності підлягають як фізичні, так і юридичні особи. Суб'єктами є держава, органи державної влади і місцевого самоврядування та їхні посадові особи, об'єднання громадян, фізичні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства).

ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ

Таким чином, законодавством передбачена система різних заходів правового реагування за такого роду правопорушення стосовно великої кількості категорій осіб. Проблема полягає в комплексності та адекватності такого реагування, які мають законодавчий та правозастосовчий аспекти.

Юридична відповідальність за порушення законодавства про вибори та референдум є формою правового реагування на зазначені порушення та одним із засобів запобігання вчиненню таких правопорушень. Установлюючи юридичну відповідальність за такого роду правопорушення, закон охороняє громадян, які мають право брати участь у виборах та референдумі та його права від неправомірного впливу з боку держави та інших суб'єктів, а також суспільство, державу, її громадян від неправомірних дій конкретних громадян.

ВИСНОВКИ З ТЕМИ

Отже, можна підвести наступні підсумки:

1. В сучасних умовах функціонування нестабільного та суперечливого законодавства не можна очікувати від суб'єктів та учасників виборчого процесу ні знання своїх прав та обов'язків, ні поваги до існуючої правової системи, а отже, вчинення порушень виборчого законодавства є закономірністю. Проведене дослідження принципів юридичної відповідальності свідчить, що всі загальні принципи різною мірою реалізуються при застосуванні юридичної відповідальності за порушення виборчого законодавства, хоча їх виявлення у сфері боротьби з порушеннями законодавства про вибори має свою специфіку, що зумовлена складним (неоднорідним за правовим статусом) суб'єктним складом виборчих правовідносин, часовою обмеженістю виборчої кампанії та періодичним характером виборчого процесу. Розглянуті принципи юридичної відповідальності за порушення виборчого законодавства потребують як подальшого теоретичного осмислення й відповідного відбиття в доктринальному розвитку юридичної ретроспективної відповідальності, так і комплексного законодавчого оформлення, що, безумовно, позитивно вплине на вдосконалення законодавства про вибори та практику його застосування.

2. Законодавством передбачена система різних заходів правового реагування за такого роду правопорушення стосовно великої кількості категорій осіб. Проблема полягає в комплексності та адекватності такого реагування, які мають законодавчий та правозастосовчий аспекти.

3. Юридична відповідальність за порушення законодавства про вибори та референдум є формою правового реагування на зазначені порушення та одним із засобів запобігання вчиненню таких правопорушень. Установлюючи юридичну відповідальність за такого роду правопорушення, закон охороняє громадян, які мають право брати участь у виборах та референдумі та його права від неправомірного впливу з боку держави та інших суб'єктів, а також суспільство, державу, її громадян від неправомірних дій конкретних громадян.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ

В ході лекції розглянуто лише частину з того значного кола питань, що необхідно буде опанувати майбутнім юристам при вивченні курсу.

Саме тому при підготовці до практичних занять з теми рекомендується звернутись не лише до базових підручників, а ще й до інших джерел, які можна знайти у бібліотеці університету або у книжковому фонді навчально-методичного кабінету кафедри загальноправових дисциплін.

В процесі вивчення теми лекції пропонується для кращого засвоєння навчального матеріалу ознайомитись з підручниками та посібниками з числа зазначених у списку літератури. При використанні джерел російських авторів необхідно опанувати навчальний матеріал, корегуючи його з урахуванням положень законодавства України.

Пропонується звернути особливу увагу на низку питань, що є дискусійними серед науковців, а тому іноді відзначаються суттєво відмінними один від одного поглядами вирішення теоретичної проблеми.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ

В ході лекції розглянуто лише частину з того значного кола питань, що необхідно буде опанувати майбутнім юристам при вивченні курсу.

Саме тому при підготовці до практичних занять з теми рекомендується звернутись не лише до базових підручників, а ще й до інших джерел, які можна знайти у бібліотеці університету або у книжковому фонді навчально-методичного кабінету кафедри загальноправових дисциплін.

В процесі вивчення теми лекції пропонується для кращого засвоєння навчального матеріалу ознайомитись з підручниками та посібниками з числа зазначених у списку літератури. При використанні джерел російських авторів необхідно опанувати навчальний матеріал, корегуючи його з урахуванням положень законодавства України.

Пропонується звернути особливу увагу на низку питань, що є дискусійними серед науковців, а тому іноді відзначаються суттєво відмінними один від одного поглядами вирішення теоретичної проблеми.

ТЕМА № 6. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ

(2 години)

ПЛАН ЛЕКЦІЇ:

1. Підстави відповідальності політичних партій за законодавством України
2. Особливості відповідальності політичних партій

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

1. Теория государства и права : учебник / [под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова]. – М. : ИНФРА М-НОРМА, 1997. – 566 с.
2. Общая теория государства и права. Академический курс : учебник для вузов : в 2 т. / [отв. ред. М. Н. Марченко]. – М. : Зерцало, 1998–1998. – Т. 2. – 1998. – 622 с.
3. Принципы юридической ответственности. Общая теория права : учебник для юрид. вузов / [Дмитриев Ю. А., Казьмин И. Ф., Лазарев В. В. и др.] ; ред. А. С. Пиголкин. – [2-е изд., испр. и доп.]. – М. : Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 1996. – 378 с.
4. Теория государства и права : учебник / [под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова]. – М. : ИНФРА М-НОРМА, 1997. – 566 с.
5. Сенякин И. Н. Юридическая ответственность / И. Н. Сенякин // Теория государства и права : курс лекций / [ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько]. – М. : Юристъ, 2001. – С. 595–611.
6. Лейст О. Э. Принципы юридической ответственности / О. Э. Лейст // Общая теория права : учебник для юрид. вузов / [ред. А. С. Пиголкин]. – [2-е изд., испр. и доп.]. – М. : Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 1996. – С. 320–332.
7. Базылев Б. Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы) / Базылев Б. Т. – Красноярск : Изд-во Красноярского ун-та, 1985. – 119 с.

8. Заметина Т. В. Федеративная ответственность как элемент правовой политики России / Т. В. Заметина // Правовая политика: федеральные и региональные проблемы : материалы научн. конф. (г. Саратов, 22–23 июня 2000 г.). – Тольятти : Изд-во ВолГУ, 2001. – С. 92–94.
9. Додин Е. В. Административная деликтология : курс лекций / Додин Е. В. – Одесса : АО БАХВА, 1997. – 116 с.
10. Прес-реліз Комітету виборців України на тему “Стан та перспективи розслідування кримінальних справ за фактами порушення законодавства під час виборів Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cvu.org.ua/doc.php>.
11. Ставнійчук М. І. Строки у виборчому процесі: правові проблеми визначення поняття, класифікації та обрахунків / М. І. Ставнійчук // Право України. – 2003. – № 10. – С. 21–28.
12. Мельник М.І. Кримінальна відповідальність за злочини проти виборчих прав / М.І. Мельник.– К.: Атіка, 2005. – 142 с.
13. Свиридов Б. Посилення ролі суду в забезпеченні виборчого процесу / Б. Свиридов / Юридична газета. – 2007. – № 40\$41 (61-62). – від 9 жовтня.
14. Оніщук М. Щодо питань методології дослідження проблем референдної демократії в Україні / М. Оніщук / Вісник Академії правових наук України. – 2007. – № 3. – С. 35-48.
15. Шимко О.Р. Актуальні проблеми розвитку референдного права України: стан і перспективи / О.Р. Шимко / Бюлетень Міністерства юстиції України, 2006. – № 10 (60)

МЕТА ЛЕКЦІЇ:

Розкрити підстави та особливості конституційно-правової відповідальності політичних партій в Україні.

ВСТУП

Актуальність конституційно-правової відповідальності політичних партій зумовлена, по-перше, системоутворюючим характером інституту конституційної відповідальності як елементу системи захисту конституційних відносин, по-друге, важливою роллю, що відіграють політичні партії в демократичній державі.

Політичні партії раніше не розглядалися як суб'єкт цього виду відповідальності, що зумовлено низкою об'єктивних причин. Так, історія розвитку багатопартійності на українських теренах охоплює до двадцяти років на початку двадцятого століття та ледь більше десятиріччя новітнього періоду. Доволі тривалий досвід існування Комуністичної партії є, скоріше, негативним з погляду демократії та багатопартійності. Таким чином, в Україні склалося так, що правове регулювання діяльності політичних партій та інститут їх конституційної відповідальності практично не мають історичних традицій, досвіду, необхідних для нормального функціонування політичної системи.

Конституційна відповідальність партій повинна стати ефективним механізмом переведення гострих політичних конфліктів у правову площину, що дасть змогу уникнути проявів політичного екстремізму та насильства. У такому випадку цей інститут виступатиме гарантією демократичного розвитку політичної системи України. Зазначене свідчить на користь детальної інституціоналізації діяльності партій, що включає в себе правову регламентацію їх конституційної відповідальності.

I. ПІДСТАВИ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

Конвенцією про захист прав людини й основоположних свобод (далі – Конвенція), яка була ратифікована Україною 17 липня 1996 року, передбачено право людини на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів.

Право на об'єднання громадян України в політичні партії та громадські організації міститься й у національному законодавстві України, зокрема в Конституції України та Законі України «Про політичні партії в Україні».

Окрім низки вчених, які у своїх працях досліджували проблеми та питання юридичної відповідальності в цілому та відповідальності юридичних осіб зокрема, деякі науковці досліджували аспекти відповідальності безпосередньо політичних партій – О. Батанов, А. Білоус, О. Бураковський, Н. Гаєва, А. Григор'єв, В. Даніленко, І. Ільїнський, В. Кампо, М. Коваль, В. Кушніренко, М. Марченко, М. Примуша, М. Рябець, Т. Слинко.

Оскільки будь-яка юридична відповідальність є правовідношення між державою в особі її компетентних органів та особою, що порушила право та має понести певні обмеження і негативні наслідки за відповідне порушення. Особливість відповідальності політичних партій полягає в тому, що про неї можна вести мову лише тією мірою, якою діє право держави втручатися в суспільні процеси зі створення та діяльності партій, а також у межах їх взаємодії.

Відповідальність політичних партій як конституційно-правова відповідальність має особливі, не притаманні іншим видам юридичної відповідальності санкції, зокрема обмеження, позбавлення спеціального статусу, визнання нормативно-правового акта неконституційним, визнання роботи органу державної влади, посадової особи неконституційним та ін.

У разі ж порушення політичними партіями Конституції України та інших законів України, вони у встановленому законодавством порядку можуть бути притягнуті до відповідальності, зокрема до них може бути вжито заходів у вигляді попередження про недопущення незаконної діяльності чи заборони діяльності.

Статтею 5 Закону України «Про політичні партії в Україні» (далі – Закон) закріплено виключний перелік підстав для заборони діяльності політичних партій в Україні. Така заборона можлива в разі, якщо програмні цілі або дії партії спрямовано на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності України, підрив безпеки держави, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової чи релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини або посягання на здоров'я населення.

Зазначені формулювання є недостатньо конкретними, а тому їх зміст потребує детального аналізу та системного тлумачення. Насамперед норма закону має відповідати якісним вимогам, а саме вимогам «доступності» та «передбачуваності», про які йде мова в Рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Республіканська партія Росії проти Росії» від 15 вересня 2011 р.

У цьому рішенні зазначається, що «закон» повинен бути належним чином доступний, тобто громадянин повинен мати змогу отримати адекватну інформацію за обставини застосування правових норм у кожному конкретному випадку. Норма не може розглядатись як «закон», якщо вона не сформульована з достатньою чіткістю, щоб громадянин міг регулювати свою поведінку. Тобто громадянин повинен мати можливість передбачити (за необхідності, за належної правової допомоги), наскільки це розумно за конкретних обставин, наслідки, до яких може призвести певна дія.

Проаналізувавши Закон «Про політичні партії в Україні» в частині можливості заборони діяльності політичної партії, можна зазначити наступне.

Санкція у вигляді заборони діяльності політичної партії може бути застосована виключно в разі порушення вимог щодо створення та діяльності політичних партій, установлених Конституцією України, Законом України «Про політичні партії в Україні», а також іншими законами. Відповідне формулювання унеможлиблює застосування такої санкції в разі наявності порушень вимог законодавства щодо створення або діяльності політичних партій. У цьому полягає проблема можливості ініціювання процедури щодо заборони діяльності політичної партії на території України відповідно до Закону (у той час як допущення партією порушень вимог законодавства конкретно щодо діяльності політичних партій можливе на будь-якому етапі її функціонування, то допущення порушень вимог законодавства щодо створення може мати місце виключно на етапі реєстрації політичної партії).

Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» установлено, що дія цього Закону поширюється на державну реєстрацію всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування. У той же час зазначена норма передбачає можливість установлення законом особливостей державної реєстрації певних видів юридичних осіб, зокрема об'єднань громадян і політичних партій.

Закон урегульовує процедуру реєстрації політичних партій. У переліку документів, які подаються органу державної реєстрації при реєстрації політичної партії, вказані статут і програма політичної партії. Саме програма політичної партії відповідно до ст. 7 Закону є викладом цілей і завдань партії, а також шляхів їх досягнення.

При проведенні державної реєстрації всі подані документи перевіряються відповідним органом державної влади (органами Державної реєстраційної служби України, а до моменту її створення – Міністерством юстиції України). Тобто рішення про державну реєстрацію політичної партії є підтвердженням відповідності поданих для реєстрації документів вимогам законодавства, з чого можна зробити висновок, що програмні цілі партії, викладені в її статуті та програмі, не суперечать вимогам Закону, оскільки перед ухваленням рішення

про державну реєстрацію політичної партії відповідним органом здійснюється аналіз цих документів на їх відповідність зазначеним вимогам, про що складається відповідний висновок, який зберігається в матеріалах відповідної реєстраційної справи. Тобто органом держави визнається, що будь-якого роду обмеження діяльності політичної партії відповідно до наданих документів відсутні, у силу чого відсутні і підстави вважати, що закріплені в цих документах цілі або діяльність з їх досягнення можуть у подальшому стати підставою для заборони діяльності такої партії.

У зв'язку з цим відсутність порушень щодо створення політичної партії фактично однозначно виключає підстави для ініціювання процедури заборони діяльності політичної партії, особливо з урахуванням того факту, що Закон як підставу до застосування відповідної санкції містить вимогу щодо наявності порушень одночасно при створенні та в діяльності політичної партії.

У той же час у будь-якій цивілізованій державі мусить бути реальний механізм заборони діяльності політичних партій. При цьому варто особливу увагу звернути на той факт, що відповідна заборона має здійснюватися не з формальних підстав, а в разі, якщо така діяльність становить реальну загрозу національним інтересам, що потребує масштабного та конкретного аналізу ситуації в кожному окремому випадку. Показовим у цьому питанні є Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Партія добробуту та інші проти Туреччини» від 13 лютого 2003 р.

У цьому Рішенні зазначено, що розгляд питання щодо розпуску політичної партії має відбуватися в разі наявності ризику підриву демократичних принципів і вагомих підтверджень його існування, і лише в разі, якщо такий ризик зумовлює виникнення «нагальної соціальної потреби». Відповідна позиція висвітлена й у низці інших рішень Європейського суду з прав людини.

Також через певні суб'єктивні чи об'єктивні обставини можливою є ситуація, коли після моменту державної реєстрації політичної партії без подальшого внесення змін до її установчих і програмних документів їх

положення порушують вимоги ст. 5 Закону. З одного боку, відповідно до ст. 9 Закону така невідповідність є формально достатньою підставою для притягнення відповідної партії до відповідальності. Проте в той же час важливим є співвідношення таких документів і фактично здійснюваної політичною партією діяльності.

Так, у рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Еррі Батасуна та Батасуна проти Іспанії» від 30 червня 2009 р. зазначається, що статут і програма політичної партії не можуть братися до уваги як єдиний критерій для визначення її цілей і намірів. Зміст програми повинен порівнюватися з діями лідерів і членів такої партії та з позиціями, які вони захищають. Узяті разом, ці дії та позиції можуть мати значення для слухань про розпуск політичної партії, за умови, що в цілому вони розкривають її цілі й наміри.

З іншого боку, як висвітлено Європейським судом з прав людини в рішенні у справі «Об'єднана комуністична партія Туреччини та інші» від 30 січня 1998 р., співвідношення установчих документів та їх програми із фактично здійснюваною партією діяльністю зумовлено також і тим, що не можна виключати ймовірності того, що політична програма партії може приховувати інші цілі та наміри, ніж ті, які вона проголошує.

У разі ж виявлення в закріплених програмою або статутом цілях партії порушення вимог ст. 5 Закону та ініціювання на відповідній підставі процедури притягнення політичної партії до відповідальності варто відзначити необхідність одночасного притягнення до відповідальності посадових осіб органів, які здійснювали державну реєстрацію політичної партії на підставі поданих нею програмних та установчих документів, а також осіб, які надавали висновок щодо відповідності таких документів вимогам законодавства, про що вже зазначалось вище.

Заборона діяльності політичної партії в будь-якій державі є крайнім радикальним заходом втручання держави в політичне життя її суспільства. Механізм реалізації такого заходу має бути максимально виважений і регламентований з метою унеможливлення допущення в державі зловживань

владою. Це зумовлено тим, що політичні партії за своєю природою є єдиними організаціями, які можуть прийти до влади в державі, а також мають можливість здійснювати вплив на режими у своїх країнах. Тобто такий захід державного впливу на суспільне життя, як заборона діяльності політичних партій, у разі своєї доступності та недосконалості зможе давати чинній владі можливість значно звузити коло суб'єктів, які можуть претендувати на владу в державі в майбутньому.

Іншим видом відповідальності політичних партій в Україні є приписи про недопущення протиправних вчинків, які відповідно до Закону видаються органами, до відання яких належить контроль за діяльністю політичних партій у разі публічного оголошення керівними органами наміру вчинення політичною партією дій, за які законодавством України передбачено юридичну відповідальність. Якщо вчинені політичною партією дії не тягнуть за собою іншого виду відповідальності, відповідними органами контролю видається припис про усунення допущених правопорушень.

Оскільки для застосування заборони політичної партії підставою є наявність порушень як при її створенні, так і в діяльності, а для застосування припису про недопущення протиправних вчинків – публічне оголошення керівними органами наміру вчинення політичною партією дій, за які законодавством України передбачено юридичну відповідальність, виникає питання про наявність у законодавстві механізму притягнення до відповідальності політичної партії в разі, якщо така партія вже фактично здійснює діяльність, відповідальність за яку передбачено законодавством України.

ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ

Оскільки перелік вищеописаних заходів, що можуть бути застосовані до політичних партій у разі порушення ними законодавства України, є вичерпним, можна дійти висновку, що такий механізм відсутній та потребує розробки і подальшого нормативного закріплення.

II. ОСОБЛИВОСТІ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

Законодавством України жодним чином не визначається поняття «діяльність партії», у зв'язку з чим при кваліфікації діяльності політичних партій та визнанні її незаконною виникає низка проблем. Передусім це проблема співвідношення діяльності конкретних партій та її територіальних осередків, структурних підрозділів, окремих членів.

Також варто враховувати, що діяльність окремого члена партії, її органу чи осередку не може розцінюватись як діяльність усієї партії. Пояснюється це, по-перше, тим, що оскільки юридична відповідальність особи має індивідуальний характер відповідно до Конституції України, то кожна особа, що порушила закон, має нести індивідуальну відповідальність за такі діяння.

По-друге, лише органи партії відповідно до її установчих документів мають право виступати від її імені та представляти її інтереси, визначати поточні завдання та цілі партії. У такому разі необхідно досліджувати ставлення всіх інших членів партії до дій таких органів чи осіб, а також наявність або відсутність у них умислу на вчинення відповідних дій. При цьому принцип «мовчазної згоди» не може бути дотриманий, оскільки унеможливорює встановлення вини особи, що є обов'язковим елементом будь-якого правопорушення.

По-третє, навіть якщо дії члена партії спрямовано на наслідки, передбачені ст. 5 Закону, такі діяння є кримінально караними відповідно до чинного законодавства України, й особа може бути визнана винною у їх вчиненні виключно в разі доведення вини одного чи кількох членів партії та на підставі набрання законної сили обвинувальним вироком суду у кримінальному провадженні.

По-четверте, дії члена партії мають відповідати її програмним цілям, оскільки в іншому разі неможливо встановити «єдність волі» членів партії, що визначає спільність мети (умислу) членів, а отже їх вини в порушенні, що було допущено партією. Визначення єдиного умислу є визначальним, оскільки мова

йде про вину політичної партії як юридичної особи – об'єднання окремих громадян.

Заборона діяльності політичної партії на підставі неправомірних діянь окремих її членів порушує право громадян на свободу об'єднань з іншими людьми, свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації, свободу думок і переконань з метою захисту суспільства від потенційної, реально не існуючої загрози національним і суспільним інтересам. На нашу думку, у такій ситуації перевагу слід надавати можливості повної реалізації прав людини.

За таких обставин видається неможливим притягнення до відповідальності політичної партії за дії її окремих членів. Тому потенційно можливою підставою заборони є невідповідність програми та статуту партії вимогам закону (порушення порядку щодо створення партії), що є одночасно підставою для притягнення до дисциплінарної та інших видів відповідальності посадових осіб державних органів, які порушили порядок легалізації політичної партії. Однак згідно з положеннями чинного Закону України «Про політичні партії в Україні» порушення вимог щодо створення не може бути єдиною підставою, політична партія має допустити також порушення щодо діяльності.

Як було зазначено вище, під час оцінювання діяльності політичних партій слід ураховувати ступінь загрози національним інтересам. Окремо постає питання притягнення політичної партії до відповідальності в разі, якщо партія здійснює діяльність, відповідальність за яку передбачено законодавством України, проте не загрожує національним інтересам, тобто відсутня «гостра соціальна необхідність», як того вимагає практика Європейського суду з прав людини.

У такому разі держава мусить мати у своєму арсеналі окремі, проміжні санкції. Такими санкціями можуть бути, наприклад, заборона окремих осередків партії, які здійснюють протиправну діяльність, призупинення діяльності політичної партії до припинення вчинення нею порушень і відшкодування шкоди, завданої протиправними діями, або інші.

ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ

Сучасне українське законодавство закріплює підстави та механізм притягнення політичних партій до відповідальності, які не повною мірою відповідають потребам суспільства, держави та її політичній системі. Відповідний механізм на практиці зумовлює низку проблем щодо його реалізації, а перелік підстав потребує розширення, що і було запропоновано.

ВИСНОВКИ З ТЕМИ

Отже, можна підвести наступні підсумки:

Сучасне українське законодавство закріплює підстави та механізм притягнення політичних партій до відповідальності, які не повною мірою відповідають потребам суспільства, держави та її політичній системі. Відповідний механізм на практиці зумовлює низку проблем щодо його реалізації, а перелік підстав потребує розширення, що і було запропоновано.

Сучасний стан державотворення потребує розробки та впровадження дієвого механізму контролю за діяльністю політичних партій та притягнення їх до конституційно-правової відповідальності.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ

В ході лекції розглянуто лише частину з того значного кола питань, що необхідно буде опанувати майбутнім юристам при вивченні курсу.

Саме тому при підготовці до практичних занять з теми рекомендується звернутись не лише до базових підручників, а ще й до інших джерел, які можна знайти у бібліотеці університету або у книжковому фонді навчально-методичного кабінету кафедри загальноправових дисциплін.

В процесі вивчення теми лекції пропонується для кращого засвоєння навчального матеріалу ознайомитись з підручниками та посібниками з числа зазначених у списку літератури. При використанні джерел російських авторів необхідно опанувати навчальний матеріал, корегуючи його з урахуванням положень законодавства України.

Пропонується звернути особливу увагу на низку питань, що є дискусійними серед науковців, а тому іноді відзначаються суттєво відмінними один від одного поглядами вирішення теоретичної проблеми.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ

В ході лекції розглянуто лише частину з того значного кола питань, що необхідно буде опанувати майбутнім юристам при вивченні курсу.

Саме тому при підготовці до практичних занять з теми рекомендується звернутись не лише до базових підручників, а ще й до інших джерел, які можна знайти у бібліотеці університету або у книжковому фонді навчально-методичного кабінету кафедри загальноправових дисциплін.

В процесі вивчення теми лекції пропонується для кращого засвоєння навчального матеріалу ознайомитись з підручниками та посібниками з числа зазначених у списку літератури. При використанні джерел російських авторів необхідно опанувати навчальний матеріал, корегуючи його з урахуванням положень законодавства України.

Пропонується звернути особливу увагу на низку питань, що є дискусійними серед науковців, а тому іноді відзначаються суттєво відмінними один від одного поглядами вирішення теоретичної проблеми.

ТЕМА № 7. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ

(4 години)

ПЛАН ЛЕКЦІЇ:

1. Історія виникнення та становлення інституту імпічменту: світовий та вітчизняний досвід
2. Поняття імпічменту та механізм процедури

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

1. Кресіна І. О. Інститут імпічменту: порівняльний політико-правовий аналіз : монографія / І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, С. В. Балан. — К. : Юридична думка, 2004. — 176 с.
2. Майданник О. О. Конституційно-правова відповідальність: ознаки, підстави, суб'єкти / О. О. Майданник // Право України. — 2001. — № 2. — 288с.
3. Мельник О. В. Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади : автореф. дис. ... канд.. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О. В. Мельник. — К., 2000. — 16 с.
4. Наливайко Л. Р. Конституційно-правова відповідальність : критерії класифікації та види / Л. Р. Наливайко // Віче. — 1999. — № 10.
5. Наливайко Л. Р. Конституційно-правова відповідальність: питання теорії та практики: дис. ... к.ю.н. : 12.00.02 / Наливайко Лариса Романівна. — К., 2000. — 180 с.
6. Погорілко В. Ф. Конституційне право України. Академічний курс: Підруч. : У 2 т. : Т. 1. / [В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко] ; за ред. В. Ф. Погорілка. - К. : ТОВ "Видавництво "Юридична думка", 2006. – 664 с.
7. Совгиря О. В. Конституційне право України : навч. посіб. / О. В. Совгиря, Н. Г. Шукліна - К. : Юрінком Інтер, 2007. – 396 с.

8. Шляхтун П. П. Конституційне право Україні : підруч. / Шляхтун П. П. - К. : "Освіта України", КИТ. 2008. — 490 с.

МЕТА ЛЕКЦІЇ:

Розкрити світовий та вітчизняний досвід історії виникнення та становлення інституту імпідменту, поняття імпідменту та механізм процедури.

ВСТУП

Проблема відповідальності органів державної влади та вищих посадових осіб набуває сьогодні особливої актуальності. Вищі посадові особи є гарантами прав і свобод людини, захисниками найважливіших життєвих цінностей людини і громадянина, держави в цілому, тому останнім часом зацікавлені дослідженням феномену імпічменту як заходу позбавлення повноважень вищих посадових осіб за скоєння ними державної зради чи інших злочинів.

Перш за все, перед дослідженням феномену імпічменту визначимося щодо етимології поняття «імпічмент». Отже, «імпічмент» – (від англ. *impeachment* – осуд, обвинувачення, від старофранц. *emperechement* – перешкода, тортури) – за конституціями ряду держав процедура притягнення парламентом до відповідальності вищих посадових осіб у випадках вчинення ними певних злочинів.

Слово «*impeach*» походить від терміну «*impeachen*» англійської мови середніх віків, який означає «заважати» чи «звинувачувати», та латинського «*impedicare*» – «зв'язувати» або «заковувати».

Історичний екскурс дозволяє стверджувати, що батьківщиною імпічменту є Англія, де імпічмент був одним з елементів судового процесу, який здійснював судовий комітет Палати лордів у кримінальних справах щодо вищих посадових осіб держави. Інститут імпічменту (а точніше, осудження в порядку імпічменту) був уперше закріплений на конституційно-правовому рівні в Конституції США 1787 р. Відтоді він став типовим для державно-правової практики всіх розвинених республік.

1. ІСТОРІЯ ВИНИКНЕННЯ ТА СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ІМПІЧМЕНТУ: СВІТОВИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД

Вперше імпічмент запроваджено в кінці 14 ст. в Англії, і застосовувався він щодо урядовців, включаючи радників короля. При цьому сам парламент провадив слідство (палата громад) і виносив присуд (палата лордів), тобто діяв як суд. Так вирішувалися справи, пов'язані зі зловживанням урядовців своїм службовим становищем.

Англійський парламент розробив імпічмент як засіб контролю за діями короля з деяких особливо важливих питань шляхом усунення з посади королівських міністрів та анулювання наказів, виданих королівськими фаворитами. Процедура імпічменту в Англії безпосередньо була спрямована проти міністрів та фаворитів короля – людей, хто міг так чи інакше бути недосяжним для будь-якого контролю з боку парламенту. Імпічмент, принаймні на ранньому етапі функціонування, називали «найбільш потужною зброєю в політичному арсеналі, за винятком громадянської війни». Тривала боротьба між королем та парламентом призвела до формування неписаної англійської конституції. У цьому сенсі імпічмент був тим інструментом, який використовував парламент, щоб створити більш відповідний своїм завданням та відповідальний уряд і виправляти дисбаланси між парламентом та урядом, коли вони виникнуть.

Незважаючи на той факт, що місцем зародження імпічменту була Англія, але основні тенденції розвитку цього інституту пов'язані з політичними подіями в інших країнах, зокрема в США та Литві, тим паче імпічмент у Великобританії не застосовувався з 1806 р. і немає сумнівів стосовно того, що процедура з тих часів змінилася відповідно до тих вимог, які властиві сучасній демократичній державі.

В Англії, де вперше виник імпічмент, цей засіб розглядався як засіб обмеження абсолютизму, політичного інструменту впливу парламенту на монарха від можливих зловживань. У США в імпічменті вбачали не стільки

засіб покарання правопорушників, скільки засіб впливу на порушників встановленого державного порядку. Пізніше інститут імпічменту було запозичено більшістю країн світу як елемент стримувань і противаг у системі поділу влади. Водночас практика застосування імпічментів свідчить, що він виступає скоріше превентивним засобом конституційної відповідальності. У вітчизняній державно-правовій практиці інститут імпічменту є одним із проявів системи стримувань і противаг.

Батьківщиною імпічменту є Англія, а країною, де ця процедура була вперше закріплена на конституційно-правовому рівні в Конституції є США (1787 р.), після чого інститут імпічменту став типовим для державно-правової практики всіх розвинених республік.

Автори американської Конституції, в якій імпічмент вперше знайшов своє законодавче закріплення, вбачали в ньому не стільки засіб покарання правопорушників, скільки засіб впливу на порушників встановленого державного порядку.

Процес створення американської Конституції, в якій імпічмент знайшов своє законодавче закріплення, був тривалим. Імпічмент посадових осіб був передбачений тільки за зраду і хабарництво. Також було запропоновано додати до зради і хабарництва інші важкі злочини і проступки. При цьому не було розшифровано які саме інші важкі злочини і проступки маються на увазі. Через ці недоліки навколо процедури імпічменту виникали суперечки.

У США імпічмент – це особлива, побудована на зразок судової, процедура притягнення до відповідальності Конгресом США вищих державних посадових осіб, які вчинили правопорушення або проступки, що відразу стає посиленням на його конституційно-правову природу.

Важливо відзначити, що імпічмент лише за формою можна вважати судовою процедурою, за своєю ж суттю він є політичним процесом, мета якого – усунення від посади федеральних посадових осіб.

Конституційна практика застосування процедури імпічменту в США багата. Хоча в цій країні і відбулося 17 таких процедур, але тільки два

президенти були притягнені до відповідальності, а саме Е. Джонсон та Б. Клінтон, але ніхто не був визнаний винним.

В історії США у 1867 р. американський парламент прийняв спеціальний закон, яким президент зобов'язаний був не тільки призначати, а й звільняти вищих посадових осіб лише за згодою сенату. Президент Е. Джонсон розцінив це як замах на його невід'ємне право звільняти членів своєї адміністрації та демонстративно відмовився дотримуватися цього закону. У тому ж році він у порушення положень цього закону про тривалість перебування на посаді звільнив військового міністра Е. Стентона, у результаті чого виникла гостра конфронтація між президентом і Конгресом. Тоді вперше в історії США в Конгресі була задіяна процедура імпічменту щодо Президента. При голосуванні в сенаті не вистачило лише одного голосу для того, щоб усунути Е. Джонсона. У результаті президенту США вдалося відстояти своє право глави виконавчої влади на звільнення призначених ним міністрів. Зазначимо, що через більш як півстоліття – у 1926 р. – Верховний Суд США визнає закон 1867р., що став підставою для застосування імпічменту, що суперечить Конституції США. Повністю задіяна процедура імпічменту, таким чином, хоча і не досягла мети, на яку розраховували депутати, але, очевидно, сприяла цивілізованому вирішенню конфлікту, що виник.

Слід зазначити, що процедура імпічменту в США, як правило стосується федеральних суддів, хоча і є випадки, коли імпічмент спробували проголосити президенту країни. Яскравим прикладом є імпічмент у відношенні Президента США Вільяма (Білла) Клінтона (1998-1999). Отже, розглянемо цей приклад детальніше.

Спроба відсторонити Б. Клінтона від повноважень президента в порядку імпічменту була застосована за брехливі свідчення під присягою. Однак, як відомо, спроба не вдалася.

11-12 грудня 1998 р. більшість правового комітету Палати представників проголосувало за чотири статті імпічменту, а 19 грудня 1998 р. Клінтон був

підданий імпічменту Палатою представників за ст. I та III: брехливі свідчення під присягою та обструкція. 12 лютого 1999 р. Сенат виправдав Клінтона.

Л. Бойцова і М. Цалікова у своїй статті «Імпічмент Президента США Б. Клінтона» розглянули процедуру імпічменту проти президента Б. Клінтона та зробили детальний аналіз застосування цієї процедури.

Відповідно до статей I та III Президенту Б. Клінтону було застосовано процедуру імпічменту. Ці статті були прийняті Палатою представників і направлені Сенату як ст. I та II, оскільки дві інші статті Палата представників відхилила. Відхилені статті стосувалися брехливих свідчень за справою П. Джонс, яка у 1994 р. пред'явила до Б. Клінтона цивільний позов у зв'язку з сексуальними домаганнями у 1991 р. і інша стаття обвинувачувала Президента у відмові чітко відповідати на питання Палати представників.

Що ж стосується статей, за які було звинувачено Б. Клінтона, вони були пов'язані із 17 серпня 1998 р., коли Б. Клінтон дав клятву перед (Федеральним) Великим Журі говорити правду, тільки правду і більше нічого, окрім правди. Б. Клінтон свідомо дав лжесвідчі, брехливі і ті, що вводять в оману, показання по одному чи декільком фактам: 1) про характер і подробиці його відносин з підпорядкованим урядовим службовцем; 2) лживі твердження, які він дозволив висловити своєму адвокату під час слухань вищезгаданої цивільної справи; 3) про його неправомірні дії стосовно свідків та перешкоді дослідженню доказів у цивільній справі тощо.

Поступаючи так, Б. Клінтон підірвав авторитет своїй посаді, викликав неповагу до інституту президентства, не виправдав довіри до себе як до Президента і діяв, руйнуючи авторитет норм права та правосуддя, тим самим, завдавши шкоди народу Сполучених Штатів. З цієї причини Б. Клінтон повинен був повергнутий імпічменту та судовому розгляду, відсторонення від його повноважень та забороні на зайняття цій посаді, пов'язаних з честю, довірою і отриманням вигоди в Сполучених Штатах.

Стаття II була пов'язана із наступним: Президент Сполучених Штатів Америки Б. Клінтон порушуючи свою конституційну клятву чесно виконувати

повноваження Президента Сполучених Штатів і підтримувати, охороняти та захищати Конституцію Сполучених Штатів Америки, і порушуючи свій обов'язок піклуватися про добросовісне виконання законів, свідомо зловживав своїми повноваженнями і впливав на судовий процес США в особистих цілях і для самовиправдання, тим самим створюючи перешкоди для чинення правосуддя, що виразилося в наступному:

1). 23 грудня 1997 р. Б. Клінтон, знаходячись під присягою і письмово відповідаючи на питання, свідомо дав лжесвідчі, брехливі і ті, що вводять в оману, показання на признані федеральним суддею важливі питання, що стосуються поведінки і передбачуваної поведінки по відношенню до підпорядкованим службовцям.

2). 17 січня 1998 р. Б. Клінтон дав клятву говорити правду, тільки правду і більше нічого, окрім правди, по висуненому проти нього цивільному позову. Порушуючи цю клятву Б. Клінтон, свідомо дав лжесвідчі, брехливі і ті, що вводять в оману, показання признані федеральним суддею важливі питання, що стосуються поведінки і передбачуваної поведінки по відношенню до підпорядкованим службовцям та про його неправомірні дії на показання службовців. Врешті-решт 12 лютого 1999 р. Сенат зняв звинувачення з Б. Клінтона.

Слід зазначити, процедура імпічменту в США, як правило стосується федеральних суддів, але США відома і двома прикладами застосування імпічменту до президентів. Хоча Е. Джонсон та Б. Клінтон не були визнанні винними, але проти них застосовувалася процедура імпічменту.

Що стосується імпічменту в США, то ще можна додати один цікавий приклад усунення Президента з поста в порядку імпічменту, але в зовсім іншому аспекті. Мається на увазі те, що хоча загроза імпічменту досить часто зависає над президентами, вона рідко знаходить своє реальне втілення. Імпічмент є скоріше стратегічною зброєю, під загрозою якої вищі посадові особи нерідко самі йдуть у відставку. Це і стосується ще одного президента

США – Р. Ніксона, який у 1974 році у розпалі уотергейтського скандалу добровільно залишив свою посаду.

Італія теж відома прикладом відставки президента через загрозу застосування імпічменту. Через чотири роки (після відставки Р. Ніксона) президента Італії Дж. Леоне звинувачено у скандальних зловживаннях, хабарництві й ухиленні від сплати податків, унаслідок чого він також достроково пішов у відставку.

Президент Венесуели К. Перес був звинувачений у корупції. Тільки за рік до цього країна пережила дві спроби військового перевороту. Чергова масштабна криза спіткала країну в період президентства К. Переса. В основі кризи була низка чинників: зниження цін на нафту викликало різке скорочення доходів від її продажу, внутрішньополітичний стан країни погіршувався з кожним днем – жорстка неоліберальна програма модернізації, що проводилася кабінетом К. Переса, призвела до різкого падіння рівня життя венесуельців. На цьому фоні корумпованість політичних еліт та її очевидна нездатність вирішити назрілі соціально-економічні проблеми викликала ненависть не тільки у пересічних громадян, а і депутатів. У таких умовах механізм імпічменту спрацював – К. Перес позбувся своєї посади. Таким чином, у 1993 р. президент К. Перес був підданий імпічменту по звинуваченню в корупції і емігрував в США.

На відміну від США, в Росії та деяких інших країнах імпічмент стосується виключно глави держави. Так, у 1998 р. була проведена спроба імпічменту щодо Президента РФ Б. Єльцина, яка не була вдалою.

На сьогодні найвідомішим прикладом вдалого імпічменту у 2003-2004 рр. є позбавлення влади президента Литви Р. Паксаса. Як відомо, 6 квітня 2004 р. Сейм Литви відправив у відставку президента країни на підставі рішення Конституційного Суду, який 31 березня визнав Р. Паксаса винним у трьох порушеннях Конституції. Перше порушення полягало в тому, що Паксас, за висновком Конституційного Суду, є винним у незаконному наданні литовського громадянства росіянинові Юрію Борисову за надану ним

фінансову допомогу в дні президентської передвиборчої кампанії. Другий пункт обвинувачення полягав у тому, що президент Литви попередив Борисова про стеження, що за ним ведуть спецслужби, і тим самим порушив державну таємницю, Конституцію та присягу. Третій пункт обвинувачення – перевищення службових повноважень. Обвинувачі стверджували, що Паксас, використовуючи свій статус президента, втручався в рішення, прийняті господарськими суб'єктами та приватними особами, на користь близьких для себе осіб. За литовськими законами, для усунення президента з посади було потрібно, щоб за хоч один пункт обвинувачення проголосували не менш 8 депутатів парламенту. З першим пунктом обвинувачення Паксаса погодилися 86 депутатів сейму, проти виступили 17 парламентаріїв. Другий пункт обвинувачення підтримали 86 парламентарів, проти – 18. Третє обвинувачення підтримали 89 депутатів, проти – 14. У результаті Р. Паксас був змушений піти у відставку.

Президентські обов'язки Президента північної Кореї Ро Му Хена були припинені 12 травня 2004 р. після того як парламент проголосував за імпічмент Ро Му Хена, посилаючись на порушення ним виборчого законодавства, прорахунки в економічній політиці й корупцію серед членів його кабінету. Але 14 травня 2004 р. Конституційний Суд відхилив резолюцію про відсторонення глави держави з посади.

В контексті проведеного аналізу, варто зазначити, що конституційно-правова доктрина більшості зарубіжних країн ґрунтується на принципі повної політичної безвідповідальності президента, не виключаючи при цьому можливість юридичної відповідальності за здійснення тяжких правопорушень. Наприклад, Конституція Латвії зазначає, що президент республіки не несе політичної відповідальності за свою діяльність. Конституційні норми Болгарії встановлюють, що президент не несе відповідальності за дії, пов'язані з виконанням наданих йому функцій. Це стосується і Конституції Чехії. В деяких державах передбачено конституційну відповідальність президента, але останній наділяється додатковим імунітетом від переслідування. Зокрема, в Чехії

кримінальне переслідування за злочин, скоєний під час здійснення президентом свої повноважень, вважається неможливим, і тому відповідати він може тільки за державну зраду. Конституційне законодавство деяких країн (наприклад, Азербайджан) взагалі не визнає інституту відповідальності президента.

Вважається, що інститут імпічменту має насамперед запобіжне значення, бо притягнення президента до судової відповідальності через процедуру імпічменту трапляється у практиці держав порівняно рідко. Проте процедура імпічменту, що дістала відображення в Основному Законі України, не завжди мала відповідну послідовність та форму. Шлях до її нормативного закріплення в Конституції був досить тривалий. Перший опублікований проект, підготовлений Комісією з розробки нової Конституції України (винесений Верховною Радою на всенародне обговорення 1 липня 1992 року), було витримано в дусі кращих традицій президентської форми правління. Уряд підпорядковувався Президенту, визнавався відповідальним перед ним і у своїй діяльності мав керуватися його «програмою і рішеннями». Президент визнавався «політично відповідальним» тільки перед народом України, натомість передбачалася можливість його усунення з посади в порядку імпічменту або за результатами проголошеного Національними Зборами референдуму про довіру (якщо народ не висловив би недовіри Президенту, останній міг у двохтижневий термін після оголошення результатів референдуму розпустити Національні Збори – єдина підстава, на якій він міг це зробити).

Вищі органи державної влади в Україні, а також інститут президента протягом останнього десятиліття суттєво еволюціонували і набули нового статусу в системі поділу влади.

Новий етап політичної історії нашої країни пов'язаний передусім з прийняттям Верховною Радою УРСР 16 липня 1990 року Декларації про державний суверенітет України. Одна із її статей закріпила положення, згідно з яким державна влада в республіці здійснюється за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

В конституційному тексті ідея поділу влади вперше була закріплена на підставі Закону України від 14 лютого 1992 року «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного закону)» України. Встановлені нею стримування і противаги у взаємовідносинах законодавчої і виконавчої влади мали умовний характер, оскільки Верховна Рада України фактично залишалася вищим органом державної влади з широкими контрольними повноваженнями щодо виконавчої влади. Саме такий висновок можливий на підставі аналізу повноважень Верховної Ради України. Так, відповідно до ст. 97 Конституції України до виключного відання Верховної Ради України належало затвердження Прем'єр-міністра України, ряду ключових міністрів, обрання Конституційного Суду, Верховного Суду, Генерального прокурора та ряду інших посадових осіб.

Особливої уваги заслуговує зміст ст. 114-9 Основного Закону держави, де було визначено інститут імпідменту Президента. Згідно з цією нормою в разі порушення Президентом України Конституції і законів Президент може бути усунений з поста Верховною Радою України за висновком Конституційного Суду України. В цьому випадку рішення приймається кваліфікованою більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. При цьому висновок Конституційного Суду має попереднє значення, а рішення Верховної Ради є остаточним. Крім того, саме Верховна Рада України наділялася повноваженням призначати всеукраїнський референдум щодо припинення повноважень глави держави за ініціативою не менше трьох мільйонів виборців.

Істотним для аналізу взаємовідносин законодавчої і виконавчої влади було право парламенту накладати вето на укази Президента країни та постанови Кабінету міністрів у разі, якщо вони суперечать Конституції або чинному законодавству.

Цікавим є положення ст. 111 Конституції України, яке надавало народним депутатам право звернутися із запитом до глави держави і яке накладало на останнього обов'язок відповіді у парламенті, що ставило депутатів парламенту над Президентом.

Система стримувань і противаг, що існувала між Верховною радою України і президентом України до 1993 року, свідчить про «переваги» на користь парламенту, який тільки формально вважався органом законодавчої влади, а по суті був наділений верховенством щодо інших ланок державного механізму.

У представленій 26 жовтня 1993 року версії проекту конституції України передбачалося також існування однопалатного парламенту – Верховної Ради, який наділявся повноваженнями затвердження персонального складу уряду. Однак положення проекту щодо організації і проведення процедури усунення з поста Президента України не зазнали змін. Зокрема, у ст. 3 проекту дістала відображення ідея поділу влади, згідно з якою державна влада здійснюється за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову.

Проектом, розробленим робочою групою і схваленим Конституційною Комісією 23 листопада 1995 року, зокрема ст. 111, передбачалася можливість усунення Президента України від влади у порядку імпічменту «у випадку вчинення ним злочину». Причому процедура була досить складною: за ініціативою не менш як однієї третини від конституційного складу Палати депутатів має бути створена спеціальна слідча комісія, і на підставі зроблених нею висновків палата простою більшістю голосів може висунути звинувачення, рішення мав прийняти Сенат більшістю у дві третини голосів після висновку Конституційного Суду про дотримання передбаченої в Конституції процедури розслідування і розгляду справи.

Чинна Конституція 1996 року порівняно з попередньою Конституцією і пропонованими проектами закріпила зовсім інше становище вищих органів державної влади, зокрема Президента України. Деякі дослідники сходяться в тому, що при розробці Основного Закону була поставлена мета створити в Україні президентську республіку. Саме у такій республіці Президент є главою виконавчої влади й одночасно главою держави. Конституція України проголошує Президента главою держави і гарантом дотримання Конституції (ст. 102), а Кабінет Міністрів – вищим органом у системі органів виконавчої

влади (ст. 113). Формально Президент України не має відношення до діяльності уряду. Проте ціла низка конституційних норм свідчить, що Президент – не стороння до виконавчої влади особа, оскільки він призначає за згодою Верховної ради Прем'єр-міністра, які підтверджує кандидатури інших членів Кабінету Міністрів, які висунуті Прем'єр-міністром (п. 9-10 ст. 106 Конституції України). Президент наділений правом призначати керівників інших центральних органів виконавчої влади, голів місцевих державних адміністрацій та припиняти їхні повноваження на цих посадах.

Конституція характеризує Президента як главу держави, що характерно для всіх парламентських республік, в яких ця фігура аж ніяк не претендує на статус самостійної гілки влади.

Відповідно до Конституції України 1996 року Президент перестав бути главою виконавчої влади і нібито випав із тріади поділу влади. Йому відведена важлива роль у здійсненні поділу влади – він пов'язаний обов'язком співробітництва і системою стримувань і противаг з усіма гілками влади, хоча структурно не входить до жодної з них.

Процедура імпічменту була запозичена авторами української Конституції з парламентської практики США та Англії та дещо ускладнена через відсутність двопалатного парламенту. За Конституцією України (ст. 111) «Президент України в порядку імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину».

Встановлена Конституцією України процедура імпічменту досить складна. Питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту порушується більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. Після цього для проведення відповідного розслідування Верховна Рада створює спеціальну тимчасову слідчу комісію, до складу якої включаються спеціальний прокурор і спеціальні слідчі і яка з'ясовує обставини справи. Висновки і пропозиції комісії розглядаються на засіданні Верховної Ради, яка за наявності підстав приймає рішення про звинувачення Президента України. Рішення про усунення Президента України з поста в порядку

імпічменту приймається Верховною Радою України не менш як трьома четвертими від її конституційного складу після перевірки справи Конституційним Судом України і отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент та отримання висновку Верховного Суду України про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину.

ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ

Таким чином, наукове опрацювання досліджуваної проблематики, дозволяє зробити такий висновок, що процедура імпічменту виникла на законодавчому рівні у Великій Британії та була запозичена США, країною, де ця процедура була вперше закріплена на конституційно-правовому рівні в Конституції (1787 р.), після чого інститут імпічменту став типовим для державно-правової практики всіх розвинених республік. Англійська парламентська практика, якій ми зобов'язані появою імпічменту як інституту відповідальності вищих державних посадових осіб, насамперед застосовувала імпічмент як інститут політичної відповідальності з метою тиску на короля.

Процедура імпічменту, що дістала відображення в Основному Законі України, не завжди мала відповідну послідовність та форму. Шлях до її нормативного закріплення в Конституції був досить тривалий. Хоча цей інститут був створений і закріплений в Конституції України, він має певні недоліки, які пов'язані з механізмом застосування процедури імпічменту.

II. ПОНЯТТЯ ІМПІЧМЕНТУ ТА МЕХАНІЗМ ПРОЦЕДУРИ

Останнім часом актуалізується дослідження феномену імпічменту як заходу позбавлення повноважень вищих посадових осіб за скоєння ними державної зради чи інших злочинів. А оскільки вищі посадові особи є гарантами прав і свобод людини, захисниками найважливіших життєвих цінностей людини і громадянина, взагалі держави в цілому, вони повинні бути відповідальними за свої дії, і за будь-які зловживання своїми повноваженнями, нести конституційно-правову відповідальність і в разі усунені з поста в порядку процедури імпічменту. З метою з'ясування вищевикладеного для початку пропонується розглянути та проаналізувати інститут імпічменту, беручи до уваги світовий та вітчизняний досвід вивчення сутності такого феномену як імпічмент та проблемні аспекти, які виникають навколо нього.

Історичний екскурс дозволяє стверджувати, що батьківщиною імпічменту є Англія, де імпічмент був одним з елементів судового процесу, який здійснював судовий комітет Палати лордів у кримінальних справах щодо вищих посадових осіб держави.

Сучасне смислове навантаження поняття «імпічмент» досить різноманітне. Існує багато визначень імпічменту, в яких по-різному висвітлюється його сутність та зміст. Різнманітне тлумачення терміна «імпічмент» пов'язане перш за все з тим, що ця процедура в кожній державі істотно відрізняється за підставами і суб'єктами цієї процедури.

«Імпічмент» – процедура притягнення до відповідальності і усунення з посади ряду посадових осіб. Вищі посадові особи відстороняються від посади, якщо визнаються винними в зраді, хабарництві або інших тяжких злочинах і провині.

Імпічмент також визначається у деяких країнах як конституційно встановлений порядок притягнення парламентом до відповідальності вищих посадових осіб держави (президента, міністрів, суддів вищих судів та ін.) за порушення ними законів. Під імпічментом також розуміють особливий порядок

(процедуру) обвинувачення посадових осіб держави (президентів, міністрів, суддів та ін.), передбачений конституціями ряду країн, зокрема США, та в тій чи іншій формі – Англії, Франції, деяких держав латинської Америки та ін.

Під «імпічментом» розуміється особлива встановлена законом процедура притягнення до відповідальності за грубі порушення закону посадових осіб до завершення терміну одержаних ними відповідно до конституції та законодавства повноважень.

Українські науковці тлумачать «імпічмент» як спеціальну процедуру притягнення до юридичної відповідальності вищої посадової особи держави у випадку вчинення такою особою державної зради чи інших злочинів.

Існує й розуміння імпічменту як «засобу самозахисту народу». По-перше, тому що імпічмент ініціює і в деяких країнах навіть проводить орган, якому делегований суверенітет народу. По-друге, імпічмент застосовується до конкретної особи тільки тоді, коли його дії не відповідають загальним нормам, які признані мірою гідної поведінки в суспільстві. В наведеному визначенні імпічмент відіграє велику роль в формуванні саме правової держави, демократії, оскільки зазначається, що саме імпічмент виступає засобом захисту народу, його інтересів, життєвих цінностей.

Заслуговує на увагу визначення імпічменту як спеціальної парламентської процедури відкликання з посад вищих службових осіб держави, позбавлення повноважень осіб, обраних до органу законодавчої, державної або місцевої влади, за грубі порушення законів. Що стосується імпічменту в Україні, то це усунення Президента України з поста на основі сформульованого в прийнятому Верховною Радою України за спеціальною процедурою рішення про обвинувачення його у вчиненні державної зради або іншого злочину. Наведене визначення є одним із найвдаліших, оскільки детально характеризує сутність феномену «імпічмент» та розкриває його головні ознаки.

На сьогодні різні джерела трактують визначення «імпічменту» в різноманітних формах, хоча Конституція та конституційне законодавство України як і інші не надають чіткого визначення терміна «імпічмент». Єдиними

підставами для запуску процедури є «вчинення державної зради або іншого злочину», які підпадають під дію кримінального закону. Процедура імпічменту закінчується відстороненням позбавленого недоторканності Президента України від влади.

На підставі аналізу усіх наведених вище точок зору, можна сформулювати наступне визначення. **Імпічмент** – це спеціальна процедура відкликання з посад вищих службових осіб держави, позбавлення повноважень осіб, які належать до органу законодавчої, державної, місцевої влади тощо, за вчинення такою особою державної зради чи інших злочинів, передбачених законодавством.

Перед розглядом механізму процедури імпічменту в Україні пропонуємо розглянути його на прикладі економічно розвинених держав.

Проведений аналіз докторанта Вільнюського університету Міндаугаса Статкявичуса дозволяє зазначити, що існує багато розбіжностей стосовно механізму застосування імпічменту в різних країнах. Так, конституції низки країн Європи відносять процес імпічменту до компетенції суду. В одних країнах в цьому бере участь Конституційний Суд (Німеччина, Литва, Словачія, Хорватія), в інших – Верховний Суд (Кіпр), а в деяких – обидва (Росія, Україна). Верховний Суд США не бере участь в процесі і навіть неправомірний давати які-небудь рекомендації в процесі.

Питання про повноваження суду – одне з найважливіших спірних питань сучасного інституту імпічменту. Згідно Конституції Словенії тільки Конституційний Суд приймає рішення про відповідальність президента або відкидає пред'явлені йому звинувачення. У деяких державах конституційну санкцію застосовує парламент, але виводи суду незаперечні.

Процес імпічменту вимагає регламентації і за процесуальними мотивами. Формально звинувачення пред'являє парламент, оскільки парламент є «хазяїном імпічменту». Але звинувачення депутати можуть пред'явити лише за наявності вагомих доказів. Якби парламент вивчав матеріали справи, це відняло б неймовірно багато часу і зруйнувало б його нормальну роботу. Саме тому в

парламенті створюються тимчасові комітети або комісії, повноваження яких обмежуються підготовкою відповідних матеріалів. Результатом діяльності цієї комісії є укладення про наявність фактичних обставин, покладених в основу звинувачення. У США таку функцію має юридичний комітет Палати представників, в Литві - Спеціальна комісія з розслідування, в Росії – спеціальна комісія.

Цікаво зазначити про механізм реалізації інституту імпічменту в Німеччині. У Німеччині повноваження Федерального президента прописані у п'ятому розділі Конституції. Важливим для розуміння описуваної процедури є те, що вибори Федерального президента проводяться Федеральними зборами, причому без попередніх дебатів, а також те, що роль Президента в цій країні сконцентрована на представницьких функціях. Його повноваження у разі особистих перешкод для виконання його посади або дострокового звільнення переходять до Голови Бундесрату. Про порядок його усунення від влади йдеться у Конституції країни. Бундестаг або Бундесрат може порушити перед Федеральним конституційним судом звинувачення проти Федерального президента в умисному порушенні ним Основного закону чи іншого федерального закону. Пропозиція про порушення звинувачення має бути представлена не менш як чвертю голосів членів Бундестагу або чвертю голосів членів Бундесрату. Для вирішення питання про порушення звинувачення необхідна більшість у дві третини голосів членів Бундестагу або у дві третини голосів членів Бундесрату. Звинувачення підтримується уповноваженим, який висунув звинувачення органу. Якщо Федеральний Конституційний Суд встановить, що Федеральний президент винен у навмисному порушенні Основного або іншого федерального закону, він може оголосити про усунення Федерального президента з посади. Після порушення звинувачення федеральний конституційний суд має право тимчасовим розпорядженням постановити, що Федеральний президент не може виконувати своїх посадових функцій. З огляду на реальне значення фігури Федерального президента в житті країни, на практиці відсторонення чинного президента жодного разу не

реалізовувалося. Таким чином, процедура імпічменту у ФРН реалізується у двопалатному парламенті, обвинувачення може бути сформульоване будь-якою з палат парламенту. Рішення про тимчасове припинення повноважень президента приймає Конституційний Суд.

В Італії і Австрії рішення приймається на спільному засіданні обох палат. Конституція російської Федерації передбачає ініціативу тільки нижньої палати парламенту – Державної Думи, де рішення приймається двома третинами голосів.

У США розгляд справ про імпічмент можна поділити на три стадії: збудження переслідування палатою представників; розгляд матеріалів відповідним комітетом палати; судові слухання в сенаті, що закінчуються винесенням вироку.

Після висунення обвинувачення конституції деяких держав, наприклад, Словенії та Угорщини, передбачають можливість припинення повноважень президента до закінчення розгляду справи.

Що стосується створення спеціальної слідчої комісії, то в деяких країнах створення такої комісії не передбачено, зокрема у Румунії та Болгарії прийняттю рішення передую розгляд справи та висновки Конституційного Суду.

В Болгарії, Хорватії і Словенії рішення Конституційного Суду про наявність правопорушення, в якому звинувачено президента, відповідно до конституції автоматично веде до припинення його повноважень.

В узагальненому вигляді будь-яка процедура імпічменту президента включає обов'язково стадії ініціювання, розслідування, розгляду його висновків та прийняття рішення по справі. Порушення питання про імпічмент здійснюється у стінах представницького органу за ініціативою групи парламентаріїв. Їх кількість визначається національним законодавством. У республіці Болгарія, зокрема, обвинувачення висувається за пропозицією не менше чверті народних представників і вважається підтриманим, якщо за нього

проголосувало більше третини депутатів, в Литовській же республіці – за рішенням кваліфікованої більшості.

Що ж стосується механізму реалізації імпічменту в Україні, то він передбачає шість стадій: ініціювання питання Верховною Радою, створення тимчасової слідчої комісії, розгляд Верховною Радою її пропозицій, перевірка Конституційним Судом, підготовка рішення Верховним Судом і передача його до Верховної Ради, розгляд Верховною Радою питання про імпічмент і прийняття рішення.

У статті 111 Конституції України визначено такий порядок усунення Президента з поста Верховною Радою України:

Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину.

Питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту ініціюється більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Для проведення розслідування Верховна Рада України створює спеціальну тимчасову слідчу комісію, до складу якої включаються спеціальний прокурор і спеціальні слідчі.

Висновки і пропозиції тимчасової слідчої комісії розглядаються на засіданні Верховної Ради України.

За наявності підстав Верховна Рада України не менш як двома третинами від її конституційного складу приймає рішення про звинувачення Президента України.

Рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту приймається Верховною Радою України не менш як трьома четвертими від її конституційного складу після перевірки справи Конституційним Судом України і отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент та отримання висновку Верховного Суду України про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину.

За Конституцією України порядок імпічменту має квазісудовий характер, тобто містить деякі елементи досудових процедур – створення спеціальної тимчасової слідчої комісії, призначення спеціального прокурора, спеціальних слідчих, пред’явлення обвинувачення, надання висновку Верховним Судом України. Однак сам судовий процес відсутній: немає судових засідань, змагальності і диспозитивності сторін, свободи у наданні доказів, їх дослідженні та доведенні їхньої переконливості перед судом, а головне – не вистачає обвинувального вироку суду, згідно з яким особу можна вважати винною у скоєнні злочину.

Такі конституційні протиріччя є невирішеними як у теоретичному, так і практичному сенсі, оскільки стаття 124 Конституції України наголошує, що «Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються». Частина друга цієї ж статті зазначає, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, які виникають у державі. Звідси виникає колізія, оскільки стаття 111 Конституції передбачає, що саме Верховна Рада України приймає рішення про звинувачення, створює спеціальну тимчасову слідчу комісію для проведення розслідування Верховна Рада України, висновки і пропозиції тимчасової слідчої комісії розглядаються на засіданні Верховної Ради України. Все це суперечить нормам статті 124 Конституції України.

Ще більш запитань виникає за відсутності чітко регламентованої на законодавчому рівні процедури імпічменту. Відповідно до частини другої статті 19 Конституції України посадові особи органів державної влади зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України. Проте стаття 111 Конституції України ні межі, ні спосіб дії суб’єктів процедури імпічменту не визначає. Зокрема це стосується спеціального прокурора, спеціальних слідчих та тимчасової слідчої комісії. Не визначені права та обов’язки захисників, свідків, експертів. Не врегульовані також дії Верховного Суду України як

суб'єкта конституційно-правової процедури, зокрема не визначено, хто, у якому складі і яким чином готує та затверджує висновок Верховного Суду України про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України містять ознаки державної зради або іншого злочину.

Таким чином, зазначена процедура усунення Президента України з посади має певні недоліки, зокрема, не знайшла відображення в законодавстві ціла низка процедурних питань, таких, як строки здійснення імпічменту, порядок створення і функціонування тимчасової спеціальної комісії, порядок збору доказів, наслідки здійснення імпічменту.

Такий досить складний порядок притягнення Президента до відповідальності, відсутність процесуальної регламентації імпічменту робить його здійснення майже неможливим.

Нещодавно науковці зацікавилися розглядом цієї теми, а саме питанням реалізації механізму процедури імпічменту. Цікавим було відмітити, що українські дослідники зазначають, що інститут імпічменту має насамперед запобіжне значення, бо притягнення президента до відповідальності в порядку імпічменту трапляється у політичній практиці держав порівняно рідко. Наприклад, на сьогодні можна виділити один такий досвід в світі. Отже, найвідомішим прикладом вдалого імпічменту є позбавлення влади президента Литви Р. Паксаса.

В. Мельниченко та Н. Плахотнюк наголошують на тому, що відповідальність Президента України слід віднести до мало розроблених у теорії та складно сформульованих у нормативній моделі складових інституту президента. Фактично конституційні норми вказують на один вид відповідальності – конституційну у формі усунення з поста в порядку імпічменту. Однак цей вид відповідальності – це відповідальність за вчинення злочину. При цьому не визначено, чи є таким злочином порушення присяги, і якщо є, – то хто, як, та у який спосіб це буде визначати. Всі ці питання потребують вивчення та свого вдосконалення, перш за все на законодавчому рівні.

Вирішення проблем (допоки гіпотетичних), пов'язаних зі здійсненням процедури імпічменту у вітчизняних державно-правових умовах, вбачається насамперед у зміні формулювання ст. 111 Конституції України, яка визначає коло підстав порушення імпічменту щодо глави держави.

Так, Р. Мартинюк вважає, що вітчизняна модель процедури імпічменту регламентована ст. 111 Конституції України мала б виглядати таким чином: «Президент України може бути усунутий із поста Верховною Радою України в порядку імпічменту в разі вчинення ним державної зради або іншого злочину чи умисного порушення Конституції України. Питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту ініціюється більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. Для проведення розслідування Верховною Радою України створюється спеціальна тимчасова слідча комісія, до складу якої включається спеціальний прокурор і спеціальні слідчі. Висновки і пропозиції тимчасової слідчої комісії розглядаються на засіданні Верховної Ради України. За наявності підстав остання не менш як двома третинами від її конституційного складу приймає рішення про звинувачення Президента України. Президент України вважається усунутим із поста в порядку імпічменту і припиняє свої повноваження у випадку перевірки справи Конституційним Судом України та отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент та отримання висновку Верховного Суду України про те, що діяння, у яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину. Підставою для усунення президента України із поста в порядку імпічменту є також висновок Конституційного Суду України про умисне порушення Президентом України Конституції України». З огляду на те, що процедура імпічменту навіть у державно-правовій практиці високорозвинених країн є явищем рідкісним, у вітчизняній державно-правовій практиці вона має набути настільки простої конструкції, наскільки це необхідно для того, щоб вона стала реальною.

Багато питань виникає за відсутності чітко регламентованої на законодавчому рівні процедури імпічменту. Для вирішення цієї проблеми необхідно чітко визначити науково-практичні пропозиції, що спрямовані на створення необхідної нормативно-правової бази, наприклад, окремого закону України «Про Президента України», який би забезпечував реалізацію механізму процедури імпічменту Президента України, визначав та встановлював його відповідальність перед народом України за свої дії та бездіяльність. Для того, щоб механізм відповідальності Президента України мав дієвий характер, він повинен бути закріплений лише в суворо визначених нормативно-правових актах, у відповідності з розмежуванням повноважень різних рівнів публічної влади, встановленої Конституцією України. Всі питання, які стосуються діяльності, зокрема – відповідальності посадових осіб вищих органів державної влади, мають дістати відображення і рішення у відповідних нормативно-правових актах, хоча б для того, щоб уберегти себе і наступні покоління від можливих політичних криз.

Окрім прийняття окремого закону, який регулював би процедуру імпічменту Президента України та правового акту, який би регулював загальний порядок створення тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України тощо, необхідне також законодавче закріплення правових наслідків у випадку припинення імпічменту внаслідок відставки Президента. Добровільна відставка Президента не повинна припиняти розслідування по кримінальній справі або настання інших юридичних наслідків за вчинене правопорушення. Обов'язково треба передбачити у законі, який регулюватиме процедуру здійснення імпічменту, що його наслідком є не тільки відставка посадової особи, а й заборона займати в майбутньому будь-яку посаду в органах державної влади. Така санкція є логічним наслідком імпічменту.

На сучасному етапі конституційних змін все частіше з'являються наукові роботи, присвячені порівняльно-правовому аналізу досвіду функціонування інституту президентства в Україні та в зарубіжних країнах. Дослідники мають на меті оптимізувати діяльність Президента України в системі органів держави,

здійснити науковий аналіз теоретичних та практичних проблем становлення, розвитку і функціонування інституту президентства, запозичити позитивний досвід у вітчизняну державотворчу практику.

Тематична актуалізація цієї проблематики пов'язана із необхідністю нормативної визначеності процедури реалізації президентських повноважень. Нагальною проблемою залишається відсутність конституційного закону "Про Президента України". Тому, однією з найбільш актуальних і гострих проблем сучасної науки є проблема теоретичного обґрунтування місця і ролі Президента України як глави держави в системі органів держави, максимально чіткого визначення його компетенції.

Отже, Президент України посідає важливе місце в системі органів держави, що обумовлено не тільки специфічним статусом глави держави, а й наділенням його широкими повноваженнями. Він знаходиться не над гілками влади, а між ними, забезпечуючи єдність державної влади та ефективне функціонування її гілок. Тому доцільним є приділити увагу саме імпічменту Президента як гаранта законності та правопорядку в країні.

ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ

Таким чином, розглянувши різноманітні точки зору українських та зарубіжних вчених щодо вивчення імпічменту та дискусії з приводу механізму її реалізації на практиці, можна зробити висновок, що імпічмент відіграє важливу роль у становленні правової держави, перш за все, демократії, тому потребує більшого акцентування уваги при розгляді і вивченні цього феномену, та його врегулюванні на законодавчому рівні. Беручи до уваги те, що імпічмент в високорозвинених країнах на практиці є рідкою процедурою, тому треба зазначити, що у житті нашої держави вона має хоча б набути такої простої конструкції, наскільки це необхідно аби вона стала взагалі реальною для реалізації.

ВИСНОВКИ З ТЕМИ

Отже, можна підвести наступні підсумки:

1. Процедура імпічменту виникла на законодавчому рівні у Великій Британії та була запозичена США, країною, де ця процедура була вперше закріплена на конституційно-правовому рівні в Конституції (1787 р.), після чого інститут імпічменту став типовим для державно-правової практики всіх розвинених республік.

2. Процедура імпічменту, що дістала відображення в Основному Законі України, не завжди мала відповідну послідовність та форму. Шлях до її нормативного закріплення в Конституції був досить тривалий. Хоча цей інститут був створений і закріплений в Конституції України, він має певні недоліки, які пов'язані з механізмом застосування процедури імпічменту.

3. Імпічмент – це спеціальна процедура відкликання з посад вищих службових осіб держави, позбавлення повноважень осіб, які належать до органу законодавчої, державної, місцевої влади тощо, за вчинення такою особою державної зради чи інших злочинів, передбачених законодавством.

4. Механізм реалізації імпічменту в Україні передбачає шість стадій: ініціювання питання Верховною Радою, створення тимчасової слідчої комісії, розгляд Верховною Радою її пропозицій, перевірка Конституційним Судом, підготовка рішення Верховним Судом і передача його до Верховної Ради, розгляд Верховною Радою питання про імпічмент і прийняття рішення.

5. Багато питань виникає за відсутності чітко регламентованої на законодавчому рівні процедури імпічменту. Для вирішення цієї проблеми необхідно чітко визначити науково-практичні пропозиції, що спрямовані на створення необхідної нормативно-правової бази, яка б забезпечувала реалізацію механізму процедури імпічменту Президента України, визначала та встановлювала його відповідальність перед народом України за свої дії та бездіяльність.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ

В ході лекції розглянуто лише частину з того значного кола питань, що необхідно буде опанувати майбутнім юристам при вивченні курсу.

Саме тому при підготовці до практичних занять з теми рекомендується звернутись не лише до базових підручників, а ще й до інших джерел, які можна знайти у бібліотеці університету або у книжковому фонді навчально-методичного кабінету кафедри загальноправових дисциплін.

В процесі вивчення теми лекції пропонується для кращого засвоєння навчального матеріалу ознайомитись з підручниками та посібниками з числа зазначених у списку літератури. При використанні джерел російських авторів необхідно опанувати навчальний матеріал, корегуючи його з урахуванням положень законодавства України.

Пропонується звернути особливу увагу на низку питань, що є дискусійними серед науковців, а тому іноді відзначаються суттєво відмінними один від одного поглядами вирішення теоретичної проблеми.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ

В ході лекції розглянуто лише частину з того значного кола питань, що необхідно буде опанувати майбутнім юристам при вивченні курсу.

Саме тому при підготовці до практичних занять з теми рекомендується звернутись не лише до базових підручників, а ще й до інших джерел, які можна знайти у бібліотеці університету або у книжковому фонді навчально-методичного кабінету кафедри загальноправових дисциплін.

В процесі вивчення теми лекції пропонується для кращого засвоєння навчального матеріалу ознайомитись з підручниками та посібниками з числа зазначених у списку літератури. При використанні джерел російських авторів необхідно опанувати навчальний матеріал, корегуючи його з урахуванням положень законодавства України.

Пропонується звернути особливу увагу на низку питань, що є дискусійними серед науковців, а тому іноді відзначаються суттєво відмінними один від одного поглядами вирішення теоретичної проблеми.

ТЕМА № 8. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ УРЯДУ

(4 години)

ПЛАН ЛЕКЦІЇ:

1. Конституційна відповідальність Кабінету Міністрів України: інституціональний аспект
2. Напрями удосконалення парламентського контролю за діяльністю уряду в Україні

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

1. Висновок Конституційного Суду України у справі про внесення змін до статей 84, 85 та інших Конституції України від 14 бер. 2001 р. № 1–в/2001 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 12.
2. Держалюк О. Міжнародний досвід функціонування інституту парламентського контролю за діяльністю уряду в контексті українських реалій / О. Держалюк // Україна дипломатична. – К., 2010. – Вип. XI. – С. 799–824.
3. Закон України про внесення змін до Конституції України // Відом. Верховної Ради України. – 2005. – № 2.
4. Закон України «Про статус народного депутата України» // Відом. Верховної Ради України. – 1993. – № 3.
5. Мартинюк Р. Парламентська відповідальність уряду в зарубіжній та вітчизняній практиці: компаративний аналіз / Р. Мартинюк // Вибори та демократія. – 2010. – № 1 (23). – С. 54–62.
6. Мищак І. М. Деякі питання удосконалення контрольної функції парламенту / І. М. Мищак // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2010. – № 3. – С. 37–43.

7. Модернізація України – наш стратегічний вибір : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2011. – 432 с.
8. Павленко Р. М. Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. політ. наук : 23.00.02 – "політичні інститути та процеси" / Р. М. Павленко; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. – К., 2001. – 16 с.
9. Сорока С. В. Вотум недовіри як форма взаємодії уряду і парламенту в процесі виконання державно-управлінських функцій / С. В. Сорока // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології. – 2011. – № 1 (4). – С.129–136.
10. Чебаненко О. Оцінка стану українського парламентаризму на основі керівних принципів демократичних парламентів / О. Чебаненко // "Часопис ПАРЛАМЕНТ". – 2011. – № 2. – С. 2–40.
11. Riccardo Pelizzo, Rick Stapenhurst Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation. World Bank Policy Research Working Paper 3388, September 2004 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ToolsforLegislativeOversight.pdf>
12. Williams Laron K. Unsuccessful Success? Failed No-Confidence Motions, Competence Signals, and Electoral Support [Електрон. ресурс]. –Режим доступу : http://citation.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation_/2/7/9/9/5/pages279954/p279954-2.php

МЕТА ЛЕКЦІЇ:

Розглянути інституціональний аспект конституційної відповідальності Кабінету Міністрів України та напрями удосконалення парламентського контролю за діяльністю уряду в Україні.

ВСТУП

Упродовж певного часу в Україні пропагується чи навіть нав'язується, насамперед політиками, а також деякими науковцями й аналітиками, громадська думка про перспективність конституційного розвитку держави як парламентської республіки з відповідним статусом Кабінету Міністрів. Однак практика розвитку парламентських республік свідчить, що в системі органів здійснення різних видів влади – президент, парламент, уряд – якраз уряд (тут і далі за текстом уряд – родове поняття органу здійснення виконавчої влади) займає специфічну домінуючу позицію. У зв'язку із цим актуальним постає питання про виокремлення юридичного, зокрема конституційного, статусу й, так би мовити, «буття» й «урядування» уряду, а також (що особливо важливо) його контрольованості чи підконтрольності й відповідальності в різних аспектах цих понять.

І. КОНСТИТУЦІЙНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ: ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

Попри безумовну актуальність конституційної відповідальності держави та влади, для розвитку демократії на засадах верховенства права, точніше, відповідального здійснення влади, необхідно визнати, що в сучасному конституціоналізмі вирішення проблематики статусу, передовсім компетенції й діяльності, уряду в частині його відповідальності потребує доктринального наукового й науковопрактичного розроблення. Адже загальновідомою є проблематичність відповідальності уряду. Як стверджує А. Шайо, відповідальність уряду – це «... не більше, ніж позбавлений усякого ризику міф». Можна не погодитись із категоричним твердженням, але незаперечним є те, що в конституціях багатьох країн цим фактично тільки декларується відповідальність уряду, а її підстави формулюються, як правило, загальними поняттями. Це, з нашого погляду, зумовлено тим, що в сучасній науці конституційного права в різних аспектах лише дискутуються загальні риси проблематики конституційної й конституційно-правової відповідальності. Через недостатність доктринальних, концептуальних і прикладних розробок зазначеної проблеми вона об'єктивно ще не може достатньо застосовуватись. Інакше кажучи, в сучасному конституціоналізмі ще немає розробленої до рівня практичного використання доктрини, а відтак, і концепції конституційної відповідальності. Водночас необхідно особливо підкреслити, що ті, хто здійснює державну владу, у тому числі й в Україні, ще не заінтересовані в опрацюванні а, тим більше в практичному застосуванні підконтрольної суспільству доктрини, відповідальної держави, відповідального здійснення влади, зокрема, відповідального уряду й урядування. Незважаючи на такий стан розвитку науки і практики, наукові й науково-прикладні розробки так чи інакше сприятимуть просуванню ідеології відповідальної держави, відповідального здійснення публічної влади й відповідних наукових доктрин та їх прикладного опрацювання й застосування.

Важливо зазначити, що конституційну відповідальність Уряду потрібно розвивати стосовно його місії – гарантії найвищих соціальних цінностей і конституційного ладу. Іншими словами, йдеться про розроблення нової, компетенційної концепції конституційної відповідальності, про її законодавче закріплення (юридизацію у відповідній конституції) й реалізацію у правозастосовній діяльності.

Безпосередньою зробимо спробу встановити й обґрунтувати концептуальні засади юридизованої чинною Конституцією конституційної відповідальності (йдеться про нормативне поняття «конституційний» – відповідаючий Конституції України), насамперед інституціональної як складників статусу, зокрема, компетенції Кабінету Міністрів України як органу здійснення виконавчої влади, його складу й окремих учасників останнього. Водночас це також є чинником розвитку методології компетенційного аналізу й компетенціювання Уряду як інституту певного виду державної влади й державного управління. Для досягнення поставленої мети визначаємо такі головні завдання:

- окреслити засадничі позиції дослідження конституційної відповідальності Уряду;
- установити зумовленості конституційної, передусім інституціональної, відповідальності Уряду;
- установити детермінованість чинною Конституцією Ук-раїни інституціональної конституційної відповідальності Уряду в аспектах компетенції (а) Верховної Ради України і (б) Президента України.

Засадничі позиції дослідження конституційної відповідальності Уряду. Що стосується методології, зазначимо, що конституційна відповідальність Уряду досліджується в контексті розроблюваної статусної (зокрема компенсаційної) концепції юридичної, у тому числі й конституційної відповідальності. Згідно з розроблюваною концепцією остання є самостійним, конституційно, буквою чи навіть сутністю конституції обумовленим видом правової (юридичної) відповідальності, спрямованим перш за все на

забезпечення конституційного правопорядку, законності тощо. Інакше кажучи, конституційна відповідальність – це спосіб правового (юридичного) забезпечення реалізації конституції, її букви й сутності, який передбачає необхідність (точніше, обов'язок) для суб'єктів конституційних відносин відповідати своєю компетентністю (своїми право- та юридично значущими діями) конституційній компетенції (конституційним нормам). Тут щодо конституційної презумпції довіри йдеться про симетрію компетенції й компетентності, інакше, конституційних діянь де-факто й де-юре, відповідних конституційних суб'єктів та їх відповідність довірі, зокрема, очікуванням соціуму. Якраз в аспекті дотримання чи порушення конституційного принципу довіри – справедливої конституційної симетрії – і трактується конституційна відповідальність – позитивна чи негативна, яка у свою чергу, зумовлює відповідні санкції. Зазначимо, що останні становлять тут окремий інститут, пов'язаний з інститутом відповідальності, точніше, безпосередньо зумовлений ним.

Юридичну, у тому числі й конституційну, відповідальність Уряду розуміємо й розробляємо як родове поняття за певними критеріями. За суб'єктним критерієм, воно трансформується у певні суб'єктні види відповідальності. За цим же критерієм виокремлюємо такі види юридичної відповідальності Уряду: (а) як органу держави – здійснення певного виду державної влади; (б) як колегіального органу – складу Уряду; (в) окремих учасників складу Уряду – як колегіального органу. Водночас і конституційна відповідальність Уряду трактується нами як вид правової (юридичної) відповідальності, яка також має певні підвиди: інстанційна, інституційна, колегіальна, субституційна, субсидіарна, солідарна, персональна та ін. За предметом відповідальності можемо вести мову про відповідальності конституційну гуманітарну, конституційну соціальну тощо.

Для предмета цих досліджень аксіоматичним є те, що в аспекті сутності поняття «правова держава» Уряд, його склад та окремі учасники є відповідальними. А це означає, що деякі їх діяння й акти можуть бути

кваліфіковані як правомірні, так і неправомірні, конституційні й неконституційні. З викладеного цілком логічно виникає питання про правову кваліфікацію компетенційності (у тому числі й компетентності) цих суб'єктів (Кабінету Міністрів України, його складу й окремих учасників) і вирішення в певний спосіб питання про їх відповідальність і санкції.

Щодо розроблюваної концепції конституційної відповідальності слід детально вивчити детерміновану чинною Конституцією інституційну (інституціональну) конституційну відповідальність Уряду. Ідеться про дослідження і встановлення конституційної відповідальності Кабінету Міністрів України, його складу й окремих його учасників у згідно з (умовно кажучи, перед) правом в аспекті інституціональної компетенції або через інші конституційні інституції й органи – Президента й Верховну Раду України. А це означає, що варто розкрити проблематику конституційної відповідальності Уряду, вирішення якої віднесено до компетенції інших інституцій та органів здійснення публічної, зокрема державної, влади. У той же час зазначимо, що Основний Закон країни детермінує відповідальність Уряду перед іншими органами здійснення влади – Президентом України й Верховною Радою України. Однак у своїх розробках ми розглянемо інстанційну концепцію відповідальності – правову. Зумовленість конституційної відповідальності Уряду. Це завдання дослідження необхідно розглядати в аспекті правових і юридичних (передовсім вищих – конституційних) гарантій соціальних цінностей і безпеки конституційного ладу держави, у тому числі й України. Вищі правові, юридичні й конституційні гарантії як соціальних цінностей, так і безпеки конституційного ладу України в певні способи (буквально чи в контексті) визначені в чинній Конституції. Щодо компетенції й відповідальності в частині сказаного Основний Закон проголошує: «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» (ч. 2 ст. 3); «Кожен зобов'язаний неухильно дотримуватися Конституції України та законів

України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей» (ч. 1 ст. 68). Аналогічними є й так звані антиузурпаційні норми Конституції: «Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами» (ч. 3 ст. 5); «Ніхто не може узурпувати державну владу» (ч. 4 ст. 5). Провівши системний аналіз цитованих та інших норм Основного Закону країни, доходимо висновку, що позитивна компетенційність (обов'язок позитивних праводіянь) і позитивна відповідальність як принцип закріплені в загальній формі через імперативні зобов'язальні конституційні норми. Останній, на наше переконання, треба трактувати як загальний принцип національного конституціоналізму, без безпосереднього установлення правової, юридичної (зокрема конституційної) відповідальності, а також негативних санкцій за його порушення або невиконання.

Як видається, якраз у такий спосіб – позитивних компетенційності й відповідальності чи позитивних конституційних праводіянь – встановлено режим конституційної законності й правопорядку. Сутність цього принципу зводиться до детермінації певного суспільного договору, який теж виражається в ньому. Згідно із цим принципом відповідні інституції публічної влади (зокрема держави) – через відповідні органи здійснення державної влади і народ (громадяни) – через певні форми чи способи волевиявлення, взаємно погоджуються розвивати відносини між собою на підставі Конституції України й відповідно до неї, набуваючи в легальний спосіб (умовно кажучи, беручи на себе) визначені нею компетенції (зокрема обов'язки), – перш за все дотримуватися Основного Закону країни. Ідеться про договірні компетенції – зобов'язання бути позитивно, відповідальними, передовсім конституційно.

Однак для забезпечення принципу позитивних праводіянь без належного розвитку низки пов'язаних з ним інститутів – таких, як конституційна компетенція, конституційна позитивна відповідальність, – конституційних санкцій видається недостатньо. У критеріальному розумінні умов позитивно

ціннісного розвитку суспільних відносин ці принципи становлять необхідну й достатню умови.

Слід також визнавати за всіма інституціями здійснення публічної влади (зокрема, органами влади державної, громадянами, громадами) і за народом у цілому як важливий обов'язок, а не тільки право, бути позитивно відповідальними, тобто активно діяти щодо гарантій і гарантування соціальних цінностей і конституційного ладу. Це стосується й Уряду, якому внаслідок належності до системи органів здійснення державної влади законодавчо (Конституцією України) закріплено відповідну компетенцію. Його склад, окремі учасники у встановленому законодавством порядку теж набувають таку компетенцію.

Отже, конституційна відповідальність Уряду як органу здійснення виконавчої влади зумовлена його статусом, насамперед виконавчовладною компетенцією в частині конституційних гарантій соціальних цінностей і безпеки конституційного ладу України.

Детермінованість чинною Конституцією інституціональної конституційної відповідальності Кабінету Міністрів України. В Основному Законі цьому питанню окрім статей, які визначають компетенційну відповідальність Уряду, присвячено низку статей, а саме:

- у п. 12 ч. 1 ст. 85 визначено, що до повноважень Верховної Ради України належить: «... вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України»;

- у ст. 87 названо суб'єктів (Президент України або не менше однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України) внесення пропозиції (постановки питання) про відповідальність Кабінету Міністрів України та процедуру прийняття резолюції про недовіру Кабінету Міністрів України (йдеться про відповідальність усього складу Уряду, а не окремих його учасників);

- у ч. 2 ст. 113 встановлено, що «Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України,

підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених цією Конституцією» (йдеться про відповідальність усього складу Уряду, а не окремих його учасників);

– у ч. 1 ст. 115 визначено, що «Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України « (йдеться про відповідальність усього складу Уряду, а не окремих його учасників);

– у ч. 2 ст. 115 проголошено, що «Прем'єр-міністр України, інші члени Кабінету Міністрів України мають право заявити Верховній Раді України про свою відставку»;

– у ч. 3 ст. 115 визначено, що «відставка Прем'єр-міністра України, прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України мають наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України. У цих випадках Верховна Рада України здійснює формування нового складу Кабінету Міністрів України у строки і в порядку, що визначені цією Конституцією».

Провівши комплексний аналіз цитованих статей, доходимо висновку, що вони детермінують також інституціональну відповідальність: лише Верховна Рада України (п. 12 ч. 1 ст. 85) остаточно вирішує питання про відставку Прем'єр-міністра України та інших учасників складу (у редакції законодавця – членів) Уряду, а також усього його складу (ч. 1 ст. 87). Однак потребує додаткового розгляду й вирішення питання суб'єктів, компетентних порушити питання про відставку всього складу Уряду, а також окремо чи персонально Прем'єр-міністра України та інших учасників складу Уряду. Адже якщо розглядати згадані норми (п. 12 ч. 1 ст. 85) в системному зв'язку з ч.2 ст.115, то можна стверджувати, що відставка Прем'єр-міністра України, інших учасників складу Уряду можлива, лише якщо вони персонально заявляють про неї, тобто йдеться про один вид чи спосіб відставки – персональну самовідставку.

Якщо з певних причин виникає питання відповідальності усього складу Уряду, має застосовуватися спеціальна процедура, передбачена ст.87 Конституції України. Отже, питання про відповідальність усього складу Уряду

(результатом розгляду якого може стати прийняття парламентом резолюції про недовіру йому, що має наслідком відставку Уряду) можуть ініціювати 2 конституційні інституції – Президент України або не менш однієї третини (сто п'ятдесят) народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Аналізовані норми мають й також інше трактування: вченими висловлюється думка, що для відставки Уряду використання Верховною Радою України повноваження, передбаченого п.12 ч.1 ст. 85 Основного Закону означає на практиці майже повне блокування дії ст.87. За такого застосування цієї норми, на їх думку, положення ст.87 втрачають сенс, оскільки тоді Верховна

Рада України зможе легко обійти цю спеціально встановлену процедуру дострокового припинення повноважень Уряду за своєю ініціативою, передбаченою Конституцією, з метою забезпечення стабільності діяльності Уряду й уникнення штучних урядових криз.

Наведене тлумачення цих норм Основного Закону видається не зовсім коректним. Адже в першому випадку (п. 12 ч. 1 ст. 85) йдеться про індивідуальну чи персональну відповідальність і відставку, у другому (ст. 87) – про колективну. Це означає, що їх необхідно розглядати окремо з урахуванням того, що в п.12 ч.1 ст.85 Конституції, передбачено можливість відставки, точніше – самовідставки (індивідуальної), в системному зв'язку з ч.2 ст.115, коли Прем'єр-міністр, інші учасники складу Кабінету Міністрів України самостійно заявляють про свою відставку. Водночас ст.87 детермінує вимушену відставку (за ініціативою іншої сторони й рішенням компетентного органу), а ч.2 ст.115 детермінує самовідставку (за власною ініціативою й рішенням компетентного органу). Окрім цього (що важливо в аспекті відповідальності всіх учасників складу Уряду), п.12 ч.1 ст.85 Основного Закону передбачає також і те, що до повноважень Верховної Ради України належить «звільнення зазначених осіб з посад». Тут, з нашого погляду, поняття «звільнення з посад» необхідно розглядати як у порядку відставки, так і в

іншому порядку. Проте відкритим залишається питання, в якому саме порядку і з яких підстав здійснюється це звільнення.

Як бачимо, Конституція встановлює 2-х суб'єктів інституціональної конституційної відповідальності Кабінету Міністрів України, його складу й окремих учасників останнього: це Президент і Верховна Рада України.

Водночас згідно з принципом правової визначеності питання відповідальності, передусім конституційної, вираження недовіридовіри Кабінету Міністрів України, його складу й окремим учасникам вирішені недостатньо коректно. Також не передбачено можливості вотуму недовіри персонально окремим учасникам складу Кабінету Міністрів України, їх звільнення з інших причин, як-от зокрема недостатня, неправова, незаконна компетентність чи неналежна поведінка тощо. Детермінованість чинною Конституцією України інституціональної конституційної відповідальності Кабінету Міністрів України в аспекті компетенції Верховної Ради України. (Відповідальність Уряду перед Верховною Радою України).

Згідно з Конституцією України Верховна Рада України (далі за текстом – Парламент) здійснює контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України (пункти 4, 11, 13 ст. 85, ст. 87, ст. 113), тобто здійснення контролю чи контрольна функція Парламенту є його компетенцією й відповідальністю щодо Уряду. Попередньо проведений аналіз компетенції Парламенту, перш за все повноважень, щодо діяльності Уряду свідчить, що він остаточно вирішує питання про відставку Прем'єр-міністра, інших учасників складу Уряду, а також усього Уряду.

Згідно зі статтями 87 і 115 Основного Закону Парламент може розглянути питання про відповідальність Уряду у формі резолюції про недовіру. Прийняття ним такої резолюції має наслідком відставку всього складу Уряду. Припускаємо, що неприйняття резолюції про недовіру можна трактувати як довіру до складу Уряду чи як його позитивну відповідальність. Однак вимагає окремого дослідження питання дієвості інституціональної конституційної відповідальності Уряду в аспекті компетенції Парламенту. Адже внаслідок

проведеної в Україні конституційної реформи створено умови для політичної солідарності чи навіть єдності коаліції депутатських фракцій у Парламенті та складу Уряду, що є чинником політично корисливої оцінки останньою діяльності як власної, так і сформованого нею й політично солідарного (умовно кажучи, свого) складу Уряду. Виняток є можливим хіба щодо міністрів, призначених за квотою Президента України. Правові та юридичні аспекти проблематики політичної діяльності, зокрема, політичної та іншої корисності й корисливості, у тому числі й корупції, є предметом окремих досліджень і розробок. Тут тільки зазначимо, що політична корисливість може здійснюватися за певних умов у різні способи, виявляючись у несправедливому, неправовому, незаконному (тобто загалом корисливому) формуванні незаслуженого електорального вибору з використанням влади. При кваліфікації політичної та іншої корисливості необхідно виокремлювати корисливе використання влади з метою її утримання чи набуття (отримання), а також не забувати про можливість її (влади) корисливого «конвертування» в інтересах власних та інших осіб.

Зазначена політична єдність складу органів здійснення різних видів державної влади фактично нівелює цей конституційний принцип на засадах поділу, утворюючи також умови для унеможливлення де-факто об'єктивного парламентського контролю й будь-якої відповідальності складу Кабінету Міністрів України перед Верховною Радою України. Адже прийняття нею резолюції про недовіру й відставка складу Кабінету Міністрів України, як установлення його негативної конституційної відповідальності, може трактуватися як констатація неналежної, недостатньої чи навіть негативної діяльності (негативної конституційної відповідальності) відповідного складу

Верховної Ради України, точніше самої правлячої (владної) коаліції депутатських фракцій. Тому, видається, що де-факто резолюція про недовіру складу Кабінету Міністрів України може бути прийнята хіба що за умови переформування цієї коаліції. Викладене означає, що норми ч. 2 ст. 113 Конституції України про відповідальність, підконтрольність і підзвітність

Кабінету Міністрів України перед Верховною Радою України є декларативними.

Підсумовуючи наведенні міркування, зазначимо, що деюре задекларована Конституцією відповідальність Кабінету Міністрів перед Верховною Радою України де-факто нівельована ефектом їх політичної єдності. Це зумовлює потребу як наукового, так і науково-прикладного розроблення гарантій відповідальності Уряду щодо компетенції й відповідальності Парламенту.

Детермінованість чинною Конституцією України інституціональної конституційної відповідальності Кабінету Міністрів України в аспекті компетенції Президента України. (Відповідальність Уряду перед Президентом України). Органи здійснення державної влади компетентні стосовно державної політики, що означає ще й їх відповідальність за державну політику. Як слушно відзначає В. Авер'янов, Кабінет Міністрів України не уповноважений у повному обсязі формувати державну політику, в тому числі в частині власне виконавчої влади. Адже, на його думку, її (влади) дуалізм виявляється в тому, що ця функція (формувати державну політику) поділена між Президентом і Кабінетом Міністрів України. Нормативним підґрунтям такого поділу науковець вважає компетенцію Президента України здійснювати керівництво в певних сферах діяльності держави – зовнішньої політики (п. 3 ч. 1 ст. 106 Конституції), національної безпеки й оборони (п. 17 ч. 1 ст. 106 Конституції). В усіх інших політичних царинах прерогатива, на нашу думку, не формування, а лише здійснення політики, точніше, організація й забезпечення її виконання залишається за Кабінетом Міністрів України. Конституційне визначення прерогатив компетенції Президента України зумовлено його місцем бути «... гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина» (ч. 2 ст. 103 Основного Закону).

Важливо зазначити, що Кабінет Міністрів України, як вбачається, не наділений повноваженнями визначати (розробляти, формувати тощо) будь-яку державну політику, а згідно із сутністю виконавчої влади лише забезпечувати її

(організовувати виконання, виконувати, провадити). Адже за Конституцією компетенція Президента України зумовлює повноваження всієї системи органів здійснення виконавчої влади, насамперед Кабінету Міністрів України. Зміст поняття «керівництво» у згаданих сферах не зводиться лише до вироблення політики, а передбачає, як стверджує В. Авер'янов, усю сукупність заходів і забезпечує її практичне запровадження, що охоплює, з нашого погляду, здійснення виконавчої влади й державного управління в певних питаннях, віднесених до компетенції Президента. Ось чому поряд з розмежуванням прерогатив з питань державної політики між Президентом і Кабінетом Міністрів України Основний Закон обумовлює виконавчу або забезпечувальну частку (функцію) повноважень Кабінету Міністрів у виконанні Президентом компетенції по керівництву в закріплених за ним сферах державної діяльності чи суспільних відносин.

Адже будь-які повноваження і прерогативи зумовлюють певні засоби і способи їх реалізації тобто відповідний інструментальний складник.

Уряд, а разом з ним і вся система органів здійснення виконавчої влади виступають специфічним засобом (інструментом) керівництва Президента України (президентського керівництва) у відповідних напрямках державної політики. Інакше кажучи, в аспекті логіки конституційних повноважень Президента України Уряд є специфічним об'єктом президентського керівництва та його виконавчим суб'єктом. Якраз специфіка конституційного статусу Президента і його конституційна відповідальність обумовлюють інструментальну компетенцію Уряду та його правову, юридичну відповідальність згідно з (умовно кажучи, перед) правом і законом, яку уповноважений (то чніш е, зобов'язаний) реалізувати Президент України. Тут тільки умовно можемо сказати, що це відповідальність Уряду через Президента України чи перед ним. Іншими словами, Президент компетентний і відповідальний (вужче – зобов'язаний) здійснювати відповідне керівництво та «спитати» з Уряду його складу, окремих його учасників про виконання цього повноваження.

Однак відповідальність складу Уряду, його окремих учасників, перед Президентом України є декларативною без його політичної солідарності або єдності з коаліцією депутатських фракцій Парламенту. Адже малоімовірно, що без цього останній за пропозицією Президента або не менше однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Парламенту прийме резолюцію про недовіру до свого складу Уряду більшістю від конституційного складу Парламенту. У цьому випадку коаліція, демонструючи свою демократичність, може хіба що допустити формальний розгляд питання про відповідальність складу Уряду, водночас блокуючи прийняття будь-якого невігідного рішення.

Спираючись на викладене, можемо констатувати, що норми ч. 2 ст. 113 Конституції про відповідальність складу Кабінету Міністрів України перед Президентом у спосіб, визначений ч.1 ст.87 Конституції, також є декларативними. Адже згідно зі згаданою нормою ст.87 Основного Закону Президент є тільки суб'єктом внесення на розгляд Верховної Ради України пропозиції про розгляд питання про відповідальність Кабінету Міністрів України. Важливим є те, що ця норма є диспозитивною для Верховної Ради України, яка за пропозицією Президента може, але згідно з цією нормою не зобов'язана розглядати його. Проте видається, що цитовані норми статей 87 і 113 Конституції не повинні розглядатися в системному зв'язку, бо в ст.113 немає безпосереднього посилання на ст.87. Це означає, що відповідні норми аналізованих статей належить розглядати як окремі елементи конституційної компетенції Президента України. Інакше законодавець застосував би відповідну формулу, як це зроблено в інших статтях. Прикладом може бути така стаття Конституції України: «Президент України:... 6) призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 цієї Конституції, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою» (п. 6 ч. 1 ст. 106).

ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ

Отже, доходимо висновку про необхідність ширшого трактування норми ч. 2 ст. 113 Конституції про відповідальність складу Кабінету Міністрів України перед Президентом. В аспекті нашої розробки антиузурпаційної концепції та принципів Президент України, застосовуючи норму Основного Закону про відповідальність перед ним складу Кабінету Міністрів України (ч. 2 ст. 113), зобов'язаний вирішувати питання сутності останньої, зокрема притягнути відповідний до неї склад Кабінету Міністрів України, якщо він негативно кваліфікує його повноваження і праводіяння. Що ж до санкції, то Президент може діяти на власний розсуд, наприклад, припинити компетенції складу Кабінету Міністрів України або в інший спосіб усунути його від виконання повноважень. Ідеться про певну латентну компетенцію Президента, а не лише про питання відставки складу Кабінету Міністрів України, яке він вправі порушити. Є сенс також зазначити, що в цитованій статті Конституції йдеться про відповідальність перед Президентом усього складу Кабінету Міністрів України, а не окремих його учасників, а саме: Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів.

Підсумовуючи загалом питання інституціональної конституційної відповідальності Уряду, зазначимо, що чинна Конституція України внаслідок ефекту політичної єдності лише формально декларує таку його відповідальність перед Президентом і Верховною Радою України. Можемо хіба що відзначити певну латентну компетенцію, перш за все Президента України стосовно інституціональної конституційної відповідальності Уряду. Це зумовлює необхідність як наукового, так і подальшого науково-прикладного розроблення гарантій інституціональної відповідальності Уряду в частині компетенції Верховної Ради та Президента України.

II. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ УРЯДУ В УКРАЇНІ

Підконтрольність уряду та його політична відповідальність за свою діяльність (бездіяльність) є одним із основних механізмів системи стримувань і противаг між главою держави, парламентом та урядом. Порядок формування, повноваження та механізми взаємодії вищих органів державної влади здебільшого визначаються основним законом держави. Зокрема, відповідно до пункту 13 частини першої статті 85 Конституції України, до повноважень Верховної Ради України належить здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України. Водночас чинна редакція Основного Закону України, на відміну від Конституції України в редакції Закону України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, не передбачає можливості деталізації здійснення парламентського контролю за діяльністю уряду на рівні закону. Зважаючи на це та беручи до уваги, що в Україні розпочато роботу над створенням Національної конституційної асамблеї для підготовки змін до Конституції України, питання вдосконалення інструментів парламентського контролю за діяльністю уряду та його політичної відповідальності є актуальним.

Від часу проголошення України незалежною державою між основними політичними силами триває боротьба за владу. Тож, серед головних прихованих мотивів конституційних перетворень було прагнення до розширення повноважень глави держави або їх звуження на користь уряду чи парламенту. Заручником політичної боротьби став Основний Закон України, норми якого зараз містять низку суттєвих недоліків, зокрема і недосконалий спосіб формування та відповідальності уряду.

Узагальнено інститут парламентського контролю за діяльністю уряду є встановленим Конституцією та/чи законами держави порядком проведення нагляду та перевірки діяльності (бездіяльності) уряду загалом чи конкретних посадових осіб органів виконавчої влади, що здійснюється безпосередньо парламентом чи через спеціально уповноважені органи. Такий контроль

здебільшого спрямований на оцінювання ефективності державної політики, що здійснюється виконавчою гілкою влади та у разі необхідності – на ініціювання розгляду парламентом вотуму довіри до членів уряду.

У демократичних країнах світу повноваження щодо контролю за діяльністю уряду залежать передусім від форми правління та від того, хто є суб'єктом формування та відставки складу уряду. Світовий банк шляхом проведення експертного опитування узагальнив інформацію щодо поширеності інструментів парламентського контролю у країнах з різною формою правління.

У президентських республіках, де уряд призначається, а подекуди і очолюється главою держави, парламент наділений меншою кількістю інструментів контролю за діяльністю виконавчої влади, а в державах із парламентською формою правління, навпаки, більшість інструментів контролю за діяльністю уряду зосереджено в парламенті. У країнах із змішаною формою правління глава держави та парламент у залежності від норм національного законодавства наділені певним обсягом прав та обов'язків щодо контролю за діяльністю виконавчої гілки влади. В Україні наявні всі, зазначені у таблиці, інструменти парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України, окрім інтерпеляції.

Поширеність інструментів парламентського контролю в країнах з різною формою правління

Суть інтерпеляції полягає в тому, що один або декілька членів парламенту ставлять главі уряду чи керівнику міністерства питання стосовно конкретного напрямку їхньої діяльності, який безпосередньо чи опосередковано впливає на внутрішню чи зовнішню політику уряду. На відміну від звичайних депутатських запитів інтерпеляція потребує обов'язкового обговорення відповіді уряду в сесійній залі, наслідком чого може стати ініціювання розгляду парламентом вотуму довіри до члену уряду.

Щодо необхідності запровадження інтерпеляції в українську практику, слід зазначити наступне. Усі її елементи, хоча й розрізнено, наявні в національному законодавстві. Так, стаття 86 Конституції України надає

кожному народному депутату право звернутися із запитом до уряду та керівників інших органів державної влади, який обов'язково має бути розглянутим, а законодавцю – надана відповідь. Окрім того, стаття 15 Закону України "Про статус народного депутата України" визначає, що після відповіді на депутатський запит може бути проведено обговорення, якщо на ньому наполягає не менше однієї п'ятої від конституційного складу Верховної Ради України, і за результатами обговорення відповіді на депутатський запит парламент приймає відповідне рішення. Відмінність інтерпеляції від зазначеної процедури полягає в тому, що розгляд відповіді на депутатський запит та питання про відповідальність уряду не є обов'язковим. Водночас, у разі підтримки певною кількістю народних депутатів, ці процедури можуть бути реалізовані в повному обсязі.

На відміну від багатьох країн світу, де парламентський контроль здійснюється не лише парламентом безпосередньо, а і його комітетами та комісіями, в Україні комітети Верховної Ради України формально не можуть здійснювати парламентський контроль. Відповідно до Висновку Конституційного Суду України у справі про внесення змін до статей 84, 85 та інших Конституції України від 14 березня 2001 року № 1-в/2001, "здійснення парламентського контролю – це право Верховної Ради України, що реалізується нею безпосередньо чи опосередковано – через визначені Конституцією України державні органи", якими є Рахункова палата, що діє від імені парламенту, та Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Згідно з Конституційним Судом України, комітети Верховної Ради

України не є самостійними суб'єктами парламентського контролю, а тому беруть участь у його здійсненні лише на стадії підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до сфери парламентського контролю Верховної Ради України. Всупереч правовій позиції Конституційного Суду України, у 2004 році до Основного Закону України було, зокрема, внесено зміни до частини першої статті 89 Конституції України, що передбачали створення парламентських комітетів, у тому числі і для "виконання контрольних

функцій". Реалізація цього конституційного припису знайшла своє відображення, зокрема, у статтях 14, 25, 27 Закону України "Про комітети Верховної Ради України" в редакції від 22 грудня 2005 року.

Іншими опосередкованими формами участі комітетів у здійсненні парламентського контролю за діяльністю уряду можуть бути розгляд і внесення поправок до урядових законопроектів та комітетські слухання. Світова та вітчизняна практика засвідчує, що можливість внесення законодавчих ініціатив, пов'язаних із скороченням асигнувань на програми уряду і фінансування окремих органів виконавчої влади, "змушує окремі ланки виконавчої влади бути більш уважними до вимог парламентів, стимулює їх відповіді на запити членів парламенту". А ось комітетські слухання в Україні є не стільки засобом контролю за діяльністю уряду, скільки механізмом обговорення певних проблем законодавства і практики його застосування.

Суттєвим фактором, що впливає на активність використання інструментів контролю за діяльністю уряду у державах з парламентською чи змішаною парламентсько-президентською формою правління, є партійна приналежність членів парламентської більшості та уряду. У країнах з такими формами правління уряд здебільшого очолює керівник політичної сили, що здобула найбільшу підтримку громадян на парламентських виборах. У більшості (коаліції) законодавчого органу та сформованого ним уряду – спільна політична позиція з питань внутрішньої і зовнішньої політики держави.

Тому контроль за виконавчою владою з боку парламенту є скоріше номінальним, а реалізація можливості прийняття резолюції недовіри уряду, окрім випадків розколу в коаліції, стає малоімовірною.

Практика реалізації ініціатив народних обранців щодо висловлення недовіри уряду в парламентських демократіях Європейського Союзу з 1960 року засвідчує, що до позитивного голосування за резолюцію недовіри справа доходить тільки у 5 % випадків. У решті 95 % випадків це спроба опозиційних депутатів та фракцій привернути увагу суспільства до власної політичної сили

через критику дій та намірів парламентської більшості й сформованого чи підтримуваного нею уряду.

В Україні після відновлення редакції Конституції України 1996 року главі держави повернуто значні повноваження щодо формування, відставки та контролю за діяльністю уряду. Вітчизняна практика позапарламентського способу формування уряду, що формально не залежить від підтримки парламентської більшості призводила до того, що парламентська відповідальність уряду була не механізмом контролю за виконанням урядом ухваленої програми, а засобом з'ясування стосунків між президентом, парламентом чи його фракціями. До певної міри ускладнює відносини у владному трикутнику і те, що Кабінет Міністрів України, згідно зі статтею 113 Конституції України, відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України. З урахуванням того, що в нинішній владній моделі саме глава держави наділений дискреційним правом приймати рішення про звільнення Прем'єр-Міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України, урядовці більшою мірою орієнтовані на виконання передвиборчої програми Президента України, ніж парламентських політичних сил.

Важливою передумовою постановки питання про політичну відповідальність уряду є схвалення парламентом програми діяльності уряду. Світова практика здебільшого передбачає два підходи до схвалення такої програми. Перший полягає у необхідності парламентської інвеститури уряду, що передбачає затвердження парламентом персонального складу уряду з одночасним схваленням програми його діяльності. Інститут інвеститури є одним із механізмів системи стримувань і противаг, оскільки надає право главі держави розпустити парламент у разі його відмови в довірі уряд. Інший підхід, притаманний зокрема Україні, полягає в тому, що вже сформований, у тому числі і в позапарламентський спосіб, уряд розробляє та подає на розгляд парламенту програму своєї діяльності.

Разом із тим в частині схвалення та виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України Конституція України, як в чинній редакції, так і в редакції 2004 року, має низку прогалин. Так, частина четверта статті 114 Основного Закону України містить імперативну норму про те, що Прем'єр-міністр

України спрямовує роботу уряду на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України. Водночас чинні Конституція України та Закон України "Про Кабінет Міністрів України" не врегульовують ситуацію, коли:

- Кабінет Міністрів України не подає до Верховної Ради України програму своєї діяльності;
- Верховна Рада України не вносить до порядку денного розгляд такої програми;
- за постанову щодо схвалення програми діяльності Кабінету Міністрів України не проголосувала необхідна кількість народних депутатів;
- Верховна Рада України визнає такою, що втратила чинність раніше схвалену програму діяльності Кабінету Міністрів України;
- Верховна Рада України приймає нову програму діяльності Кабінету Міністрів України, не скасовуючи раніше схвалену.

Неврегульованим на конституційному рівні залишається і питання про термін, на який має ухвалюватися програма діяльності уряду. Зазвичай граничний термін діяльності уряду залежить від форми правління конкретної держави та обмежується часом обранням нового складу парламенту чи глави держави, перед якими "старий" уряд складає свої повноваження. Враховуючи це, програма діяльності уряду мала б затверджуватися на відповідний міжвиборчий період. Однак, беручи до уваги те, що схвалення парламентом такої програми унеможлиблює відставку уряду протягом року, деякі вітчизняні Уряди через рік роботи вносили нові Програми своєї діяльності.

Водночас українська парламентська практика створила небезпечний прецедент обходу конституційної заборони виносити на розгляд парламенту

питання про відповідальність Кабінету Міністрів України протягом року після схвалення програми його діяльності. Так, 1 грудня 2004 року Верховна

Рада України прийняла постанову "Про стабілізацію політичної та соціально-економічної ситуації в Україні та запобігання антиконституційним діям і сепаратистським проявам, що загрожують суверенітету і територіальній цілісності України". Цією постановою було скасовано рішення Верховної Ради України від 16 березня 2004 року про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України "Послідовність. Ефективність. Відповідальність" та висловлено недовіру Кабінетові Міністрів України, наслідком якої стала відставка тогочасного складу уряду. Зважаючи на викладене, доходимо висновку про те, що Конституція України в редакції 1996 та 2004 років та профільне законодавство має низку прогалин та недоліків у частині здійснення парламентського контролю за діяльністю уряду. Це в умовах неусталеності політичних традицій та порушення політичних домовленостей між основними політичними гравцями призводить до перманентних політичних криз. Тому під час роботи над модернізацією політичної системи потрібно, зокрема, опрацювати питання щодо:

- доцільності запровадження в українську практику такого інструменту парламентського контролю, як інтерпеляція;
- посилення ролі парламентських комітетів у здійсненні парламентського контролю;
- усунення вищезазначених прогалин щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Урегулювання зазначених питань, очевидно, потребуватиме внесення відповідних змін до Основного Закону України, що зумовлює перспективність подальших досліджень інституту парламентського контролю за діяльністю уряду.

ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ

Отже, України спрямовує роботу уряду на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України. Водночас чинні Конституція України та Закон України "Про Кабінет Міністрів

України" не врегульовують ситуацію, коли: Кабінет Міністрів України не подає до Верховної Ради України програму своєї діяльності; Верховна Рада України не вносить до порядку денного розгляд такої програми; за постанову щодо схвалення програми діяльності Кабінету Міністрів України не проголосувала необхідна кількість народних депутатів; Верховна Рада України визнає такою, що втратила чинність раніше схвалену програму діяльності Кабінету Міністрів України; Верховна Рада України приймає нову програму діяльності Кабінету Міністрів України, не скасовуючи раніше схвалену.

ВИСНОВКИ З ТЕМИ

Отже, можна підвести наступні підсумки:

1. Отже, доходимо висновку про необхідність ширшого трактування норми ч. 2 ст. 113 Конституції про відповідальність складу Кабінету Міністрів України перед Президентом. В аспекті нашої розробки антиузурпаційної концепції та принципів Президент України, застосовуючи норму Основного Закону про відповідальність перед ним складу Кабінету Міністрів України (ч. 2 ст. 113), зобов'язаний вирішувати питання сутності останньої, зокрема притягнути відповідний до неї склад Кабінету Міністрів України, якщо він негативно кваліфікує його повноваження і праводіяння. Що ж до санкції, то Президент може діяти на власний розсуд, наприклад, припинити компетенції складу Кабінету Міністрів України або в інший спосіб усунути його від виконання повноважень. Ідеться про певну латентну компетенцію Президента, а не лише про питання відставки складу Кабінету Міністрів України, яке він вправі порушити. Є сенс також зазначити, що в цитованій статті Конституції йдеться про відповідальність перед Президентом усього складу Кабінету Міністрів України, а не окремих його учасників, а саме: Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів.

2. Підсумовуючи загалом питання інституціональної конституційної відповідальності Уряду, зазначимо, що чинна Конституція України внаслідок ефекту політичної єдності лише формально декларує таку його відповідальність перед Президентом і Верховною Радою України. Можемо хіба що відзначити певну латентну компетенцію, перш за все Президента України стосовно інституціональної конституційної відповідальності Уряду. Це зумовлює необхідність як наукового, так і подальшого науково-прикладного розроблення гарантій інституціональної відповідальності Уряду в частині компетенції Верховної Ради та Президента України.

3. України спрямовує роботу уряду на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України. Водночас

чинні Конституція України та Закон України "Про Кабінет Міністрів України" не врегульовують ситуацію, коли: Кабінет Міністрів України не подає до Верховної Ради України програму своєї діяльності; Верховна Рада України не вносить до порядку денного розгляд такої програми; за постанову щодо схвалення програми діяльності Кабінету Міністрів України не проголосувала необхідна кількість народних депутатів; Верховна Рада України визнає такою, що втратила чинність раніше схвалену програму діяльності Кабінету Міністрів України; Верховна Рада України приймає нову програму діяльності Кабінету Міністрів України, не скасовуючи раніше схвалену.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ

В ході лекції розглянуто лише частину з того значного кола питань, що необхідно буде опанувати майбутнім юристам при вивченні курсу.

Саме тому при підготовці до практичних занять з теми рекомендується звернутись не лише до базових підручників, а ще й до інших джерел, які можна знайти у бібліотеці університету або у книжковому фонді навчально-методичного кабінету кафедри загальноправових дисциплін.

В процесі вивчення теми лекції пропонується для кращого засвоєння навчального матеріалу ознайомитись з підручниками та посібниками з числа зазначених у списку літератури. При використанні джерел російських авторів необхідно опанувати навчальний матеріал, корегуючи його з урахуванням положень законодавства України.

Пропонується звернути особливу увагу на низку питань, що є дискусійними серед науковців, а тому іноді відзначаються суттєво відмінними один від одного поглядами вирішення теоретичної проблеми.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ

В ході лекції розглянуто лише частину з того значного кола питань, що необхідно буде опанувати майбутнім юристам при вивченні курсу.

Саме тому при підготовці до практичних занять з теми рекомендується звернутись не лише до базових підручників, а ще й до інших джерел, які можна знайти у бібліотеці університету або у книжковому фонді навчально-методичного кабінету кафедри загальноправових дисциплін.

В процесі вивчення теми лекції пропонується для кращого засвоєння навчального матеріалу ознайомитись з підручниками та посібниками з числа зазначених у списку літератури. При використанні джерел російських авторів необхідно опанувати навчальний матеріал, корегуючи його з урахуванням положень законодавства України.

Пропонується звернути особливу увагу на низку питань, що є дискусійними серед науковців, а тому іноді відзначаються суттєво відмінними один від одного поглядами вирішення теоретичної проблеми.

ТЕМА № 9. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПАРЛАМЕНТУ

**(4 години)
ПЛАН ЛЕКЦІЙ:**

1. Верховна Рада України як суб'єкт конституційно-правової відповідальності
2. Особливості конституційно-правової відповідальності парламенту

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

1. Градовский А. Д. Государственное право важнейших европейских держав / А. Д. Градовский. – СПб. : Изд. Л. Ф. Панте-леева, 1895. – 528 с.
1. Фонбланк А. Правление Англии : монографія / А. Фонбланк ; пер. Ю. Гамбарова. – СПб. : Изд. картографич. заведения А. Ильина, 1903. – 216 с.
2. Кресіна І. О. Інститут імпичменту: Порівняльний політико-правовий аналіз / І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, С. В. Балан. – К. : Юридична думка, 2004. – 176 с.
3. Барабаш Ю. Парламентська відповідальність уряду в конституційній практиці країн ЄС та України / Ю. Барабаш // Право України. – 2007. – № 4. – С. 12–18.
4. Серьогіна С. Г. Відповідальність уряду як елемент форми правління / С. Г. Серьогіна // Проблеми законності. – 2004. – Вип. 66. – С. 21–31.
5. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм / В. М. Шаповал. – К. : Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. – 560 с.
6. Правительство Российской Федерации / под ред. Т. Я. Хабриевой. – М. : Норма, 2005. – 608 с.
7. Мельниченко В. Політична відповідальність у державному управлінні / В. Мельниченко // Віче. – 2003. – № 1. – С. 19–24.

8. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
9. Бостан С. К. Форма правління сучасної держави: проблеми історії, теорії, практики / С. К. Бостан. – Запоріжжя : Юрид. інститут, 2005. – 540 с.
10. Конституции стран СНГ и Балтии : учеб. пособие / сост. Г. Н. Андреева. – М. : Юристъ, 1999. – 640 с.
11. Сапронова М. А. Государственный строй и конституции арабских республик / М. А. Сапронова. – М. : Муравей, 2003. – 328 с.
12. Конституционное право : словарь / отв ред. В. В. Маклаков. – М. : Юристъ, 2001. – 560 с.
13. Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С. Головатий. – К. : Укр. правн. фундація. Вид-во «Право», 1996. – 544 с.
14. Нижняя палата парламента Японии отклонила вотум недоверия премьер-министру [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://news0301.fxeuroclub.ru/news_126734.php.
15. Конституция Турции (Турецкой Республики) от 7.11.1982 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://clin.iatp.by/constitution/drugi/turcia-r.htm>.
16. Государственное право Германии: Сокращ. пер. с нем. семитомного издания. – Т. 1. – М. : Ин-т гос-ва и права РАН, 1994. – 312 с.

МЕТА ЛЕКЦІЇ:

Дослідження процедур припинення повноважень парламенту України, зокрема аналіз конституційно-правового регулювання процедури дострокового припинення повноважень Верховної Ради України з метою виявлення перспектив його застосування в Україні.

ВСТУП

2 квітня 2007 р. Президент України вперше в новітній вітчизняній конституційній історії зреалізував своє конституційне право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, започаткувавши відповідну практику. Указ Президента України від 2 квітня 2007 р. «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України» став результатом гострого протистояння Глави держави, опозиційних парламентських і позапарламентських політичних сил із правлячою парламентсько-урядовою коаліцією. В Указі Президент зацентрував увагу на порушеннях конституційних норм щодо формування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, а також мотивував видачу Указу необхідністю запобігання узурпації влади.

Політико-правові процеси останніх років засвідчили, що питання конституційно-правової відповідальності на сьогодні набули не лише теоретико-методологічної, а й практично-прикладної значущості. Такий вид конституційно-правової відповідальності як дострокове припинення главою держави повноважень парламенту був закріплений у Конституції України, але відповідна конституційна санкція й досі є дискусійною.

I. ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

З теоретичного погляду проблема парламенту як суб'єкта конституційної відповідальності розглядається і вирішується з урахуванням доктрини організації державної влади.

Згідно з Конституцією Української РСР 1978 р., Верховна Рада УРСР була найвищим органом державної влади (ст. 97 вище згаданого нормативно-правового акту), проте не була об'єктом санкцій конституційно-правової відповідальності, адже доктрина суверенітету найвищого представницького органу народу не передбачала такого органу, який стояв би над Верховною Радою й мав право застосовувати щодо неї санкції.

Відмова від принципу побудови державної влади на основі суверенітету Верховної Ради й побудова державної влади на засадах поділу цієї влади змінили статус Верховної Ради України. Згідно з чинною Конституцією України Верховна Рада України сама може бути об'єктом і суб'єктом конституційної відповідальності.

Так, згідно зі ст. 90 Конституції, Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради, якщо впродовж тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не розпочалися.

Конституційний Суд України у Рішенні по справі N 1-21/2004 про умови дострокового припинення повноважень Верховної Ради України від 19 травня 2004 року N 11-рп/2004 протлумачив, що словосполучення «протягом тридцяти днів» треба розуміти як перебіг тридцятиденного строку підряд, тобто в календарних днях. Обчислення строку починається з дня, коли заплановані пленарні засідання однієї чергової сесії не змогли розпочатися, а якщо останній день строку припадає на вихідний, святковий або інший неробочий день, то днем його закінчення є наступний робочий день. Виникнення у Президента України права на дострокове припинення повноважень Верховної Ради України

пов'язане не з кількістю пленарних засідань, а з кількістю днів, протягом яких пленарні засідання не можуть розпочатися.

Що стосується словосполучення «пленарні засідання не можуть розпочатися», то його треба розуміти так: пленарні засідання Верховної Ради України не можуть розпочатися через недодержання встановленого Конституцією України і Регламентом порядку роботи Парламенту. Саме ця причина унеможлиблює здійснення конституційних повноважень єдиним органом законодавчої влади в Україні. Тобто, можлива підстава дострокового розпуску парламенту Президентом України – недотримання процедурних (організаційних) аспектів у діяльності Верховної Ради України. Тому, не можна погодитися з висловленням у правовій літературі припущенням, що розпуск парламенту має виключно політичний характер.

Іншим видом санкцій, що можуть застосовуватися до Верховної Ради України, є прийняття Конституційним Судом України рішення про те, що певний, ухвалений Верховною Радою, закон є неконституційним повністю чи в окремі частині, якщо він не відповідає Конституції України або якщо порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності (ст. 152 Конституції України).

Формами конституційно-правової відповідальності парламенту України є повернення Президентом законів, прийнятих Верховною Радою України, із вмотивованими сформульованими пропозиціями для повторного розгляду, тобто застосування Главою держави права вето.

ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ

Можна дійти до висновку, що різноманітні варіанти кризових ситуацій, які можуть траплятися у державно-правовій практиці (відсутність парламентської більшості, протистояння з представниками інших гілок влади), впливають на здійснення парламентом законодавчої функції. Тому пропонується визнати підставою конституційно-правової відповідальності Верховної Ради України невиконання її основної функції – законодавчої і

доповнити п. 8 ст. 106 Конституції України положенням, що повноваження Верховної Ради України припиняються за результатами всеукраїнського референдуму, який ініціюється Президентом України або народом України у випадку неприйняття нею протягом 30 днів жодного закону.

II. ОСОБЛИВОСТІ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПАРЛАМЕНТУ

Суб'єктом конституційно-правової відповідальності може виступати не лише Парламент України, а й окремі його органи. Зокрема, у разі порушення вимог Регламенту головуючим на пленарному засіданні (відповідно Головою Верховної Ради України, Першим заступником чи заступником Голови Верховної Ради України) народний депутат має право звернутися до посадової особи із зауваженнями про допущені порушення. У випадку грубого або систематичного порушення головуючим Регламенту Верховної Ради України після скороченого обговорення може прийняти рішення про відсторонення головуючого від ведення пленарних засідань на трок до двох пленарних днів більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Парламенту. У разі відсторонення головуючого від ведення пленарних засідань три і більше разів протягом однієї чергової сесії, за висновком комітету з питань регламенту, Парламент може розглядати питання про відкликання його з посади.

У зв'язку з незадовільною роботою за рішенням Верховної Ради України з посад можуть бути відкликані Голова комітету, перший заступник, заступник голови та секретар комітету (ч. 1 ст. 83; п. 2 ч. 3. ст. 7 вищезгаданого закону).

Конституційно-правова відповідальність комітетів Верховної Ради України, депутатських фракцій і депутатських груп чинним законодавством не передбачена. Лише у випадку зменшення кількісного складу менше мінімально допустимої межі зазначені органи припиняють функціонування (ч. 1 ст. 8; ч. 4 ст. 80 вищезазначеного закону).

Спеціалізованими органами у структурі Верховної Ради України, що реалізують функції парламентського контролю, є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини і Рахункова палата. До зазначених органів у випадку порушення ними конституційних повноважень також можуть застосовуватися заходи конституційної відповідальності. Зокрема, парламент більшістю голосів від конституційного складу приймає рішення про звільнення

з посади Уповноваженого Верховної Ради України до закінчення строку, на який його було обрано, у разі: 1) порушення ним присяги; 2) порушення вимог щодо несумісності діяльності. Висновок щодо наявності підстави для звільнення з посади Уповноваженого дає спеціально створена тимчасова слідча комісія Верховної Ради України.

За поданням Голови Верховної Ради України Парламент може достроково звільнити з посад у разі порушень законодавства України або допущення зловживань по службі Голову Рахункової палати, його Першого заступника і заступника, головного контролера, Секретаря Рахункової палати більшістю голосів народних депутатів конституційного складу.

Доцільно розширити підстави конституційно-правової відповідальності органів та посадових осіб Верховної Ради України, наприклад, визначити у Регламенті Верховної Ради України, що Голова Верховної Ради України та його заступники можуть бути звільнені з посади у випадку систематичного порушення Регламенту Верховної Ради. Певного удосконалення потребує інститут конституційно-правової відповідальності таких посадових осіб Верховної Ради України, як Голова Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради з прав людини, голови комітетів, народні депутати.

Щодо конституційно-правової відповідальності народного депутата, то варто зазначити, що, оскільки народний депутат входить до складу органу державної влади – Верховної Ради України, то на нього поширюється встановлене ст. 3 Конституції України положення про відповідальність держави перед народом. Відповідно до кандидатури парламентарія пред'являються підвищені вимоги. Наприклад, за порушення конституційної вимоги скласти присягу народний депутат втрачає депутатський мандат.

Згідно з ч. 3 ст. 7 Закону України «Про статус народного депутата України» парламентарій відповідальний за свою діяльність перед Українським народом як уповноважений ним представник у Верховній Раді України. Ця норма-принцип конкретизується у позбавленні народного депутата за порушення дисципліни та норм етики на пленарному засіданні права на виступ

чи, залежно від тяжкості скоєного проступку, можливості участі до п'яти пленарних засідань.

Найбільш сувора санкція конституційно-правової відповідальності, що може застосовуватися до парламентарія, – дострокове припинення повноважень у випадку набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього або порушення вимог несумісності. Інші підстави дострокового припинення повноважень народного депутата (пункти 1, 3-5 ч. 2 ст. 81 Конституції) не є конституційними деліктами і тому не є фактичними підставами конституційно-правової відповідальності. Рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата приймається більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Отже, застосування інституту дострокового припинення повноважень Верховної Ради України вимагає вдосконалення, а зокрема:

- систематизації законодавства з питань конституційно-правової відповідальності в окремому Законі «Про конституційно-правову відповідальність посадових осіб», де необхідно чітко регламентувати порядок застосування дострокового припинення повноважень Верховної Ради України Президентом України;

- доцільно розширити підстави конституційно-правової відповідальності органів та посадових осіб Верховної Ради України, наприклад, визначити у Регламенті Верховної Ради України, що Голова Верховної Ради України та його заступники можуть бути звільнені з посади у випадку систематичного порушення Регламенту Верховної Ради;

- доповнити п. 8 ст. 106 Конституції України положенням, що повноваження Верховної Ради України припиняються за результатами всеукраїнського референдуму, який ініціюється Президентом України або народом України у випадку неприйняття нею протягом 30 днів жодного закону;

- законодавчо передбачити конституційно-правову відповідальність комітетів Верховної Ради України, депутатських фракцій і депутатських груп.

ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГ ПИТАННЯ

У Європі, як і в Україні, питання вибору системи формування представницьких органів є питанням політичної доцільності. Серед таких цілей мають бути; відповідальне, ефективне функціонування місцевої влади в інтересах громади, забезпечення впливу громадян на формування та реалізацію місцевої політики, встановлення зв'язку між виборцями та обраними депутатами, можливість контролю громадою діяльності їх представницьких органів.

Крім того, кожна з виборчих систем, що впроваджені в країнах Європи має у своїй основі національно-державотворчі традиції, що необхідно враховувати в українському процесі становлення парламентаризму.

ВИСНОВКИ З ТЕМИ

Отже, можна підвести наступні підсумки:

застосування інституту дострокового припинення повноважень Верховної Ради України вимагає вдосконалення, а зокрема:

- систематизації законодавства з питань конституційно-правової відповідальності в окремому Законі «Про конституційно-правову відповідальність посадових осіб», де необхідно чітко регламентувати порядок застосування дострокового припинення повноважень Верховної Ради України Президентом України;

- доцільно розширити підстави конституційно-правової відповідальності органів та посадових осіб Верховної Ради України, наприклад, визначити у Регламенті Верховної Ради України, що Голова Верховної Ради України та його заступники можуть бути звільнені з посади у випадку систематичного порушення Регламенту Верховної Ради;

- доповнити п. 8 ст. 106 Конституції України положенням, що повноваження Верховної Ради України припиняються за результатами всеукраїнського референдуму, який ініціюється Президентом України або народом України у випадку неприйняття нею протягом 30 днів жодного закону;

- законодавчо передбачити конституційно-правову відповідальність комітетів Верховної Ради України, депутатських фракцій і депутатських груп.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ

В ході лекції розглянуто лише частину з того значного кола питань, що необхідно буде опанувати майбутнім юристам при вивченні курсу.

Саме тому при підготовці до практичних занять з теми рекомендується звернутись не лише до базових підручників, а ще й до інших джерел, які можна знайти у бібліотеці університету або у книжковому фонді навчально-методичного кабінету кафедри загальноправових дисциплін.

В процесі вивчення теми лекції пропонується для кращого засвоєння навчального матеріалу ознайомитись з підручниками та посібниками з числа зазначених у списку літератури. При використанні джерел російських авторів необхідно опанувати навчальний матеріал, корегуючи його з урахуванням положень законодавства України.

Пропонується звернути особливу увагу на низку питань, що є дискусійними серед науковців, а тому іноді відзначаються суттєво відмінними один від одного поглядами вирішення теоретичної проблеми.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ

В ході лекції розглянуто лише частину з того значного кола питань, що необхідно буде опанувати майбутнім юристам при вивченні курсу.

Саме тому при підготовці до практичних занять з теми рекомендується звернутись не лише до базових підручників, а ще й до інших джерел, які можна знайти у бібліотеці університету або у книжковому фонді навчально-методичного кабінету кафедри загальноправових дисциплін.

В процесі вивчення теми лекції пропонується для кращого засвоєння навчального матеріалу ознайомитись з підручниками та посібниками з числа зазначених у списку літератури. При використанні джерел російських авторів необхідно опанувати навчальний матеріал, корегуючи його з урахуванням положень законодавства України.

Пропонується звернути особливу увагу на низку питань, що є дискусійними серед науковців, а тому іноді відзначаються суттєво відмінними один від одного поглядами вирішення теоретичної проблеми.

ТЕМА № 10. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

(2 години)

ПЛАН ЛЕКЦІЙ:

1. Органи та посадові особи місцевого самоврядування як суб'єкти конституційно-правової відповідальності
2. Особливості конституційно-правової відповідальності у місцевому самоврядуванні

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

1. Кресіна І. О. Інститут імпідменту: Порівняльний політико-правовий аналіз / І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, С. В. Балан. – К. : Юридична думка, 2004. – 176 с.
2. Барабаш Ю. Парламентська відповідальність уряду в конституційній практиці країн ЄС та України / Ю. Барабаш // Право України. – 2007. – № 4. – С. 12–18.
3. Серьогіна С. Г. Відповідальність уряду як елемент форми правління / С. Г. Серьогіна // Проблеми законності. – 2004. – Вип. 66. – С. 21–31.
4. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм / В. М. Шаповал. – К. : Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. – 560 с.
5. Правительство Российской Федерации / под ред. Т. Я. Хабриевой. – М. : Норма, 2005. – 608 с.
6. Мельниченко В. Політична відповідальність у державному управлінні / В. Мельниченко // Віче. – 2003. – № 1. – С. 19–24.
7. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

8. Бостан С. К. Форма правління сучасної держави: проблеми історії, теорії, практики / С. К. Бостан. – Запоріжжя : Юрид. інститут, 2005. – 540 с.
9. Конституции стран СНГ и Балтии : учеб. пособие / сост. Г. Н. Андреева. – М. : Юристъ, 1999. – 640 с.
10. Сапронова М. А. Государственный строй и конституции арабских республик / М. А. Сапронова. – М. : Муравей, 2003. – 328 с.
11. Конституционное право : словарь / отв ред. В. В. Маклаков. – М. : Юристъ, 2001. – 560 с.
12. Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С. Головатий. – К. : Укр. правн. фундація. Вид-во «Право», 1996. – 544 с.
13. Нижняя палата парламента Японии отклонила вотум недоверия премьер-министру [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://news0301.fxeuroclub.ru/news_126734.php.
14. Конституция Турции (Турецкой Республики) от 7.11.1982 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://clin.iatp.by/constitution/drugi/turcia-r.htm>.
15. Государственное право Германии: Сокращ. пер. с нем. семитомного издания. – Т. 1. – М. : Ин-т гос-ва и права РАН, 1994. – 312 с.

МЕТА ЛЕКЦІЇ:

Дослідження процедур припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема аналіз конституційно-правового регулювання процедури дострокового припинення повноважень сільських, селищних, міських рад та їх голів з метою виявлення перспектив його застосування в Україні.

ВСТУП

Політико-правові процеси останніх років засвідчили, що питання конституційно-правової відповідальності на сьогодні набули не лише теоретико-методологічної, а й практично-прикладної значущості. Такий вид конституційно-правової відповідальності як дострокове припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування ставить на порядок денний необхідність вдосконалення законодавчого регулювання її підстав та процедур.

I. ОРГАНИ ТА ПОСАДОВІ ОСОБИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Визначальною ознакою, що вирізняє відповідальність у сфері місцевого самоврядування, є особливий суб'єктний склад такої відповідальності. Суб'єктами в контексті нашого дослідження є органи та посадові особи місцевого самоврядування, які зобов'язані за статусом забезпечувати вирішення питань місцевого значення в межах своєї компетенції, а в разі здійснення конституційного правопорушення нести відповідальність (певні несприятливі для себе правові наслідки) перед територіальною громадою або державою.

Світовий досвід засвідчує, що пріоритетне місце в системі органів місцевого самоврядування посідають представницькі органи, тобто місцеві ради, які є головними носіями самоврядних повноважень, основною формою самоорганізації територіальних громад.

Проте створення представницьких органів є похідним від права громади на самоврядування, що породжує і відносини підпорядкування, а отже, і відповідальності. Оскільки ради формуються виключно населенням, відповідальність за свою діяльність вони несуть безпосередньо перед громадянами.

Інакше складаються відносини відповідальності щодо виконавчих органів у системі місцевого самоврядування. Виконавчі органи місцевих рад не є уособленням територіальної громади і можуть виступати тільки від імені ради, що їх утворила. Тобто функції та повноваження є похідними від громади ради, а від останньої — виконавчим органам ради. Як зазначається в літературі, виконавчі органи — це «органи органів» місцевого самоврядування. Така вторинність природи виконавчих органів зумовлює те, що відповідальність вони несуть не безпосередньо перед громадою, а перед радою, яка їх створює.

Отже, виконавчі органи місцевих рад не є самостійним суб'єктом конституційно-правової відповідальності. А в разі порушення ними в процесі

діяльності Конституції та законів України виконавчі органи мають нести дисциплінарну, кримінальну чи адміністративну відповідальність.

Наступний суб'єкт у системі місцевого самоврядування — сільський, селищний, міський голови, котрі, безперечно, є суб'єктом конституційно-правової відповідальності. Закон (ст. 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») надає сільському, селищному, міському головам статус головної посадової особи територіальної громади. Закон також визначає, що голова несе відповідальність перед громадою і перед радою. Однак існує думка, що голову, як загальнообрану особу, не можна звільняти з посади безпосередньо рішенням ради. В такий спосіб у систему функціонування органів місцевого самоврядування «закладено своєрідний принцип противаг, коли колективні органи та індивідуальні посадові особи залежать тільки від волевиявлення громадян». Це питання було винесене на розгляд Конституційного Суду України (справа про місцеве самоврядування). Під час розгляду справи Суд дійшов висновку, що в системі місцевого самоврядування України є певна субординація її елементів — територіальної громади, ради, її виконавчих органів зі збереженням відповідного розмежування їхніх прав та повноважень. Спосіб формування сільської, селищної, міської рад й обрання сільського, селищного, міського голів однаковий, проте їхній статус різний. Голова очолює виконавчий орган ради, інтегрований у його структуру, а тому повинен відповідати перед радою за наслідки роботи виконавчого органу та за власну діяльність. Отже, сільський, селищний, міський голови несуть конституційно-правову відповідальність і перед територіальною громадою, яка їх обирає, і перед радою в частині забезпечення діяльності її виконавчих органів.

Окремим суб'єктом відповідальності в системі місцевого самоврядування закон визначає також органи самоорганізації населення (ст. 80 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Безперечно, першоосновою створення цих органів є ініціатива громадян, їхнє добровільне волевиявлення. Але тут слід пам'ятати, що факт створення таких органів пов'язаний і з

волевиявленням відповідної ради. Останнє свідчить про вторинність природи органів самоорганізації населення. Ця ознака зумовлює і особливість відповідальності, яку несуть органи самоорганізації населення. З одного боку, вони відповідальні перед громадою, яка їх створила. З другого — є відповідальними перед радою в частині виконання переданих їм повноважень місцевої ради.

Розглядаючи питання про суб'єктів конституційно-правової відповідальності, важливо враховувати, що такими суб'єктами можуть визнаватися лише органи та посадові особи, які мають «прямий зв'язок із населенням», тобто безпосередньо формуються або обираються територіальною громадою. Такі органи та посадові особи повинні мати власну виняткову компетенцію і бути підзвітні населенню територіальної громади. І це принципово важливо через те, що, на наш погляд, невиборні органи і службовці органів місцевого самоврядування несуть юридичну відповідальність за здійснення своїх повноважень (дисциплінарну, кримінальну, адміністративну), проте не є суб'єктами конституційно-правової відповідальності. Тож до суб'єктів конституційно-правової відповідальності, на нашу думку, треба відносити також депутатів місцевих рад як виборних посадових осіб, відповідальних перед територіальною громадою.

Отже, на підставі здійсненого аналізу можна стверджувати, що суб'єктами конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування є представницькі органи (місцеві ради), органи самоорганізації населення та виборні посадові особи місцевого самоврядування (депутати місцевих рад та сільські, селищні, міські голови). Виконавчі органи місцевих рад та службовці органів місцевого самоврядування не є суб'єктами такої відповідальності.

Безпосередньо з суб'єктом відповідальності пов'язаний такий елемент складу конституційного правопорушення, як його суб'єктивна сторона, тобто внутрішнє (суб'єктивне, вольове) ставлення особи до свого діяння, яке не

відповідає його належній поведінці як учасника конституційно-правових відносин та наслідків.

Основною ознакою суб'єктивної сторони конституційного делікту є вина. Питання про вину як підставу юридичної відповідальності є одним з найбільш спірних у теорії відповідальності. Деякі науковці вважають, що в певних випадках конституційно-правова відповідальність може наставати і без вини, тобто допускається відповідальність за об'єктивно протиправні діяння без установлення вини суб'єкта правопорушення (наприклад, у разі відкликання депутата виборцями).

Більшість усе-таки визначають вину як одну з необхідних умов настання відповідальності. Так, Н. Батанова зазначає, що без вини немає конституційно-правової відповідальності. Вважаємо таку думку слушною.

Особливість установлення вини суб'єкта конституційно-правової відповідальності також залежить від того, індивідуальний чи колективний цей суб'єкт. Вина індивідуальних суб'єктів за загальним правилом розглядається як психічне ставлення особи до вчинюваної дії чи бездіяльності та їхніх наслідків, виражене у формі умислу або необережності.

ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ

У конституційно-правових нормах форма вини, як правило, не зазначається. Лише в окремих випадках формулювання конституційно-правових деліктів припускає, що деякі з них можуть бути вчинені лише у формі умислу. Наприклад, така підстава відкликання депутата, як «пропуск депутатом місцевої ради протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів». Важко уявити, що пропустити засідання ради без поважних причин можна через необережність. Проте це радше виняток, аніж загальне правило.

II. ОСОБЛИВОСТІ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

Значно складніше визначити вину колективних суб'єктів конституційно-правових деліктів (у контексті нашого дослідження — органів місцевого самоврядування). Розробляючи проблему відповідальності, деякі юристи категорично заперечують саму можливість виокремлення вини колективних суб'єктів. На їхню думку, вина будь-якої організації завжди знаходить своє вираження у вині конкретного індивідуума — працівника або керівника та проявляється через його психічне ставлення до дій, що вчиняються. Організація апріорі не може мати відповідного психічного ставлення, і суть вини цієї організації не має свого специфічного змісту, що відрізняється від вини конкретної особи.

Інші науковці вину колективних суб'єктів розглядають безвідносно до психічного ставлення правопорушника, а як можливість вибору (варіантності) поведінки колективом загалом. Водночас формування волі колективного утворення не зводиться до простої суми індивідуальних воľ. Діяльність колективу, стверджують прихильники цієї позиції, хоч і складається з воľових актів його працівників, зовні є діяльністю єдиного організованого утворення.

Специфіка відповідальності колективних суб'єктів у місцевому самоврядуванні, а саме місцевих рад, органів самоорганізації населення, полягає в тому, що більшість власних рішень вони приймають колегіально (шляхом голосування на своїх засіданнях більшістю загального складу колективного суб'єкта). Їхня колективна воля набуває самостійного характеру і розглядається як суб'єктивне ставлення колективу до своїх суспільно небезпечних діянь та їх наслідків. Відповідно колективна вина виражається неправомірною волею більшості членів колективу шляхом прийняття відповідних рішень у межах функцій та повноважень цього колективного суб'єкта.

Об'єктом конституційного делікту більшість вітчизняних та зарубіжних учених-конституціоналістів визнають суспільні відносини, які охороняються конституційним правом. Так, політико-правові суспільні відносини, які регламентуються нормами конституційного права України,

О. Фрицький визначає об'єктом конституційного правопорушення. У сфері місцевого самоврядування об'єктом є суспільні відносини, пов'язані з організацією і здійсненням цієї форми публічної влади. Однак останніми роками дедалі частіше висувають критичні зауваження щодо визначення об'єктом правопорушення відповідних суспільних відносин.

Зокрема, вказується, що визначення об'єкта конституційного делікту як сукупності суспільних відносин є надто загальним і може бути лише загальним об'єктом конституційної деліктності як сукупності всіх конституційних деліктів. Об'єкт як елемент складу конкретного конституційного делікту значно вужчий. Ним є те, на що посягає суб'єкт конституційно-правової відповідальності, вчиняючи конституційний делікт, тобто конкретні цінності певного характеру

Відповідно органи та посадові особи місцевого самоврядування своїми неправомірними діями посягають на суспільні цінності, які можуть бути об'єктами конституційних деліктів, — конституційний лад, суверенітет народу, право на місцеве самоврядування; порядок організації та діяльності органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб тощо. Крім того, їхні дії можуть мати ознаки чи форми посягання на особисті цінності, до яких належать права і свободи людини та громадянина.

Як правило, об'єкти правопорушень класифікують за ступенем їх узагальненості — по «вертикалі». Так, залежно від ступеня узагальненості цінностей, яким спричиняється або створюється загроза спричинення шкоди, можна виокремити чотири види об'єктів конституційних деліктів: загальний, родовий, видовий та безпосередній.

Загальним об'єктом конституційного делікту є сукупність цінностей, які охороняються нормами конституційного права. Родовим об'єктом

конституційного делікту є група цінностей, яким спричиняють шкоду або створюють загрозу її спричинення однорідні конституційні делікти. Родовим об'єктом конституційного делікту у сфері місцевого самоврядування буде власне місцеве самоврядування як один із інститутів конституційного права.

У певних випадках можна виокремити й видові об'єкти конституційних деліктів. Наприклад, у межах інституту форм безпосередньої демократії виокремлюють підінститути виборів (наприклад, виборів депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів), референдумів (у тому числі місцевих), інших форм безпосереднього народовладдя. У такому разі видовими об'єктами для низки конституційних деліктів будуть вибори, референдуми тощо. Безпосереднім об'єктом конституційного делікту, на думку Н. Батанової, є цінності, на які посягає конкретний конституційний делікт. Безпосередній об'єкт можна встановити лише шляхом наукового тлумачення під час кваліфікації кожного конкретного делікту. Наприклад, у разі дострокового припинення повноважень міського голови безпосереднім об'єктом такого конституційного делікту буде порядок здійснення повноважень міським головою.

Розрізняють об'єкти конституційних деліктів та їх предмети. Предмети конституційних деліктів — це речі матеріального світу, діючи на які, суб'єкт посягає на відповідні соціальні цінності, що охороняються конституційно-правовими нормами. Так, наприклад, предметом конституційного делікту може бути рішення відповідної місцевої ради, що було прийнято з порушенням Конституції та законів України.

Об'єктивна сторона конституційно-правового делікту характеризує його зовнішню сторону. Об'єктивною стороною є зміст самого діяння і наслідків, які заподіюють шкоду об'єкту конституційно-правового делікту. Цей елемент є характеристикою тих змін, які створені неналежною поведінкою суб'єкта. Нерідко конституційне законодавство з усіх елементів складу конституційно-правового делікту визначає тільки ознаки об'єктивної сторони, чітко описуючи саме правило поведінки, вираженням якого є диспозиція конституційно-

правової норми. Наприклад, ч. 2 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачена підстава для дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови, якщо він «порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень».

Для характеристики деяких конституційно-правових деліктів важливим є визначення не тільки обов'язкових ознак об'єктивної сторони (протиправного діяння, шкідливих наслідків та причинного зв'язку між ними), а й факультативних (місця, часу, способу здійснення правопорушення). Наприклад, систематичний пропуск депутатом пленарних засідань ради потребує визначення саме факультативної ознаки.

Основним елементом об'єктивної сторони є протиправне діяння, виражене зовні у формі фактичних протиправних дій або в протиправному нездійсненні визначеної законом поведінки. Протиправним є діяння, яке не відповідає нормам конституційного (а в деяких випадках і інших галузей) права.

Неналежною (протиправною) відповідно до конституційно-правових норм може бути як активна дія, так і бездіяльність. На відміну від дії бездіяльність може бути визнана такою, що не відповідає належній поведінці, передбаченій конституційно-правовими нормами, тільки в разі, коли суб'єкт конституційно-правової відповідальності був зобов'язаний вчинити певні дії, але вони не були ним учинені. Говорити про невідповідність бездіяльності необхідній або належній поведінці немає підстав, якщо такого роду обов'язок не встановлений конституційно-правовими нормами.

Приміром, про бездіяльність, за яку встановлено конституційно-правову відповідальність органу місцевого самоврядування, ідеться в п. 2 ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», котра встановлює підставу дострокового припинення повноважень рад у разі, якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, визначені законом, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання.

ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ

Безперечно, у невизначеності формулювань, що становлять об'єктивну сторону конституційно-правового делікту, є певна загроза, адже це призводить до зниження ефективності конституційно-правової відповідальності. Дати повний і вичерпний перелік конституційно-правових деліктів неможливо, але це не означає, що законодавець узагалі не може сформулювати конкретні склади конституційно-правових деліктів органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Метою такого формулювання має бути реальна можливість застосування конституційно-правової відповідальності до органів та посадових осіб місцевого самоврядування як додатковий спонукальний чинник ефективного здійснення ними своїх повноважень.

ВИСНОВКИ З ТЕМИ

Отже, можна підвести наступні підсумки:

Проаналізувавши чинне конституційне законодавство України, норми якого встановлюють підстави для настання конституційно-правової відповідальності, слід зазначити, що за об'єктивною стороною всі конституційні делікти умовно можна поділити на такі, де об'єктивна сторона виражається в прямому порушенні конституційно-правових норм; невиконанні або неналежному виконанні суб'єктом конституційного делікту своїх обов'язків; а також у зловживанні суб'єктами конституційного делікту своїми правами.

Щодо характеристики таких елементів об'єктивної сторони правопорушення, як шкідливі наслідки та причинний зв'язок, слід указати, що більшість складів конституційних деліктів є формальними. Це пов'язано з тим, що самі діяння, які визнаються конституційними деліктами, незалежно від конкретизації їх наслідків становлять значну суспільну небезпеку, адже безпосередньо чи опосередковано вони посягають на конституційний лад України. Тому для кваліфікації діяння як конституційного делікту встановлення наслідків та причинного зв'язку не завжди є обов'язковим.

На наш погляд, необхідність доведення настання шкідливих наслідків, а отже, і причинного зв'язку існує не завжди, а лише в разі спеціальної вказівки на них у законі. Тобто під час розгляду складу конституційно-правових порушень доречніше говорити про особливості їх об'єктивної сторони, про їх усічений склад у багатьох випадках, ніж про цілковите заперечення обов'язкових елементів об'єктивної сторони конституційно-правових деліктів.

Окрім обов'язкових елементів об'єктивної сторони правопорушення, виокремлюють також її факультативні елементи — спосіб, час, інші обставини здійснення правопорушення. Однак докладний опис об'єктивної сторони конституційно-правового делікту є радше винятком, аніж правилом. Законодавство лише узагальнено вказує на ознаки делікту, що належить до його об'єктивної сторони.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ

В ході лекції розглянуто лише частину з того значного кола питань, що необхідно буде опанувати майбутнім юристам при вивченні курсу.

Саме тому при підготовці до практичних занять з теми рекомендується звернутись не лише до базових підручників, а ще й до інших джерел, які можна знайти у бібліотеці університету або у книжковому фонді навчально-методичного кабінету кафедри загальноправових дисциплін.

В процесі вивчення теми лекції пропонується для кращого засвоєння навчального матеріалу ознайомитись з підручниками та посібниками з числа зазначених у списку літератури. При використанні джерел російських авторів необхідно опанувати навчальний матеріал, корегуючи його з урахуванням положень законодавства України.

Пропонується звернути особливу увагу на низку питань, що є дискусійними серед науковців, а тому іноді відзначаються суттєво відмінними один від одного поглядами вирішення теоретичної проблеми.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ

В ході лекції розглянуто лише частину з того значного кола питань, що необхідно буде опанувати майбутнім юристам при вивченні курсу.

Саме тому при підготовці до практичних занять з теми рекомендується звернутись не лише до базових підручників, а ще й до інших джерел, які можна знайти у бібліотеці університету або у книжковому фонді навчально-методичного кабінету кафедри загальноправових дисциплін.

В процесі вивчення теми лекції пропонується для кращого засвоєння навчального матеріалу ознайомитись з підручниками та посібниками з числа зазначених у списку літератури. При використанні джерел російських авторів необхідно опанувати навчальний матеріал, корегуючи його з урахуванням положень законодавства України.

Пропонується звернути особливу увагу на низку питань, що є дискусійними серед науковців, а тому іноді відзначаються суттєво відмінними один від одного поглядами вирішення теоретичної проблеми.

ТЕМА № 11. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

(4 години)

ПЛАН ЛЕКЦІЙ:

1. Процедури припинення повноважень уряду: зарубіжний досвід
2. Зарубіжний досвід забезпечення відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування крізь призму місцевих виборів

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

1. Фонбланк А. Правление Англии : монографія / А. Фонбланк ; пер. Ю. Гамбарова. – СПб. : Изд. картографич. заведения А. Ильина, 1903. – 216 с.
2. Кресіна І. О. Інститут імпичменту: Порівняльний політико-правовий аналіз / І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, С. В. Балан. – К. : Юридична думка, 2004. – 176 с.
3. Барабаш Ю. Парламентська відповідальність уряду в конституційній практиці країн ЄС та України / Ю. Барабаш // Право України. – 2007. – № 4. – С. 12–18.
4. Серьогіна С. Г. Відповідальність уряду як елемент форми правління / С. Г. Серьогіна // Проблеми законності. – 2004. – Вип. 66. – С. 21–31.
5. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм / В. М. Шаповал. – К. : Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. – 560 с.
6. Правительство Российской Федерации / под ред. Т. Я. Хабриевой. – М. : Норма, 2005. – 608 с.
7. Мельниченко В. Політична відповідальність у державному управлінні / В. Мельниченко // Віче. – 2003. – № 1. – С. 19–24.
8. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
9. Бостан С. К. Форма правління сучасної держави: проблеми історії, теорії, практики / С. К. Бостан. – Запоріжжя : Юрид. інститут, 2005. – 540 с.

10. Конституции стран СНГ и Балтии : учеб. пособие / сост. Г. Н. Андреева. – М. : Юристъ, 1999. – 640 с.
11. Сапронова М. А. Государственный строй и конституции арабских республик / М. А. Сапронова. – М. : Муравей, 2003. – 328 с.
12. Конституционное право : словарь / отв ред. В. В. Маклаков. – М. : Юристъ, 2001. – 560 с.
13. Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С. Головатий. – К. : Укр. правн. фундація. Вид-во «Право», 1996. – 544 с.
14. Нижняя палата парламента Японии отклонила вотум недоверия премьер-министру [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://news0301.fxeuroclub.ru/news_126734.php.
15. Конституция Турции (Турецкой Республики) от 7.11.1982 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://clin.iatp.by/constitution/drugi/turcia-r.htm>.
16. Государственное право Германии: Сокращ. пер. с нем. семитомного издания. – Т. 1. – М. : Ин-т гос-ва и права РАН, 1994. – 312 с.

МЕТА ЛЕКЦІЇ:

Дослідження процедур припинення урядових повноважень, зокрема аналіз конституційно-правового регулювання процедури вираження недовіри уряду, вивчення зарубіжного досвіду проведення місцевих виборів з метою виявлення перспектив його застосування в Україні.

ВСТУП

Разом із такою звичною підставою дострокового припинення повноважень, як добровільна відставка, та такими специфічними, як смерть прем'єр-міністра (Болгарія, Угорщина) і втрата ним виборчого права (Угорщина), конституційне законодавство переважної більшості країн виділяє відставку уряду, що є проявом відповідальності цього колегіального органу влади.

Необхідно розмежовувати конституційно-правову й політичну відповідальність уряду. Так, О.Д. Градовський писав, що «політична відповідальність уряду, на відміну від юридичної, виражається в формі солідарної відповідальності, в деякій круговій поруці, встановленій між членами кабінету. Політична відповідальність виявляється в тому, що члени кабінету однаково відповідальні за спільні заходи, що проводяться урядом, або за загальний напрям урядової політики. Така солідарна відповідальність проявляється в тому, що у випадку серйозної поразки кабінету в палаті, він увесь подає у відставку й замінюється іншим складом».

У зарубіжних демократичних державах відповідальність влади перед народом реалізується через політичні партії, які є основними суб'єктами виборчого процесу. Партії формують і пропагують свої передвиборні програми, які містять їх позицію щодо розвитку громади, шляхів, методів і засобів розв'язання нагальних проблем, висувають кандидатів у депутати до представницьких органів місцевої влади, підтримують їх на виборах. У разі отримання за результатами виборів певної кількості мандатів партія несе відповідальність перед виборцями за виконання гасел передвиборної програми, реалізацію проголошеного нею курсу. Якщо, реалізуючи цей курс, вона не домагається успіхів, не виправдовує сподівань виборців, то не отримує їх підтримки на наступних виборах і таким чином несе перед ними політичну відповідальність.

I. ПРОЦЕДУРИ ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ УРЯДУ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Необхідно розмежовувати конституційно-правову й політичну відповідальність уряду. Так, О. Д. Градовський писав, що «політична відповідальність уряду, на відміну від юридичної, виражається в формі солідарної відповідальності, в деякій круговій поруці, встановленій між членами кабінету. Політична відповідальність виявляється в тому, що члени кабінету однаково відповідальні за спільні заходи, що проводяться урядом, або за загальний напрям урядової політики. Така солідарна відповідальність проявляється в тому, що у випадку серйозної поразки кабінету в палаті, він увесь подає у відставку й замінюється іншим складом».

А. Фонбланк також відмежовував політичну відповідальність від судової, відмічаючи, що політична може призвести тільки до втрати влади.

Деякі вчені визначають конституційно-правову відповідальність вищих органів державної влади як юридичну відповідальність політичного характеру, що існує у сфері конституційних відносин і реалізується у відповідальному стані суб'єктів конституційно-правових відносин (позитивний аспект) за здійснення їх правового статусу та компетенції, а у випадках його порушення – у примусовому перенесенні заходів впливу (негативна відповідальність), суть яких полягає у вилученні зі сфери політики та позбавленні права здійснювати державну владу.

На думку Ю.Г. Барабаша, парламентська відповідальність уряду має свою особливу природу і становить собою особливий вид відповідальності в сфері державної влади, що має риси як політичної, так і юридичної, а саме конституційно-правової відповідальності, тобто перебуває на стику цих двох видів відповідальності.

С. Г. Серьогіна слушно зазначає, що конституційно-правова відповідальність, будучи самотійним видом юридичної відповідальності, може застосовуватися тільки за правопорушення (делікти) в конституційному праві,

тобто підставою правової відповідальності уряду є встановлений факт правопорушення з боку урядовців, передбачений конституційним законодавством. Політична ж відповідальність має принципово інший характер, оскільки її підстава – недоцільність діяльності посадових осіб, а не вчинення ними правопорушень. Мета конституційно-правової відповідальності полягає у припиненні рушень конституційної законності, а політичної – в усуненні невідповідності між урядовою політикою й вимогами глави держави чи парламентської більшості.

Політичну відповідальність уряду перед парламентом часто називають парламентською відповідальністю, пов'язуючи це визначення з тим, що всі відповідні процедури відбуваються в представницькому органі. Так, відповідно до ч.1 ст.108 («Відповідальність Уряду») Конституції Румунії, Уряд несе політичну відповідальність за всю свою діяльність тільки перед Парламентом. Кожний член Уряду солідарно з іншими його членами несе політичну відповідальність за діяльність Уряду та за його акти.

Політична відповідальність може носити як колективний, так і індивідуальний характер. Реалізація індивідуальної політичної відповідальності члена уряду перед парламентом не тягне обов'язкової відставки уряду в цілому. Тим самим принцип політичної солідарності членів уряду набуває по суті одностороннього характеру. У таких випадках альтернативу між відставкою конкретного члена уряду й відставкою всього складу уряду визначає глава уряду, рішення якого детерміноване політичною ситуацією, що склалася у парламенті та поза його лавами.

У практиці розвинутих країн випадки індивідуальної відповідальності членів уряду є унікальними, і пов'язані з їх персональними діями, що звичайно спричинили політичний скандал. У зв'язку з тим, що конституції не визначають причинно-наслідковий зв'язок між індивідуальною політичною відповідальністю окремого члена уряду (не його глави) та відставкою уряду в цілому, цей зв'язок може встановити глава уряду, за відповідних обставин подавши у відставку за власною ініціативою. Нечасті випадки індивідуальної

відповідальності членів уряду вчені пояснюють тим, що у більшості країн уряд розглядається як єдина команда, що провадить спільний політичний курс і здійснює сумісну управлінську діяльність.

Можливість такої відповідальності конституційно визнана в країнах із парламентарною та змішаною формами правління. У президентських республіках уряд несе відповідальність перед самим президентом. На відміну від відповідальності в порядку імпічменту, коли її підстави прямо встановлюються в конституції, власне політична відповідальність уряду значною мірою є суб'єктивною. Так, С.Г. Серьогіна зазначає, що підстави політичної відповідальності можуть бути різними: зміна розстановки сил

у парламенті; невідповідність дій урядовців інтересам політичної партії, членами якої вони є; підозра в неблаговидних вчинках; результати процедури інтерпеляції чи запитів депутатів тощо. В. Мельниченко також вважає, що політична відповідальність, на відміну від юридичної, значно більшою мірою суб'єктивізована та відносна, оскільки немає абсолютних і формалізованих критеріїв оцінки стану державного управління на тому чи іншому етапі розвитку суспільства в тих чи інших умовах.

Необхідність застосування політичної відповідальності визначається не критеріями законності, а потребами конкретної політики, відображеними у волевиявленні депутатів парламенту. Уряд здійснює свої функції доти, доки його діяльність задовольняє парламент. При цьому уряд діє за власним правом, і його члени не розглядаються як довірені особи представницького органу, що виконують його волю. Насправді характер і значення такої відповідальності визначаються реальними політичними інтересами.

Аналізуючи природу політичної відповідальності уряду, слід також звернути увагу на її механізм. У процедурах притягнення уряду до політичної відповідальності в різних країнах є певні типові риси. Зокрема в усіх без винятку відповідних країнах рішення щодо недовіри уряду має бути прийняте абсолютною більшістю голосів у парламенті (нижній палаті). Недовіра главі уряду означає й недовіру всьому його складу та тягне за собою їх відставку.

Конституції ряду держав обмежують можливості повторного внесення питання щодо недовіри протягом певного терміну роботи представницького органу.

Що ж стосується більш детальної характеристики конституційно-правового регулювання процедури вираження недовіри уряду, то в цьому випадку можна виділити наступні приклади та тенденції.

Насамперед, основні закони низки країн передбачають так звану процедуру «конструктивного вотуму недовіри». Так, відповідно до ст.67 Конституції ФРН, Бундестаг може виразити недовіру Федеральному канцлеру тим, що більшістю членів обере йому наступника, і звернутися до Федерального президента з проханням про звільнення Федерального канцлера. Федеральний президент повинен задовольнити це прохання і призначити обрану особу. Між пропозицією про вираження недовіри та виборами повинно пройти сорок вісім годин. На думку С.К. Бостана, необхідність призначення «спадкоємця» значним чином підсилює владу канцлера та породжує достатню впевненість у стабільності діяльності уряду.

Разом із тим, аналіз процедури висловлення недовіри дозволяє зробити висновок, що, чим сильнішою є влада глави держави, тим складніше парламенту відправити уряд у відставку. Наприклад, відповідно до ч.1 ст.63 Конституції Республіки Казахстан у разі висловлення парламентом недовіри Уряду, Президент може розпустити парламент. Показовим є також той факт, що відповідно до цієї конституційної норми іншими підставами розпуску парламенту є двократна відмова парламентом дати згоду на призначення Прем'єр-міністра та політична криза, що виникає в результаті непереборних суперечностей між палатами парламенту або парламентом та іншими гілками державної влади.

Іншим прикладом є процедура вираження недовіри Прем'єр-міністру Єгипту. У даному випадку Національні збори виражають недовіру Прем'єру (а, відповідно, й всьому складу Уряду) у формі пропозиції Президенту відправити Уряд у відставку. Президент може повернути цю пропозицію парламенту протягом 10 днів, але, якщо парламент підтвердить свою пропозицію,

Президент виносить спірне питання на референдум (до речі, в Конституції Єгипту ця ситуація йменується як «суперечності між Національними зборами і Урядом» (ст.127). Референдум проводиться протягом 30 днів з моменту підтвердження рішення Національними зборами. У цьому випадку засідання Уряду призупиняються. Якщо в результаті референдуму Уряд отримає підтримку, то парламент вважається розпущеним, в іншому випадку Президент Республіки приймає відставку Уряду.

В інших випадках процедура вираження недовіри уряду ускладнюється тим, що питання про його відставку може бути поставлене лише за результатами розгляду інтерпеляції парламенту. Інтерпеляція як форма парламентського контролю полягає в запиті парламентаря, частіше групи парламентарів, до міністра з тим, щоб він пояснив здійснювану ним політику або окремі акції, або до прем'єр-міністра – для пояснення загальної політики уряду. На відміну ж від звичайного парламентського запиту, за результатами розгляду відповіді на інтерпеляцію може бути поставлене питання про висловлення недовіри уряду. Що стосується конституційного закріплення цієї форми парламентського контролю, то тут можна навести такі приклади.

Так, відповідно до ст.111 Конституції Іспанії, Уряд і будь-хто з його членів зобов'язані давати відповіді на інтерпеляції і запити, заявлені в палатах. Регламенти встановлюють мінімальний тижневий термін для організації дебатів у таких випадках. Будь-яка інтерпеляція може дати мотив для внесення резолюції, в якій палата виражає свою позицію. «Група чисельністю не менш десяти депутатів може виступити в Державних зборах з інтерпеляцією з приводу діяльності Уряду або окремого міністра. Якщо після обговорення інтерпеляції більшість депутатів виразить недовіру Уряду або окремому міністру, Державні збори зміщують Уряд або міністра» (ст.118 Конституції Словенії).

Запровадження подібної процедури й у Конституції України сприятиме, на наш погляд, вдосконаленню процедури вираження недовіри уряду. Це пов'язано з тим, що досить часто Кабінет Міністрів відправляється у відставку

внаслідок певних політичних домовленостей, незрозумілих для більшості громадян, завдяки чому виникає деструктивна реакція як в економічному, так і політичному житті країни. Натомість внаслідок запровадження процедури інтерпеляції можна досягти більшої прозорості при висловленні резолюції недовіри, оскільки причини відставки будуть мати більш економічний, ніж суто політичний характер, що є значною запорукою підвищення ефективності державного управління на трансформаційному етапі розвитку країни.

Що ж стосується підстав вираження недовіри уряду, то, як правило, враховуючи політико-правовий характер цієї процедури, вони практично не закріплюється на конституційному рівні. Однак у цьому випадку слід відмітити, що в скандинавських країнах відмічається поступовий перерозподіл відповідальності між главою держави та членами уряду за стан

державного управління. Так, у Конституції Фінляндії 1999 р. передбачено, що кожний міністр, що бере участь у розгляді справи в Державній раді, на якій головує Президент, відповідає за прийняте рішення, якщо він не зробив заяви про свою незгоду, занесену до протоколу (ч.2 §60 Конституції). А отже, міністра не можна притягти до відповідальності в таких випадках. Додамо, що подібна норма раніше була відсутня в конституційному законодавстві цієї країни.

В аспекті розглядуваної проблеми слід відмітити, що питання про відставку уряду не завжди ініціюється в парламенті з метою зміни складу уряду. Інколи такі дії, в першу чергу з боку опозиційних сил, здійснюються суто з політичних мотивів, насамперед, для привернення уваги громадськості до проблемних питань у державному управлінні, а також до падіння авторитету провладних політичних партій. Так, 5.03.2001 р. нижня палата японського парламенту завдяки голосам фракцій, що входять до урядової коаліції, відхилила вотум недовіри Уряду І. Морі, внесений напередодні опозицією. Попри те, спостерігачі відмічають, що навіть за умов такого негативного результату (який, до речі, був цілком передбачуваний) опозиція досягла своєї мети – змусила своїх політичних супротивників підтримати І. Морі, рейтинг

якого став вкрай низьким. Що, в свою чергу, призвело до посилення протистояння всередині Ліберально-демократичної партії, яку очолює І. Морі. А це, безперечно, стало серйозним ударом по лідерським позиціям І. Морі, особливо враховуючи той факт, що голосування з вотуму недовіри відбулось за вісім днів до чергового партійного з'їзду та за два місяці до чергових парламентських виборів.

Як було вказано вище, необхідним є відмежування процедури висловлення недовіри уряду, що є проявом політичної відповідальності і може носити як індивідуальний, так і колективний характер, від процедури імпичменту прем'єр-міністру чи міністрам, що завжди має індивідуально-правовий характер та пов'язана з притягненням того чи іншого посадовця до юридичної відповідальності.

Так, відповідно до ст.ст. 159, 160 Конституції Єгипту, Президент Республіки чи Національні збори мають право поставити питання про притягнення міністра до судового переслідування за правопорушення, вчинене ним при виконанні службових обов'язків. Рішення Національних зборів про порушення переслідування проти будь-якого міністра може бути прийнято за пропозицією не менше 1/5 депутатів зборів. Рішення про порушення переслідування виноситься більшістю в 2/3 голосів депутатів парламенту. Міністр, проти якого порушено переслідування, відсторонюється від виконання своїх службових обов'язків до закінчення розгляду його справи. Припинення виконання міністром своїх обов'язків не є перешкодою порушення проти нього судового переслідування або подальшому веденню вже розпочатого проти нього судового розгляду.

Іншим непростим питанням діяльності уряду, пов'язаним із припиненням ним повноважень, є виконання функцій уряду на період до сформування його нового складу. У конституціях деяких країн ця ситуація врегульована достатньо детально. Так, відповідно до ст.114 Конституції Туреччини, міністри юстиції, внутрішніх справ і комунікацій подають у відставку до загальних виборів до Великих Національних Зборів Туреччини. За три дні перед початком виборів

або у разі рішення провести дострокові вибори протягом п'яти днів з моменту рішення Прем'єр-міністр призначає незалежних осіб, членів Великих Національних Зборів Туреччини або таких, які не є депутатами, на ці міністерські пости. При прийнятті рішення про проведення нових виборів Рада міністрів повинна подати у відставку, а Президент Республіки повинен призначити Прем'єр-міністра, щоб сформувати тимчасову Раду міністрів. Тимчасова Рада міністрів складається з членів політичних партійних фракцій пропорційно до їх чисельності в парламенті, за винятком міністрів юстиції, внутрішніх справ і комунікацій, які повинні бути незалежними особами – членами Великих Національних Зборів Туреччини, або особами, що не є депутатами. Число членів, які запрошуються до уряду від партійних груп, визначається головою парламенту і повідомляється Прем'єр-міністру. Члени партії, що відмовилися прийняти запропоновані міністерські пости або відмовилися згодом, замінюються незалежними особами – членами Великих Національних Зборів Туреччини або особами, що не є депутатами. Тимчасова Рада міністрів формується протягом п'яти днів після публікації в урядовому вісникові про рішення провести нові вибори. На тимчасову Раду міністрів вотум недовіри не розповсюджується. Тимчасова Рада міністрів виконує свої обов'язки протягом виборчої кампанії і до скликання Зборів.

Що стосується німецької практики урядування, то вона передбачає два можливі варіанти вирішення подібної ситуації. Перший полягає у тимчасовому виконанні обов'язків Федеральним канцлером на прохання Федерального президента, другий – у тимчасовому виконанні обов'язків канцлера федеральним міністром на прохання самого канцлера або ж президента. Доручення колишньому Федеральному канцлеру тимчасово продовжувати виконувати свої обов'язки дається зазвичай у випадку виходу його у відставку чи скликання нового Бундестагу. Разом з тим у випадку, коли колишній канцлер не здатен виконувати свої обов'язки (наприклад, у випадку хвороби), президент доручає виконувати обов'язки канцлера одному з федеральних

міністрів. Так трапилось у 1974 р., коли після звільнення канцлера В. Брандта, тимчасове виконання його обов'язків було доручено віце-канцлеру.

При цьому, на думку німецьких дослідників, правовий статус «тимчасового» уряду практично такий самий, як і у звичайного. Разом з тим в силу відсутності фідучіарних відносин між урядом і парламентом (оскільки останній у таких випадках не повинен надавати згоду на призначення канцлера), на тимчасовий уряд не розповсюджуються процедури висловлення недовіри та звернення до парламенту для отримання довіри.

ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ

Аналіз процедури висловлення недовіри дозволяє зробити висновок, що, чим сильнішою є влада глави держави, тим складніше парламенту відправити уряд у відставку. В інших випадках процедура вираження недовіри уряду ускладнюється тим, що питання про його відставку може бути поставлене лише за результатами розгляду інтерпеляції парламенту. Запровадження подібної процедури й у Конституції України сприятиме, на наш погляд, вдосконаленню процедури вираження недовіри Кабінету Міністрів.

II. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ КРІЗЬ ПРИЗМУ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ

Проведені зміни у виборчому законодавстві України про місцеві вибори (закон «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 р.) отримали суперечливі оцінки: від схвалення до категоричного несприйняття. Проте з огляду на тотальну безвідповідальність влади на всіх рівнях постає потреба дослідження місцевих виборів зарубіжних країн, оскільки застосування їх здобутків в українській практиці дозволить підвищити відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування перед громадою.

Класичним засобом притягнення до політичної відповідальності осіб та політичних сил для західної демократії є вибори, тобто мається на увазі, що подальша політична кар'єра особи залежить від оцінки її діяльності виборцями (громадяни не голосують за партії чи осіб, які не виконали попередньо взятих на себе зобов'язань).

Систему функцій місцевих виборів у демократичних країнах можна звести до таких положень:

- забезпечують легітимність органів та виборних посадових осіб місцевого самоврядування;
- є методом формування відповідальної перед населенням публічної влади;
- забезпечують представництво інтересів різних соціальних груп, альтернативних позицій щодо вирішення проблем місцевого значення;
- є способом формування та вираження суспільної думки на місцях;
- є основним ефективним засобом функціонування представницьких органів місцевого самоврядування та посадових осіб;
- відіграють роль ефективного стимулу розвитку політичних партій;
- стимулюють розвиток соціально-політичної активності громадян,

сприяють виявленню їх нагальних інтересів, створюють потенційні передумови для їх задоволення;

являють собою одну з найбільш дійових форм контролю громадян за діяльністю місцевих органів та посадових осіб, підвищують їх відповідальність перед населенням

Всесвітня Хартія місцевого самоврядування та Європейська Хартія місцевого самоврядування наголошують на виборності як єдиному способі формування місцевих рад. Тип виборчої системи (мажоритарна, пропорційна, змішана) – найбільш суттєвий параметр диференціації місцевих виборів у зарубіжній практиці. Застосування того чи іншого типу виборчої системи визначаються багатьма чинниками: історичними умовами, специфічними завданнями політичного розвитку, культурно-історичними традиціями тощо. У кожних конкретних умовах обраний тип виборчої системи може забезпечувати вплив політичних партій на формування та реалізацію муніципальної політики, ефективне функціонування системи органів місцевого самоврядування, представництво національних меншин та жінок в органах влади, зв'язок між виборцями та обраними депутатами, зміцнення кадрових ресурсів партій тощо. О Ката нов вважає, що на муніципальних виборах у сучасному світі найбільш розповсюдженою є система більшості або мажоритарна система [1, с. 66].

Різновиди мажоритарної системи діють на місцевих виборах у США, Канаді, Новій Зеландії, Індії Рідше мажоритарна система застосовується на місцевих виборах в європейських країнах. Зокрема, мажоритарна система відносної більшості застосовується для місцевих виборів у Словаччині, Великобританії (на виборах до рад базового і проміжного рівня), Іспанії (на виборах до рад муніципалітетів з кількістю виборців 100 - 250 осіб) та Польщі (на виборах до рад гміт, де проживає менше ніж 20 000 жителів). Причому у Словаччині, Іспанії та Польщі голосування відбувається за відкриті списки кандидатів у багатомандатних округах, у Великобританії - в одномандатних або багатомандатних округах. Виборча система Великобританії неодноразово реформувалася. У результаті склалося декілька моделей, що одночасно діють.

Зокрема, вибори регіонального та місцевого рівня мають варіанти. Першим варіантом є мажоритарна система відносної більшості. Вона діє як на місцевому (за винятком Північної Ірландії), так і на загальнодержавному рівні. За такої системи перемагає кандидат, який отримав найбільшу кількість голосів (незалежно від того, набере він більше ніж 50 % голосів виборців чи ні). Система заснована на принципі «перший отримує пост» (First-past-the-post). Якщо кандидати отримали однакову кількість голосів, переможець визначається жеребкуванням, яке проводиться чиновником з організації виборів. Стосовно деяких місцевих виборів, мажоритарна система відносної більшості з метою забезпечення легітимності представницьких органів доповнюється вимогою подолання 3 % бар'єра.

Другий варіант система голосування з указівкою кандидатів у порядку переваги (система Єдиного передаваного голосу. . SingleTransferable Vote (STV)). Використовується на місцевих виборах і на виборах в Асамблею Північної Ірландії. За системою STV кожен виборчий округ має представником не одного, а декілька кандидатів (як правило, від трьох до шести). Виборці оцінюють кандидатів у порядку переваги, проставляючи напроти імен кандидатів номери (1, 2, 3 іт. д.). Таким чином, виборець дістає можливість вибору не лише партій, але й окремих кандидатів. Якщо кандидат, якому було надано перевагу, не потребує голосу виборця, наприклад, якщо він і так забезпечив своє обрання, то він проходить. Якщо ж він набрав занадто мало голосів для того, щоб бути обраним, то такі голоси передаються наступному за перевагою кандидатові.

Класичний приклад застосування мажоритарної системи відносної більшості з голосуванням у багатомандатному окрузі за кандидатів, включених до відкритих списків, демонструє досвід виборів у Польщі до рад гмін, де проживає менше ніж 20 000 жителів. Виборець має стільки голосів, скільки мандатів розподіляється в окрузі, і може голосувати за кандидатів з різних списків, при цьому на підтримку кандидата може бути відданий лише один голос. Обраними вважаються кандидати, на підтримку яких подано найбільшу

кількість голосів в окрузі. Якщо декілька кандидатів з одного списку отримали однакову кількість голосів, обраним вважається кандидат, який у списку розміщений під вищим номером. Якщо однакову кількість голосів отримали кандидати, включені до різних списків, обраним вважається кандидат, суб'єкт висування якого отримав в окрузі більше місць.

Приклад застосування мажоритарної системи абсолютної більшості на місцевих виборах демонструє досвід Франції. Вибори муніципальних радників проводяться раз на 6 років одночасно в усій Франції за мажоритарною системою у два тури за закритими списками для комун з населенням понад 30 тис. осіб та за відкритими списками для інших комун. Якщо партія отримує на свою підтримку абсолютну більшість голосів або більше, ніж $1/4$ виборців, включених до списку виборців, - партія отримує всі місця в раді комуни, в іншому випадку - проводиться повторне голосування, участь в якому беруть 2 списки, які отримали найбільше голосів. На виборах до рад департаментів діє мажоритарна система абсолютної більшості з голосуванням в одномандатних округах (якщо в першому турі жоден кандидат не отримав більшість голосів на свою підтримку, проводиться другий іур, до участі в якому допускаються всі кандидати, які отримали на свою підтримку 10 % від кількості зареєстрованих виборців).

У багатьох європейських державах на місцевих виборах застосовуються пропорційні виборчі системи. Найбільш поширеною в європейських країнах є пропорційна система з голосуванням за виборчі списки в одному або (та) декількох багатомандатних округах. На місцевих виборах у Данії, Іспанії, Латвії, Литві, Португалії, Румунії, Фінляндії голосування відбувається в єдиному багатомандатному окрузі, у Польщі, Швеції та деяких землях Німеччини - у багатьох округах, в Австрії, Бельгії, Естонії та решті земель Німеччини - в одному (у невеликих муніципалітетах) або декількох (великі муніципалітети, провінції, графства тощо) багатомандатних округах.

Пропорційна системи голосування за виборчі списки застосовується на місцевих виборах у європейських країнах у трьох модифікаціях:

- пропорційна система з жорсткими або закритими списками, коли виборець, голосуючи за список, не має можливості впливати на розподіл кандидатів у списку. Така система застосовується на виборах в органи влади деяких земель Австрії та Німеччині, рад муніципалітетів з кількістю виборців понад 250, рад провінцій та регіональних рад в Іспанії, комунальних та муніципальних зібрань Португалії, усіх місцевих рад Румунії та Хорватії;

- пропорційна система з напівжорсткими або напівзакритими списками, коли виборець має один і голос і може підтримати список в цілому або надати перевагу окремому кандидату в цьому списку. Така система застосовується на місцевих виборах в Бельгії, Данії, Естонії, Польщі, Фінляндії, Швеції. Досить оригінальним способом дана система модифікована в Латвії, де кожен виборець отримує один пакет бюлетенів, у кожному з яких міститься лише один список кандидатів з квадратами для позначення волевиявлення (тобто виборець отримує стільки ж бюлетенів для голосування, скільки списків кандидатів висунуто на виборах) та порожній пакет. У порожній пакет виборець вкладає бюлетень зі списком одного суб'єкта висунування кандидатів, якого він підтримує. При цьому виборцю надається право відмітити знаком «+» того кандидата в списку, якого він підтримує найбільше, викреслити прізвище того кандидата, якого він не підтримує взагалі. Якщо виборець підтримує визначену суб'єктом висунування кандидатів черговість кандидатів у списку, він може не проставляти преференції в бюлетені.

- пропорційна система з відкритими списками, коли виборець має один голос, який може віддати на підтримку кандидата в списку, а голосування за партійний список у цілому не допускається. Така система застосовується на виборах у муніципалітети з кількістю виборців понад 3 000 у Люксембурзі та на місцевих виборах у Нідерландах.

Попри різноманітність систем, за якими формуються представницькі органи на базовому, проміжному та регіональному рівнях в країнах Європи, можна виділити і певні спільні риси застосовуваних виборчих систем:

1. У переважній більшості країн Європи передбачена можливість висування не лише партійних, але й позапартійних (незалежних) кандидатів, що забезпечується шляхом самовисування списками, висування через виборчі комітети, громадські організації, об'єднання виборців та інші тимчасові утворення. Ця тенденція спостерігається не лише в країнах Західної Європи, які мають усталені демократичні традиції, але і у постсоціалістичних державах.

2. У більшості європейських держав на місцевих виборах застосовуються пропорційні або змішані виборчі системи з пропорційною складовою. Навіть в країнах, де вибори традиційно проводилися за мажоритарною системою відносної більшості (Великобританія), сьогодні активно обговорюється питання перегляду виборчих систем для місцевих виборів, і формування окремих рад (муніципалітету Великого Лондона, І Парламенту Шотландії, Асамблеї Уельсу) вже здійснюється за змішаною виборчою системою, за якою частина депутатів обирається на основі пропорційного представництва політичних партій.

3. На місцевих виборах в Європі не є поширеною практика «блокування» партій. Вони висувають кандидатів на виборах самостійно, а не в складі блоків. Виняток з цього правила становлять лише окремі країни.

4. У більшості європейських держав пропорційні виборчі системи на місцевих виборах є переважно персоніфікованими («напівзакриті» та «відкриті списки»). Голосування за закриті списки передбачене лише в окремих країнах (деякі землі в Австрії, Кіпр, Португалія, Румунія, Хорватія). Проте навіть і в них пропорційна виборча система не застосовується в округах, де розподіляється 120-150 мандатів (як це має місце в Україні).

5. Виборчі системи в європейських країнах на базовому рівні залежать від кількості виборців, які проживають на відповідній території, а не від виду органу, що формується (тоді як в Україні вибори до ради села, селища і міста районного значення, які суттєво не відрізняються за кількістю виборців, що в них проживають, в одному випадку формуються за двома системами мажоритарною відносною більшістю та партійно-пропорційною).

6. Обмеження щодо участі в місцевих виборах пов'язані з приналежністю особи до території, у якій перебуває місцевий орган влади. Згідно із законодавством багатьох країн, і виборці, і кандидати мають протягом встановленого терміну проживати на території місцевого самоврядування або округу. Наприклад, для одержання активного виборчого права на парламентських виборах необхідно постійно проживати на території відповідного виборчого округу, або адміністративно-територіальної одиниці у Бельгії та Франції – 6 місяців, у Фінляндії – 20. Проте в окремих випадках проживання кандидатів на території округу не обов'язково, достатньою умовою для балотування є сплата місцевих податків за власність або бізнес на території.

7. Муніципальні вибори в зарубіжних країнах проводяться, зазвичай, частіше ніж загальнонаціональні. Це дає населенню додаткову можливість скористатися своїми політичними правами і заявити про своє ставлення до тих чи інших проблем. Так, періодичне формування владних структур, які б задовольняли інтереси та прагнення кожного члена громади є основною функцією і метою політичних виборів. Періодичність виборів - один із головних принципів виборчого права, що закріплений у Декларації про критерії вільних і справедливих виборів, прийнятої у 1994 р. на 154 сесії Ради Міжпарламентського Союзу. Принцип періодичності виборів забезпечується на місцевих виборах в усіх країнах світу та визначається терміном повноважень представницьких органів. Останній же варіюється від 2 до 6 років. Наприклад, мінімальний термін повноважень місцевих раду Болівії, Мексиці, деяких штатах США (2 роки), Швеції, Естонії (3 роки), максимальний термін - в Бельгії і Франції (6 років).

Зазначені особливості виборчих систем зарубіжних країн указують на такі тенденції виборчих систем, що позитивно відображаються на відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування:

- можливість самовисування та висування громадськими організаціями дозволяє громадянам навіть без членства у партії брати участь у виборчому процесі та обирати осіб, що мають авторитет та відповідні професійні навички і

користуються підтримкою громади, а отже, їх діяльність є більш відповідальною;

- непопулярна тенденція висування блоків партій та широке застосування мажоритарної та змішаної виборчих систем усуває «безликість влади» та підвищує персональну відповідальність депутатів перед виборцями, що їх обрали;

- голосування за «напівзакриті» та «відкриті» списки надає громадянам право вибору кандидата, що має авторитет у громаді та ставить кожного конкретного кандидата в умови підзвітності та відповідальності перед їх слекторатом;

- вимога належності кандидата до округу зумовлена передусім тим фактом, що депутат ради має бути представником своїх виборців та територіальної громади, тобто жителів відповідної територіальної одиниці, що перш за все передбачає необхідність більш глибокого розуміння та усвідомлення депутатом економічних, соціальних та інших проблем територіальної громади і відповідно до цього більш компетентного виконання своїх обов'язків;

- переваги коротших термінів повноважень рад пов'язують з тим, що члени ради повинні приділяти пильну й постійну увагу тому, що реально хочуть виборці, адже останні мають змогу здійснювати достатньо жорсткий контроль за діяльністю своїх представників, недоліком є те, що депутати місцевих рад за короткий повноважень можуть не встигнути познайомитися з особливостями та специфікою роботи в представницьких органах місцевого самоврядування. Переваги довших термінів повноважень рад пов'язують з одного боку з аргументами фінансової економії, адже вибори вимагають значних витрат з місцевого бюджету, з іншого — із більшою здатністю ухвалювати складні політично непопулярні рішення, які можуть бути суттєвими для довгострокового добробуту громадян. Також у радах з тривалим терміном повноважень поширена практика виборів у декілька етапів, в результаті чого відбувається періодичне оновлення рад. Тобто на виборах в

окремому муніципалітеті за один раз обирається тільки частина членів ради. Аргумент на користь таких поетапних виборів полягає в тому, що вони сприяють спадкоємності і стабільності у складі ради, оскільки лише небагато посадовців можуть одночасно іти у відставку та можливість усувати від влади тих народних представників, що втратили довіру громади і не викопують своїх зобов'язань. Аргумент проти поетапних виборів у тому, що вони позбавляють незадоволений електорат можливості запровадити радикальні зміни в результаті одних виборів.

ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГ ПИТАННЯ

У Європі, як і в Україні, питання вибору системи формування представницьких органів є питанням політичної доцільності. Серед таких цілей мають бути; відповідальне, ефективне функціонування місцевої влади в інтересах громади, забезпечення впливу громадян на формування та реалізацію місцевої політики, встановлення зв'язку між виборцями та обраними депутатами, можливість контролю громадою діяльності їх представницьких органів.

Крім того, кожна з виборчих систем, що впроваджені в країнах Європи має у своїй основі національно-державотворчі традиції, що необхідно враховувати в українському процесі становлення місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ З ТЕМИ

Отже, можна підвести наступні підсумки:

1. Аналіз процедури висловлення недовіри дозволяє зробити висновок, що, чим сильнішою є влада глави держави, тим складніше парламенту відправити уряд у відставку. В інших випадках процедура вираження недовіри уряду ускладнюється тим, що питання про його відставку може бути поставлене лише за результатами розгляду інтерпеляції парламенту. Запровадження подібної процедури й у Конституції України сприятиме, на наш погляд, вдосконаленню процедури вираження недовіри Кабінету Міністрів.

2. У Європі, як і в Україні, питання вибору системи формування представницьких органів є питанням політичної доцільності. Серед таких цілей мають бути; відповідальне, ефективне функціонування місцевої влади в інтересах громади, забезпечення впливу громадян на формування та реалізацію місцевої політики, встановлення зв'язку між виборцями та обраними депутатами, можливість контролю громадою діяльності їх представницьких органів.

3. Крім того, кожна з виборчих систем, що впроваджені в країнах Європи має у своїй основі національно-державотворчі традиції, що необхідно враховувати в українському процесі становлення місцевого самоврядування.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ

В ході лекції розглянуто лише частину з того значного кола питань, що необхідно буде опанувати майбутнім юристам при вивченні курсу.

Саме тому при підготовці до практичних занять з теми рекомендується звернутись не лише до базових підручників, а ще й до інших джерел, які можна знайти у бібліотеці університету або у книжковому фонді навчально-методичного кабінету кафедри загальноправових дисциплін.

В процесі вивчення теми лекції пропонується для кращого засвоєння навчального матеріалу ознайомитись з підручниками та посібниками з числа зазначених у списку літератури. При використанні джерел російських авторів необхідно опанувати навчальний матеріал, корегуючи його з урахуванням положень законодавства України.

Пропонується звернути особливу увагу на низку питань, що є дискусійними серед науковців, а тому іноді відзначаються суттєво відмінними один від одного поглядами вирішення теоретичної проблеми.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ

В ході лекції розглянуто лише частину з того значного кола питань, що необхідно буде опанувати майбутнім юристам при вивченні курсу.

Саме тому при підготовці до практичних занять з теми рекомендується звернутись не лише до базових підручників, а ще й до інших джерел, які можна знайти у бібліотеці університету або у книжковому фонді навчально-методичного кабінету кафедри загальноправових дисциплін.

В процесі вивчення теми лекції пропонується для кращого засвоєння навчального матеріалу ознайомитись з підручниками та посібниками з числа зазначених у списку літератури. При використанні джерел російських авторів необхідно опанувати навчальний матеріал, корегуючи його з урахуванням положень законодавства України.

Пропонується звернути особливу увагу на низку питань, що є дискусійними серед науковців, а тому іноді відзначаються суттєво відмінними один від одного поглядами вирішення теоретичної проблеми.