

УДК 342.53:328.17(477)

О. В. Олькіна

СПІВВІДНОШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ІНСТИТУТУ ДОСТРОКОВОГО ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ВИЩИХ ПОСАДОВИХ ОСІБ ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Прийняття Конституції України 1996 року об'єктивно визначає потребу й актуалізує дослідження тих конституційних принципів та гарантій, які ідентифіковані Основним Законом як умови побудови в Україні демократичної, правової, соціальної держави. Важливе місце в системі конституційних гарантій забезпечення поділу державної влади в сучасній державотворчій практиці, реалізації зумовлених цим принципом завдань відіграє інститут дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України, який є дієвим елементом системи «стримувань і противаг», що забезпечує конституційне збалансування гілок державної влади, з одного боку, та виступає заходом конституційної відповідальності вищих посадових осіб України, з іншого боку.

Незважаючи на тісний зв'язок інститутів дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб та конституційної відповідальності, слід підкреслити, що зазначений інститут відіграє провідну роль у механізмі конституційно-правового регулювання та не може бути зведений до форми конституційної відповідальності.

Метою статті є встановлення форм взаємодії інститутів конституційної відповідальності та дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України, а також виявлення критеріїв, що дозволяють здійснити їх розмежування.

В юридичній літературі дострокове припинення повноважень вищих посадових осіб України часто розглядається як складовий елемент інших інститутів конституційного права, насамперед конституційно-правової відповідальності або конституційно-правової санкції. Так, В. Кампо визначає дострокове припинення повноважень як «правовий і політичний інститут, який закріплює принцип відповідальності та наступності у функціонуванні органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Насамперед це — вид санкцій. Настає внаслідок скоєння органами державної влади і місцевого самоврядування, їх посадовими особами правопорушення, передбаченого конституцією або законами» [1, 298]. На тому, що санкцією конституційної відповідальності парламентарія виступає дострокове припинення його повноважень, наголошує С. Авак'ян, визначаючи відкликання депутата виборцями та припинення повноважень депутата за рішенням Ради у зв'язку зі вступом в силу обвинувального судового вироку по відношенню до особи, що є депутатом, в якості заходів державно-правової відповідальності виборних осіб, тобто своєрідних санкцій [2, 21]. В. Сирих визначає конституційну відповідальність як відповідальність, «зміст якої складає обов'язок державного органу або посадової особи достроково припинити виконання своїх повноважень за рішенням

компетентного органу держави за здійснення заборонених Конституцією діянь» [3, 24]. З цим також погоджується Т. Шон, на думку якого, конституційна відповідальність являє собою позбавлення тих або інших осіб державно-владних повноважень, усунення з відповідальних постів [4, 38].

Залежно від змісту А. Червяцова поділяє конституційно-правові санкції, зокрема, на нейтральні, що констатують настання певних юридичних наслідків, не схвалюючи і не засуджуючи поведінки, що їх спричинила: поведінка суб'єкта оцінюється не як така, що заслуговує на заохочення чи покарання, а як припустима, прийнятна (припинення повноважень посадової особи за її власним бажанням або у випадку смерті) та штрафні (каральні санкції) — міри конституційно-правової відповідальності, що мають на меті покарання правопорушників (недовіра Кабінету Міністрів України, розпуск парламенту, процедура імпічменту Президента України) [5, 12–13].

Неможливо погодитись з цією класифікацією. По-перше, таке розуміння призводить до невиправданого розширення терміна «санкція» як будь-якого наслідку правомірної або неправомірної поведінки. По-друге, наведений приклад явно виходить за межі визначення терміна «конституційно-правова санкція», оскільки смерть не є результатом дотримання або недотримання особою норм права, а є юридичним фактом. Нарешті, у випадку смерті вищої посадової особи дострокове припинення її повноважень виступає не як санкція правової норми, а як гіпотеза, тобто передумова для вчинення відповідних дій компетентними органами та посадовими особами. Так, у випадку смерті Президента України його посада тимчасово заміщується Прем'єр-міністром України.

Підводячи підсумок, можна констатувати, що в юридичній науці дострокове припинення повноважень вищих посадових осіб України розглядається як вид конституційно-правової санкції та захід конституційної відповідальності.

Не заперечуючи ту обставину, що дострокове припинення повноважень вищих посадових осіб держави може виступати як захід конституційно-правової відповідальності та санкції правової норми, слід зауважити, що наведені позиції не враховують самостійну правову природу інституту дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб держави, значення цього інституту в системі «стримувань та противаг». Санкція є складовою частиною правової норми, що містить у собі правові наслідки неправомірної поведінки, а конституційно-правова санкція є заходом конституційної відповідальності. У той же час дострокове припинення повноважень вищих посадових осіб України часто не пов'язане із неправомірною поведінкою: наприклад, відповідно до ст. 110 Конституції України повноваження Президента України припиняються у разі неможливості виконання ним повноважень за станом здоров'я. Таким чином, якщо виходити з класичного розуміння санкції, то зрозуміло, що дострокове припинення повноважень не завжди є її різновидом, а тоді, коли застосовується як захід конституційної відповідальності за скоєння конституційного делікту.

Слід визнати, що інститут дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб держави дійсно має тісний зв'язок з інститутом конституційної відповідальності. Ще Ш.-Л. Монтеск'є у трактаті «Про дух законів» написав:

«Будь-яка людина, що володіє владою, схильна зловживати нею» [6, 289]. Протиправна поведінка посадової особи, незалежно від ступеня її провини, суперечить інтересам держави, дискредитує діяльність органів державної влади.

А. Есмен з цього приводу зазначав, що «очевидно, необхідним наслідком народовладдя є повна відповідальність всіх тих, хто на яких би то не було правах здійснює публічну владу. Всі вони діють не в силу свого власного права, а від імені нації, в якій перебуває верховна влада. Це справедливо як щодо посадових осіб у прямому значенні цього слова, так і щодо людей, єдина місія котрих полягає у застосуванні правил, заздалегідь встановлених законом, особливо ж щодо представників, що мають повноваження вирішувати від свого імені за націю. Оскільки у другому випадку небезпека від зловживання депутатом переданої йому влади більш велика, то й відповідальність бачиться більш необхідною» [7, 264].

Конституційно-правова відповідальність покликана забезпечувати нормальний порядок здійснення публічної влади, дотримання органами і посадовими особами, що беруть участь в здійсненні публічної влади, норм Конституції України та конституційно-правового законодавства, запобігати посяганням на порядок здійснення публічної влади [8, 71].

Однак діяльність вищих посадових осіб держави — це не лише реалізація найважливіших державних функцій, закріплених законодавством, а й сфера політики, оскільки державна влада є політичною. Отже їх відповідальність має одразу два прояви — політичний і конституційно-правовий. Заходи відповідальності покликані забезпечити належне функціонування публічної влади як з точки зору неухильного виконання вищими посадовими особами держави своїх функцій відповідно до статусу та компетенції, так і з погляду доцільності, ефективності їхніх рішень та відповідності діяльності інтересам суспільства в цілому. Подвійність мети і політичне забарвлення їх діяльності призвели до того, що політична і конституційно-правова відповідальність часто отожднюються.

Необхідно відмітити, що при розгляді питання про офіційне тлумачення положень ч. 2, 3 ст. 124 Конституції України Конституційним Судом України в офіційний обіг було введено терміни «політична та конституційно-політична відповідальність». Як стверджує Конституційний Суд України, Конституцією України передбачена політична відповідальність Кабінету Міністрів України (ст. 87, п. 10 ч. 1 ст. 106, ч. 4 ст. 115), тобто припинення повноважень членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади Президентом України або відставка Кабінету Міністрів України у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України резолюції недовіри означає, що відповідна оцінка діяльності членів Кабінету Міністрів України та керівників центральних органів виконавчої влади може стосуватися як законності їх дій, так і мати політичний характер [9].

Варто також зауважити, що в цитованому рішенні терміни «політична» і «конституційно-політична» відповідальність вживаються паралельно. Орган конституційної юрисдикції, вживаючи ці терміни, прагнув показати, по-пер-

ше, позаправову природу інституту політичної відповідальності, а з іншого — продемонструвати стійкий правовий зв'язок політичної відповідальності з Конституцією України, який полягає у фіксації нормами-принципами можливості притягнення до відповідальності (у цьому випадку — усунення з посади) вищих посадових осіб держави.

У конституційному праві, як зазначає В. Тененбаум, політика як зміст відносин втілюється в певну конституційно-правову форму [10, 53], тому конституційну відповідальність розглядають у двох якостях: як організаційну сторону політичної відповідальності, тобто сукупність процесуальних, а не матеріальних норм (припинення повноважень настає без юридичних підстав, тобто правопорушення), та як різновид юридичної відповідальності.

Н. Батанова стверджує, що примусовий характер конституційно-правової відповідальності проявляється не тільки в державному, а й в привілейному до нього суспільному примусі. Прикладом цього може бути відкликання виборцями обраного ними депутата місцевої ради (Розділ 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад») або ж дострокове припинення за рішенням місцевого референдуму повноважень сільського, селищного, міського голови (ч. 2–3 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування») [11, 62].

Важко погодитись з даною позицією через те, що автор змішує конституційно-правову та політичну відповідальність. Стосовно першого прикладу слід відмітити те, що відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 37 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» підставою для відкликання виборцями обраного ними депутата місцевої ради може бути невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборної програми, а також програми політичної партії (виборчого блоку політичних партій), за виборчим списком якої він був обраний депутатом місцевої ради [12]. Тобто рішення про дострокове припинення повноважень депутата місцевої ради приймається на основі оцінки його діяльності, яка відбувається не на чергових виборах, а передчасно та має політичний характер. З цього приводу Н. Жолосова слушно наголошує: «Важливо враховувати, що підставою конституційної відповідальності для вищих посадових осіб є порушення їх конституційних обов'язків, тоді як політична відповідальність означає лише те, що особа, яка обіймає вищу державну посаду, може втратити політичну підтримку в силу тієї чи іншої причини» [13, 86]. Те ж саме стосується і другого прикладу, що підтверджується практикою дострокового припинення повноважень сільських, селищних, міських голів. Так, за рішенням XV сесії IV скликання Домажирської сільської Ради № 139 від 15 квітня 2004 р. «Про дострокове припинення повноважень сільського голови с. Домажир» голова втратила свою посаду через те, що 30 березня 2004 р. на сесії ради її роботу визнано незадовільною [14].

Однак цей підхід є хибним тому, що в даному випадку йдеться не про конституційно-правову відповідальність, а про політичну, для настання якої достатньо визнання діяльності суб'єкта такою, що не відповідає поглядам, переконанням, інтересам певних груп, суспільства, громадських об'єднань, народу в цілому. Політична відповідальність може виступати як передумова виник-

нення конституційної відповідальності, за умови закріплення її у законі. Безумовно, конституційна відповідальність має іноді чітко виражений політичний характер, але це не може бути підставою для розширення розуміння конституційно-правової відповідальності.

Мірилом політичної й конституційної відповідальності (спільний момент) є усунення посадової особи з займаної посади. Тут важливо розуміти, що призначення конституційної відповідальності не зводиться лише до покарання. Головне — стимулювати позитивну діяльність її потенційного суб'єкта, і лише в протилежному випадку — змінити одного чиновника іншим. При цьому добровільну відставку посадової особи політичною відповідальністю вважати не можна (оскільки якщо вона не є способом уникнення відповідальності, то може виступати моральним самопокаранням або актом захисту честі й гідності). Притягнення до політичної відповідальності не виключає застосування до особи, що усувається з посади, за наявності в діях, що її спричинили, складу правопорушення, заходів юридичної відповідальності [15, 24].

Конституція Польщі використовує термін «конституційна відповідальність». Так, відповідно до ст. 198, за порушення Конституції чи закону у зв'язку з займаною посадою або у сфері виконання своїх службових обов'язків конституційну відповідальність перед Державним Трибуналом несуть: Президент Республіки, Голова Ради Міністрів, а також члени Ради Міністрів, Голова Польського Національного Банку, Голова Верховної Палати Контролю, депутати і сенатори, а також інші посадові особи [16]. Тобто законодавець, виокремлюючи даний вид юридичної відповідальності, закріплює підстави його застосування (порушення Конституції чи закону у зв'язку з займаною посадою або у сфері виконання службових обов'язків).

Т. Шон стверджує, що неможливо дати точний перелік обставин, які можуть бути підставою конституційної відповідальності [4, 39]. Однак ч. 2 ст. 58 Конституції України встановлює, що ніхто не може відповідати за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення, а згідно з п. 22 ст. 92 Конституції України засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них визначаються виключно законами України [17].

При визначенні кола підстав застосування заходів конституційної відповідальності необхідно виходити з того, що така відповідальність може застосовуватись лише у випадках, прямо передбачених Конституцією та законами України, і не підлягає розширеному тлумаченню. Обов'язковою умовою настання конституційно-правової відповідальності є наявність у діях особи складу конституційного делікту. Відсутність чітких підстав і порядку притягнення до конституційно-правової відповідальності залишають місце для власного розсуду суб'єкта, який застосовує міри відповідальності, створює ґрунт для зловживань, нівелює принцип невідворотності настання юридичної відповідальності.

Таким чином, необхідно розмежовувати конституційно-правову та політичну відповідальність залежно від підстав їх настання. Наприклад, дострокове припинення повноважень Прем'єр-Міністра України та членів уряду шляхом

висловлення недовіри Верховною Радою України є політичною відповідальністю, яка обумовлюється розбіжністю поглядів суб'єктів політичної боротьби з приводу здійснення державної політики і розподілом політичних сил у владі в кожний конкретний момент.

У той самий час положення п. 5 ст. 81, ст. 111 Конституції України, п. 6 ст. 4 Закону України «Про статус народного депутата України» тощо є заходами конституційно-правової відповідальності за вчинення конституційного делікту вищими посадовими особами України.

Більш того, Конституція України передбачає конституційно-правову відповідальність Президента України, а саме дострокове припинення його повноважень шляхом усунення з поста в порядку імпичменту (п. 3 ч. 2 ст. 108 Конституції України). Як розтлумачив у своєму Рішенні від 10 грудня 2003 р. Конституційний Суд України, на час виконання повноважень Президент України не несе кримінальної відповідальності, проти нього не може бути порушена кримінальна справа, а «конституційна процедура розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту здійснюється без порушення проти нього кримінальної справи» [18].

Отже, якщо Президент України вчинить державну зраду або інший злочин, то буде притягнутий до відповідальності в порядку імпичменту, наслідком якого буде дострокове припинення його повноважень та призначення позачергових виборів Президента України.

Таким чином, інститут дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України та інститут конституційно-правової відповідальності є самостійними, істотно відмінними один від одного нормативними утвореннями. Вбачається можливим виділити такі критерії їх розмежування: предмет, метод та об'єм правового регулювання, суб'єктний склад, мета застосування, принципи (табл.).

Слід зауважити, що відмінність наведених інститутів не означає їх повне розділення, наявність між ними залізної стіни. Навпаки, інститут дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України та інститут конституційно-правової відповідальності є тісно пов'язаними, взаємодіючими інститутами конституційного права. Обидва мають охоронну спрямованість, стимулюють учасників конституційно-правових відносин до правомірної поведінки тощо. Частково перетинаються також і підстави дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб держави та застосування заходів конституційно-правової відповідальності. Поряд з цим інститут дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України застосовується і під час притягнення до політичної відповідальності, чим обумовлюється необхідність диференціації правового регулювання конституційно-правової відповідальності та дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб держави.

Література

1. Кампо В. Дострокове припинення повноважень // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) [та ін.]. — К. : Укр. енцикл., 1999. — Т. 2 : Д-Й.

Таблиця

Критерії розмежування інститутів конституційно-правової відповідальності та дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України

Критерій розмежування	Інститут конституційно-правової відповідальності	Інститут дострокового припинення вищих посадових осіб України
Предмет регулювання	Відносини, що виникають у зв'язку із вчиненням правопорушення	Відносини, що можуть виникати як з неправомірної, так і правомірної поведінки, інших юридичних фактів
Метод регулювання	Імперативний	Диспозитивний
Об'єм регулювання	Регулює підстави та порядок застосування заходів відповідальності	Регулює підстави, порядок та правові наслідки дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб держави
Суб'єктний склад	Застосовується до посадових осіб, іноземних громадян тощо	Застосовується виключно до вищих посадових осіб України
Мета застосування	Не завжди спрямований на усунення певної особи із займаної посади	Завжди спрямований на припинення повноважень вищої посадової особи України
Принципи	Невідворотність	Доцільність

2. Авакьян С. А. Государственно-правовая ответственность // Советское государство и право. — 1975. — № 10. — С. 16–24.
3. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих : круглый стол журнала «Государство и право» / подг. Л. А. Морозовой // Государство и право. — 2000. — № 3. — С. 20–36.
4. Шон Т. Д. Конституционная ответственность // Государство и право. — 1995. — № 7. — С. 35–43.
5. Червяцова А. О. Конституційно-правова відповідальність в системі видів юридичної відповідальності: теоретичний аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Аліна Олегівна Червяцова. — Х., 2004. — 18 с.
6. Монтескье Ш.-Л. Избранные произведения / Ш.-Л. Монтескье. — М. : Госполитиздат, 1955. — 800 с.
7. Эсмен А. Основные начала государственного права / А. Эсмен ; под ред. и с предисл. М. М. Ковалевского. — М. : Изд. К. Т. Солдатенкова, 1898. — 450 с.
8. Кресніна І. О. Інститут імпичменту : порівняльний політико-правовий аналіз / І. О. Кресніна, А. А. Коваленко, С. В. Балан. — К. : Юрид. думка, 2004. — 176 с.
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа що до підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб) від 7 трав. 2002 р. // Офіційний вісник України. — 2002. — № 20. — Ст. 993.
10. Тененбаум В. О. Категории «политика» и «власть» в науке конституционного права // Проблемы конституционного права. — Саратов, 1974. — Вып. 1 (2). — С. 40–58.
11. Батанова Н. М. Конституційно-правова відповідальність як вид конституційно-правових відносин // Часопис Київського університету права. — 2009. — № 2. — С. 60–65.

12. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11 лип. 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 40. — Ст. 290.
13. Колосова Н. М. Конституционная ответственность — самостоятельный вид юридической ответственности // Государства и право. — 1997. — № 2. — С. 86–91.
14. Про визнання незаконним рішення сільської ради про дострокове припинення повноважень сільського голови, поновлення повноважень та оплату вимушеного прогулу : ухвала Вищого адміністративного суду України від 13 груд. 2007 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/AS070907.html
15. Балан С. Політична відповідальність у процесі здійснення державної влади // Наукові записки : Курасівські читання-2005. — К. : ПіЕНД, 2006. — Кн. 2. — (Політологія і етнологія ; вип. 30).
16. Конституции государств Европы : сборник. В 3 т. Т. 2 / под общ. ред. Л. А. Окунькова. — М. : НОРМА, 2001. — 840 с.
17. Конституція України від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
18. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 105, частини першої статті 111 Конституції України (справа щодо недоторканості та імпідменту Президента України) від 10 груд. 2003 р. // Офіційний вісник України. — 2003. — № 51. — Ст. 2704.

Анотація

Олькіна О. В. Співвідношення конституційного інституту дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб та конституційної відповідальності. — Стаття.

У статті інститут дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України розглядається як вид конституційно-правової санкції та захід конституційної відповідальності. Встановлюється співвідношення інститутів конституційно-правової відповідальності та дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України, підкреслюються їх спільні риси та виявляються критерії, що дозволяють здійснити їх розмежування.

Ключові слова: конституційно-правова санкція, конституційно-правова відповідальність, дострокове припинення повноважень.

Анотация

Олькина Е. В. Соотношение конституционного института досрочного прекращения полномочий высших должностных лиц и конституционной ответственности. — Статья.

В статье институт досрочного прекращения полномочий высших должностных лиц Украины рассматривается в качестве вида конституционно-правовой санкции и меры конституционной ответственности. Устанавливается соотношение институтов конституционно-правовой ответственности и досрочного прекращения полномочий высших должностных лиц Украины, подчеркиваются их общие черты и выявляются критерии, позволяющие осуществить их разграничения.

Ключевые слова: конституционно-правовая санкция, конституционно-правовая ответственность, досрочное прекращение полномочий.

Summary

Olkina O. V. Comparison between the constitutional institution of early termination of powers of high-ranking officials and the institution of the constitutional responsibility. — Article.

In this article the institution of early termination of powers of high-ranking officials is considered as a form of constitutional sanctions and constitutional responsibility. The correlation between the institution of early termination of powers of high-ranking officials and the institution of the constitutional responsibility is considered. The author stressed, that mentioned institutions should be clearly distinguished on the basis of their legal grounds, procedure, consequences and other criteria.

Keywords: constitutional sanction, constitutional responsibility, early termination of powers.