

розв'язанні переважно посередницьку роль, а Церква у правовому полі держави повинна почуватися як рядопокладений суб'єкт правовідносин.

Використані джерела:

1. Основи соціальної концепції Української Православної Церкви. Інформаційно-видавничий відділ УПЦ – К, 2002. – С. 8, 10.
2. Йозеф кардинал Гьофнер. Християнське суспільне вчення. – Л.: Свічадо, 2002. – С. 264-265.

Білозьоров Є. В.

Київський національний університет внутрішніх справ

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ
ВИЩИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ:
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ**

В умовах розбудови правової держави постає потреба теоретико-правового обґрунтування конституційно-правової відповідальності як відповідальності вищих державних органів та посадових осіб, які наділенні повноваженнями приймати та впроваджувати важливі для суспільства рішення. Громадянське суспільство вимагає створення нових механізмів забезпечення реалізації повновладдя народу України. Одним із таких механізмів і є конституційно-правова відповідальність.

Актуальність статті обумовлена тим, що за сучасних умов конституційно-правова відповідальність набуває особливого значення у процесі реформування політичних, економічних та інших сфер суспільного життя держави. Важлива роль відводиться на виконання завдання щодо створення ефективного правового механізму захисту Конституції України, окреме місце в якому займає конституційно-правова відповідальність. У даній статті, на підставі наукових досліджень, а також практики застосування окремих конституційно-правових норм, що закріплюють підстави та процедуру застосування відповідальності вищих органів державної влади, маємо на меті визначити співвідношення таких понять як “юридична відповідальність”, “конституційно-правова відповідальність” та “політична відповідальність”.

Дослідженням юридичної відповідальності, її видів займалися такі науковці як Є. О. Агеева, С. С. Алексеев, І. А. Галаган, О. В. Зелена, В. В. Клочков, О. Е. Лейст, Д. М. Лук'янець, Н. С. Малєїн, А. О. Осауленко, О. О. Підпригора, В. В. Похмелкін, П. М. Рабінович, Ю. В. Тихонравов, М. Д. Шаргородский та інші. Питання конституційно-правової відповідальності вирішували С. В. Балан, Ю. Ю. Бисага, В. О. Демиденко, А. В. Зинов'єв, А. А. Коваленко, Н. М. Колосова, І. О. Кресіна, А. М. Кучук, Я. І. Ленгер, О. О. Майданник, Д. Т. Шон та багато інших. Але не зважаючи на наявність значної кількості досліджень щодо проблематики конституційно-правової відповідальності, загальною їх рисою є певна фрагментарність та суперечливість. Тому вважаємо доцільним розглянути визначену проблематику на новому теоретико-методологічному рівні із врахуванням досягнень юридичної науки.

Загальноприйнятим в теорії права є визначення юридичної відповідальності як застосування в особливому процесуальному порядку до особи, яка вчинила

правопорушення засобів державного примусу, передбачених санкцією правової норми [2, с. 502]. Залежно від галузевої приналежності розрізняють кримінальну, адміністративну, цивільно-правову, дисциплінарну та матеріальну відповідальності [3, с. 231-214]. Проте, останнім часом, почали виокремлювати конституційно-правову відповідальність. Цілком слушною в цьому аспекті є теза В. О. Демиденка, що конституційно-правова відповідальність уперше з'явилася не в правових актах, а в наукових дослідженнях [4, с. 357]. Крім того, варто зауважити, що сам термін "конституційно-правова відповідальність" майже не застосовується в сучасних конституціях і законодавстві. Винятком є Польща. В тексті Конституції 1992 року вказується на існування інституту конституційно-правової відповідальності [5].

За сучасних умов конституційно-правова відповідальність набуває особливого значення, що зумовлено характером політичних, економічних та інших процесів у нашій державі. Широка політизація мас, кардинальна перебудова всіх ешелонів влади, рішучий поворот до демократичних відносин і проголошення й розбудова державної незалежності України владно диктують необхідність створення нових механізмів забезпечення реалізації повновладдя народу України. Одним із таких механізмів і є конституційно-правова відповідальність.

Російські правознавці визначають конституційно-правову відповідальність як зумовлену конституційно-правовими нормами необхідність певних суб'єктів відповідати за свою юридично значущу поведінку в закріпленому порядку та діяти згідно із покладеними на них обов'язками, а у разі відхилення – мати відповідні позбавлення [6, с. 37]. Зокрема, конституційно-правова відповідальність є відповідальністю за неналежне здійснення публічної влади посадовими особами вищих органів державної влади. Основними ознаками, що дозволяють порівняти конституційно-правову відповідальність із юридичною відповідальністю, є негативна оцінка державою діяльності посадової особи, а також примусовий захід, реалізація певної санкції правової норми.

Науковці, які займаються даною проблематикою, визначають наявність двох видів конституційно-правової відповідальності – позитивного і негативного (ретроспективного). Відповідальність першого виду несуть усі суб'єкти конституційно-правових відносин, відповідальність другого виду пов'язана із застосуванням спеціальних заходів впливу, що випливають із неналежної поведінки суб'єктів конституційно-правових відносин.

Прихильники першого вважають, що конституційно-правова відповідальність знаходить свій вираз у позитивній спрямованості – як відповідальне ставлення суб'єктів до своїх конституційних обов'язків, сумлінне й ефективне їх виконання. Позитивну спрямованість конституційно-правової відповідальності асоціюють із підзвітністю, юридичною компетентністю.

Деякі автори віддають перевагу ретроспективному (негативному) видові конституційно-правової відповідальності. При цьому конституційно-правова відповідальність розуміється як негативна оцінка діяльності суб'єкта, у результаті чого він зазнає несприятливих наслідків – обмеження або позбавлення політичних, юридичних чи інших інтересів.

Необхідно зазначити, що позитивний і ретроспективний види конституційно-правової відповідальності взаємопов'язані між собою. Але у ретроспективному виді

конституційно-правова відповідальність проявляється найбільш яскраво, і саме вона не викликає сумнівів як юридична відповідальність. Ретроспективна спрямованість посилює виховне і правоохоронне значення конституційно-правової відповідальності, її стимулюючу роль у формуванні правомірної поведінки та соціальної активності суб'єкта конституційно-правових відносин. Навряд чи позитивна відповідальність, що зберігається у випадку відповідальної поведінки суб'єкта, може настільки ж ефективно виконувати зазначені функції. При цьому не слід зовсім відкидати позитивний аспект як такий або применшувати його значення.

У зв'язку із цим варто підходити до конституційно-правової відповідальності насамперед як до відповідальності за поведінку, що відхиляється від моделі, передбаченої диспозицією конституційно-правової норми. А з огляду на особливості предмета конституційно-правового регулювання необхідно розглядати конституційно-правову відповідальність із широких позицій. Причому не стільки в сенсі запропонованої двоаспектності, скільки із критеріїв юридичної відповідальності. По-перше, у сфері конституційно-правової відповідальності можливий не тільки державний примус. По-друге, конституційно-правові санкції, суб'єкти і підстави конституційно-правової відповідальності за формою і змістом різноманітніші, ніж за будь-якого іншого виду юридичної відповідальності [7, с. 31-32].

Так, Т. Д. Зражевська визначає конституційно-правову відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності, що полягає у встановленні пріоритетності захисту найважливіших відносин, а також можливості настання несприятливих наслідків для суб'єктів конституційного права, що порушили норми конституційного законодавства [8, с. 27].

В. В. Кравченко розуміє під конституційно-правовою відповідальністю особливий вид юридичної відповідальності, що має складний політико-правовий характер, настає за вчинення конституційно-правового делікту та виявляється у передбачених конституційно-правовими нормами особливих наслідках для суб'єкта конституційного правопорушення [9, с. 26].

Особливості конституційно-правової відповідальності та відповідно її відокремлення як самостійного виду юридичної відповідальності пояснюються предметом і методом конституційно-правового регулювання суспільних відносин; функціями, що виконує конституційне право в системі права; специфікою статусу суб'єктів конституційно-правових відносин; особливостями юридичної природи неправомірної поведінки в конституційно-правовій сфері; характером конституційних приписів, на базі яких виникає відповідальність; особливою процедурою її реалізації [10, с. 325].

Отже, конституційно-правова відповідальність – це самостійний вид юридичної діяльності, реалізація якої не тільки встановлюється конституційно-правовими нормами, а й спрямована на охорону конституційно-правових відносин. Її конституційне та законодавче закріплення як одного із видів юридичної відповідальності підвищуватиме ефективність конституційно-правових норм, посилить вплив на суспільно-політичне становище в державі.

Конституційно-правову відповідальність необхідно досліджувати через систему ознак, що властиві юридичній відповідальності загалом, а також тих властивостей, що вказують на її своєрідність як окремого правового інституту.

У сучасній юридичній літературі панує різноманіття думок стосовно особливостей конституційно-правової відповідальності, що є причиною розбіжностей поглядів стосовно категоріального апарату даного правового інституту. Різне розуміння конституційно-правової відповідальності, як справедливо зазначає Ю. М. Тодика, призводить до того, що у зміст даного поняття нерідко включають юридичну відповідальність в цілому, політичну та моральну відповідальність. При цьому далеко не завжди їх відокремлюють одна від одної [11, с. 102].

Дана відповідальність – невід’ємний складовий елемент соціальної відповідальності особи, асоціацій, різноманітних формальних та неформальних суспільних інституцій. Однак конституційно-правовій відповідальності властива ознака, яка надає їй специфічного виду. Такою ознакою є політичний характер. І це цілком закономірно, оскільки конституційні відносини зв’язані з такими соціальними явищами, як влада, народ, держава, нація, політика. Дуже виразно це спостерігається на рівні конституційного регулювання. Тут – особливе значення конституційно-правової відповідальності, оскільки в ній реалізуються інтереси суб’єктів конституційних відносин. Ось чому відповідальність депутата чи державних органів якісно відрізняється від “звичайної” юридичної відповідальності [12, с. 19-20].

Конституційно-правова відповідальність тісно межує із політичною відповідальністю, зокрема, за суб’єктами, підставами її настання, негативними наслідками. Дана відповідальність часто носить політичний характер. Це становить ще одну із специфічних якостей конституційно-правової відповідальності, яка відрізняє її від інших видів юридичної відповідальності.

Необхідно зазначити, що відмічена характерна якість конституційно-правової відповідальності – її політичний характер – проявляється саме до тих суб’єктів конституційних відносин, діяльність яких пов’язана із участю у здійсненні політичної влади. Це стосується діяльності таких, зокрема, суб’єктів конституційно-правових відносин як Президент України, Верховна Рада України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України та інші інституції, які беруть вирішальну участь у здійсненні політичної влади:

- здійснення Президентом України функцій глави держави, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина;

- реалізація парламентом України законодавчої, установчої, контрольної та інших функцій;

- забезпечення Урядом України функцій у сфері здійснення виконавчої влади [13, с. 5-6]. Отже, сферою застосування політичної відповідальності є політична діяльність вищих органів державної влади.

Необхідно зазначити, що одним із найважливіших засобів узгодження волі народу і реалізацією перспективних планів державного апарату є постійно функціонуюча політична відповідальність. Через те, що в Україні дотепер не склалися політичні традиції, становлення інституту політичної відповідальності супроводжується великими труднощами. Реалією сьогодення є те, що політичну відповідальність, котра має базуватись на політичних нормах, було зведено у закон і санкціоновано державою.

Політична відповідальність, яка, зазвичай, існує поряд із конституційно-правовою відповідальністю, покликана забезпечувати внутрішні інтереси суспільних організацій і

направлена переважно на їх членів. Вважаємо, що політична відповідальність не може виключати можливість настання конституційно-правової відповідальності за наявності фактичних та нормативних умов, визначених у чинному законодавстві.

Так, відповідальність Кабінету Міністрів України здебільшого має політичний характер. Уряд України і окремі його члени несуть відповідальність перед Президентом України, але її підстави чинним законодавством України взагалі не визначаються. Наприклад, п. 9 ст. 106 Конституції України лише зазначає, що припинення повноважень Прем'єр-міністра України Президентом тягне за собою відставку всього уряду. Таким чином, Президент України діє на власний розсуд, підстави відповідальності уряду законодавством не визначаються, і вона має виключно політичний характер. Цікавим в цьому аспекті є Указ Президента від 11 червня 2001 року "Про деякі питання впорядкування статусу державних службовців" в якому зазначено, що "посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад і не відносяться до категорій державних службовців" [14].

Відповідальність уряду перед парламентом в Україні реалізується за допомогою прийняття Верховною Радою України резолюцій про недовіру (ст. 87 Конституції України). Якщо врахувати, що парламент оцінює діяльність уряду з точки зору її доцільності й відповідності політиці парламенту, з впевненістю можна стверджувати, що відповідальність уряду має політичний характер. Адже, доки уряд спирається на парламентську більшість, доти його відповідальність має номінальний характер.

Слід зазначити, що єдиною очевидною підставою притягнення до політичної відповідальності є політичні мотиви, які можна охарактеризувати як політичні інтереси, що виражають ставлення соціально-класових груп, політичних партій, громадсько-політичних рухів, держави до матеріального, соціального чи духовного життя. Необхідно зазначити, що політична відповідальність усе ж таки має деякі характерні риси юридичної відповідальності, а саме її закріплення у чинних нормативно-правових актах законодавства. Але це не додає політичній відповідальності такого рівня об'єктивної визначеності, якою характеризується юридична відповідальність із абсолютно визначеними підставами та процедурою її застосування.

Аналіз співвідношення конституційно-правової та політичної відповідальності дав змогу зробити висновок, що політична відповідальність за обсягом ширша, ніж конституційно-правова. Оскільки підстава конституційно-правової відповідальності є формалізацією критеріїв політичної оцінки поведінки, то будь-яка конституційно-правова відповідальність має політичний характер. Метою її застосування є забезпечення належного функціонування вищих органів державної влади, а в протилежному випадку – позбавлення їх права реалізовувати державну владу.

На підставі проведеного аналізу можна виділити такі специфічні ознаки конституційно-правової відповідальності: по-перше, конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади настає за порушення конституційних норм, що закріплюють та визначають їх правовий статус; по-друге, вона володіє політичним характером, а її метою є забезпечення відповідних умов для ефективної діяльності вищих органів державної влади, в протилежному випадку – позбавлення їх можливості реалізовувати державну владу шляхом усунення зі сфери політики; по-третє, особливість структури конституційно-правової відповідальності передбачає позитивну відповідальність (як відповідальне ставлення вищих органів державної влади

до своїх конституційних обов'язків, сумлінне й ефективне їх виконання) та ретроспективну (як негативну оцінку діяльності вищезазначених органів, у результаті яких вони зазнають несприятливих наслідків).

З урахуванням вищезазначених ознак можна дійти висновку, що конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади – це юридична відповідальність політичного характеру, що закріплена в конституційних нормах та реалізується у відповідальному ставленні вищих органів державної влади до своїх конституційних обов'язків (позитивний аспект), а у разі їх порушення – настання несприятливих наслідків, метою яких є позбавлення права реалізовувати державну владу.

Використані джерела:

1. Конституція України. Закон України “Про внесення змін до Конституції України” – Харків: Парус, 2006. – 60 с.
2. Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
3. *Оборотов Ю. М.* Теорія держави та права. Державний іспит. – Харків: Одиссей, 2008. – 256 с.
4. *Демиденко В. О.* Теоретико-правове розуміння конституційно-правової відповідальності // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 2004. – № 6. – С. 354-362.
5. Конституция Республики Польша и регламент сейма: [Конституция от 2 апреля 1997 г.] – Варшава: Kancelaria Sejmu, 2003. – 207 с.
6. *Колосова Н. М.* Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. – М.: Городец, 2000. – 192 с.
7. *Кресіна І. О., Коваленко А. А., Балан С. В.* Інститут імпідменту: Порівняльний політико-правовий аналіз. – К.: Видавництво “Юридична думка”, 2004. – 176 с.
8. *Зражевская Т. Д.* Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих. “Круглый стол” журнала “Государство и право” // Государство и право. – 2000. – № 3. – С. 27-29.
9. *Кравченко В. В.* Конституційне право України: Навч. посіб. – К.: Атіка, 2002. – 480 с.
10. *Ленгер Я. І., Бисага Ю. Ю.* Відповідальність вищих органів державної влади: окремі аспекти // Форум права. – 2008. – № 3. – С. 325-331 [Електронний ресурс].
11. *Тодыка Ю. Н.* Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина: Учебное пособие. – Харьков: Фолио, Райдер, 1998. – 292 с.
12. Конституційне право України: Підручник / За ред. проф. В. Ф. Погорілка. – К.: Наук. думка, 2002. – 732 с.
13. *Майданик О. О.* Конституційно-правова відповідальність. – К.: Знання, 2000. – 40 с.
14. Про деякі питання впорядкування статусу державних службовців: Указ Президента України від 11 червня 2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 24. – Ст. 41.

*Держалюк О. М.
Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України*

КОНТРОЛЬ ЗА РЕАЛІЗАЦІЄЮ ЗАПИТІВ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ (НА ПРИКЛАДІ СЕКРЕТАРІАТУ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ)

Досліджуються механізми контролю за виконанням запитів народних депутатів України, що застосовуються Секретаріатом Кабінету Міністрів України. Підкреслено, що підвищення контролю за виконанням запитів з боку Уряду є головною умовою ефективності їх реалізації.

Ключові слова: депутатський запит, контроль, рівень виконання.

Контролю за реалізацією депутатських запитів у Секретаріаті Кабінету Міністрів (СКМ) України постійно приділяється підвищена увага. Прийняті протягом 2001–2008 рр. майже 20 розпоряджень і постанов були спрямовані на поглиблення взаємодії Уряду та Верховної Ради (ВР) України, підвищення ефективності депутатських запитів і звернень. Особливої уваги заслуговують Регламент Кабінету Міністрів України (18.07.2007), Порядок роботи з документами та організації діловодства у Секретаріаті Кабінету Міністрів України (27.09.2007), низка інших актів. Так, розпорядженням Кабінету Міністрів (КМ) України “Про покращення роботи з депутатськими запитами і зверненнями” від 23.04.2003 р. № 216-р членам КМ України, керівникам інших центральних органів виконавчої влади доручалося “установити причини несвоєчасного та формального розгляду депутатських запитів і звернень, застосувати до винних осіб заходи дисциплінарного впливу”, “надавати у відповідях на депутатські запити і звернення фінансово-економічне та юридичне обґрунтування у разі неможливості позитивного розв’язання порушених проблем та пропозиції щодо інших шляхів їх розв’язання” і “усунути причини несвоєчасного та формального розгляду депутатських запитів і звернень, запровадити нові форми їх опрацювання”¹.

На виконання цього розпорядження Уряду України у міністерствах і відомствах впродовж другої половини 2003 р. були видані відповідні накази, що зобов’язували структурні підрозділи щомісяця готувати інформацію для КМ України про стан розгляду запитів і звернень народних депутатів України, що надходили до них.

Керуючись Пам’яткою щодо порядку роботи з депутатськими запитами і зверненнями, розробленою 25.06.2003 р. Відділом контролю Апарату ВРУ і надісланою до Уряду України, СКМ України розіслав 02.06.2003 р. доповідну записку до цієї Пам’ятки міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, керівникам структурних підрозділів СКМ України з нагадуванням про порядок розгляду депутатських запитів і звернень, листів комітетів, депутатських фракцій (груп) та інших органів ВР України відповідно до вимог чинного законодавства. З цієї доповідної випливає, що до переліку документів, які у першочерговому порядку мають розглядатися Урядом України, віднесено й запити і звернення народних депутатів. Метою цього заходу було посилити роботу з депутатськими запитами і зверненнями на всіх рівнях виконавчої влади.

Організаційні заходи 2003–2004 рр. (сформовано підрозділи з контролю у місцевих органах влади, зміцнено кадровий потенціал підрозділів з контролю СКМ України,