

ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ УРЯДУ В УКРАЇНІ

Визначення статтею 1 Конституції України нашої держави як правової вимагає запровадження ефективних механізмів поділу державної влади, забезпечення конституційної законності, правового захисту прав, свобод і законних інтересів громадян. Проте суспільно-політична ситуація в Україні свідчить про загрозу втрати конституцією свого обмежувального впливу на владу та нехтування однією із засадничих вимог правової державності – зв'язаністю держави правом.

У зв'язку з цим постає нагальна необхідність проведення системної конституційної реформи, здатної підвищити ефективність функціонування публічної влади. Серед можливих способів її реалізації – ухвалення нової редакції Конституції або сутнісної зміни чинних положень – пріоритетним в Україні було визначено другий спосіб. Необхідність проведення комплексного оновлення конституційних засад функціонування системи органів державної влади зумовлює, зокрема, інтенсифікацію наукових пошуків ефективних засобів реагування на порушення конституційних приписів з боку владних інституцій.

З огляду на це на сучасному етапі розвитку конституційно-правової науки отримує свого визнання та ґрунтовного опрацювання концепція публічно-правової відповідальності. Остання не лише традиційно розглядається як така, що, існуючи поряд з приватно-правовою (цивільно-правовою) відповідальністю, об'єднує кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та ін. види юридичної відповідальності. Вона все більше набуває свого дослідження як складна категорія, що поєднує правові та політичні міри, забезпечуючи відповідальність суб'єктів публічної влади і дотримання принципу законності в діяльності підсистем цієї влади, та включає конституційно-правову та муніципально-правову відповідальність.

Останнім часом наукового обґрунтування знаходить концепція муніципально-правової відповідальності, розробляються пропозиції щодо удосконалення конституційного регулювання її форм. Так, законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» передбачає запровадження нового порядку дострокового припинення повноважень представницьких органів місцевого самоврядування у разі ухвалення ними акту, що суперечить Конституції України. Механізм реалізується за участю Президента України (зупиняє дію акту,

повноваження відповідного органу та призначає тимчасового державного уповноваженого), Конституційного Суду України (розглядає питання про відповідність акту), а також Верховної Ради України (у разі визнання акту неконституційним за поданням Президента України достроково припиняє повноваження відповідного органу та призначає позачергові вибори).

Що ж стосується конституційно-правової відповідальності, то сучасні наукові дослідження стосуються переважно розробки теорії конституційно-правової відповідальності як галузевого виду юридичної відповідальності з притаманним йому складом правопорушень, специфічною інстанцією, розгалуженою системою санкцій поряд з усіма традиційними ознаками юридичної відповідальності. Проте такий підхід неминуче призводить до неможливості визнання конституційно-правової відповідальності уряду через відсутність нормативно визначених підстав його колективної відповідальності. В силу цього вищий орган виконавчої влади розглядається як такий, що несе виключно політичну відповідальність, яка не може бути регламентована правом за винятком процедурно-процесуальних аспектів.

Водночас за такого підходу виникає декілька питань. По-перше, яким чином за відсутності конституційно-правової відповідальності має забезпечуватись дотримання конституційної законності в діяльності уряду. По-друге, як категорія «політична відповідальність», що не потребує правової визначеності, може включатися до конституційно-правового статусу вищого органу виконавчої влади притому, що інші його основні елементи (правосуб'єктність, принципи діяльності, порядок формування, характер взаємодії з іншими органами, компетенція, склад, статус окремих членів, гарантії діяльності) потребують чіткого конституційно-правового регулювання.

По-третє, за такого підходу при детальному аналізі механізмів відповідальності й інших органів державної влади довелось би відмовитись від визнання її наявності у всіх чи більшості владних структур, оскільки у тій чи іншій мірі ці механізми ґрунтуються на поєднанні правового та політичного начал. Такий симбіоз може проявлятися як у підставах, так і у процедурі відповідальності: наприклад, реалізована у парламенті процедура імпичменту глави держави, навіть у разі закріплення у якості фактичної її підстави порушення норм Конституції та законів України, без надання висновку про наявність правопорушення органом правосуддя носитиме політичне забарвлення. А повна відмова від визнання конституційно-правової відповідальності органів державної влади здатна породити ряд серйозних проблем і теоретичного, і практичного характеру. У теоретичній площині це зумовило б руйнування одного із засадничих положень – необхідності для кожної галузі права забезпечувати реалізацію своїх норм передусім

власними засобами, зокрема мірами відповідальності. З огляду на це наявність конституційно-правової відповідальності стає однією з умов існування галузі конституційного права.

У практичній площині невизнання конституційно-правової відповідальності владних інституцій породжує проблему забезпечення додержання принципу законності. Так, конституційно-правова, як і юридична, відповідальність справедливо вважається засобом забезпечення законності і правопорядку, належної реалізації норм Конституції та законів України. Причому саме конституційна законність, засобом забезпечення якої виступає конституційно-правова відповідальність, є гарантією «підкорення діяльності всіх гілок влади нормам Конституції», здатною запобігти узурпації влади.

Дослідники часто наголошують на можливості забезпечення режиму конституційної законності лише тоді, коли притягнення до відповідальності органів державної влади та посадових осіб не буде використовуватись як засіб боротьби з політичними опонентами. Або ж заперечують політико-правову природу конституційної законності, вважаючи останню виключно правовим явищем, політичний вплив на яке має бути обмежений рамками закону. Водночас практична діяльність державного механізму демонструє приклади підміни принципу законності політичною доцільністю, а дослідження проблеми конституційно-правової відповідальності вищого органу виконавчої влади та окремих міністрів підтверджує небезпеку перетворення її заходів у засіб політичної боротьби.

Саме умови становлення української державності на засадах верховенства права диктують необхідність домінування права по відношенню до політичного розсуду, особливо в аспекті притягнення до конституційної відповідальності вищого органу виконавчої влади. Для застосування заходів відповідальності уряду на перший план мають бути висунені правові критерії, що дозволить уникнути політичних криз та створити умови для зміцнення конституційної законності, впровадження реального конституціоналізму в Україні. Мова йде саме про перевагу правових критеріїв над політичними, оскільки повна відмова від останніх неможлива через специфіку конституційно-правових відносин та суб'єктів, що несуть відповідальність. На відміну від традиційних видів юридичної відповідальності, механізм яких реалізується через відносини між правопорушником та державою, конституційно-правова відповідальність реалізується всередині самого державного механізму. Це вимагає від держави самообмеження задля забезпечення конституційного правопорядку за допомогою більш політично нейтрального інституту, який не зможе бути вільно інтерпретованим та використовуваним як засіб політичної боротьби.