

**Західноукраїнська організація
«Центр правничих ініціатив»**

**МАТЕРІАЛИ МІЖНАРОДНОЇ
НАУКОВО-ПРАКТИЧНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ**

**«РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОСТІ ТА ПРАВА
В УКРАЇНІ: РЕАЛІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ»**

14–15 вересня 2018 р.

**Львів
2018**

НАПРЯМ 2. КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

Бакумов О. С.

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри конституційного та міжнародного права

Харківський національний університет внутрішніх справ

м. Харків, Україна

ПЕРСПЕКТИВИ ТА НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ІНСТИТУТУ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ

Модернізація інституту юридичної відповідальності держави означає, що відповідне вдосконалення цього інституту має відбуватися, по-перше, синхронно (і в часі, і змістовно) з іншими конституційно-правовими інститутами; по-друге, воно повинно «проникати» в удосконалення всіх без винятку механізмів взаємодії між громадянином, суспільством і державою, пронизувати ці механізми як за горизонталлю, так і за вертикаллю; по-третє, своєрідно переорієнтовувати конституційно-правові механізми функціонування всієї системи державної влади в Україні; по-четверте, мати чітку легітимізаційну основу у вигляді відповідних конституційних положень та їхньої подальшої конкретизації в конституціоналізованому спеціальному законодавстві. Це, так би мовити, загальний абрис функціонального призначення модернізації інституту юридичної відповідальності держави в контексті конституційної реформи в сучасній Україні.

Що ж стосується конкретизації перспективних напрямів такої модернізації, то тут слід передусім виходити із предметних та логічних зв'язків, що їх містить інститут юридичної відповідальності держави як соціальне явище. З цієї позиції структурно такий

інститут включає суб'єкта юридичної відповідальності (хто несе цю відповідальність), інстанцію відповідальності (перед ким він несе відповідальність), предмет відповідальності (що саме є об'єктом оцінки з боку інстанції відповідальності), методи та процедури притягнення до відповідальності, а також гарантії юридичної відповідальності держави перед людиною. Щоправда, на думку О.Г. Сушинського, щодо інстанції (або, згідно з його підходом, джерела відповідальності) слід зробити застереження: якщо джерело відповідальності персоніфіковане, зокрема це громадянин, громада, народ, орган здійснення влади чи посадова особа, тоді це інституційна відповідальність чи відповідальність перед особою; якщо ж це джерело ідеалізоване, тоді це відповідальність перед законом та правом. Відповідно, цей дослідник позначає таку відповідальність як відповідальність перед реальним та ідеальним [1]. Проте таке протиставлення позбавлене юридичного сенсу, оскільки юридична відповідальність перед кимось завжди опосередковується нормами права та переважно закріплюється (об'єктивується) в законі. У суто юридичному сенсі юридична відповідальність держави містить виключно правові норми, закріплені в Конституції та законах України, які передбачають застосування до держави соціально несприятливих примусових заходів матеріального та/або нематеріального характеру, що здійснюються на користь людини, суспільства або іншої суверенної держави внаслідок порушень з боку держави Україна, її органів та/або посадових осіб норм національного права або міжнародно-правових зобов'язань.

Отже, з огляду на специфіку предметних та логічних елементів інституту юридичної відповідальності держави перспективні напрями модернізації такого інституту в контексті конституційної реформи обумовлюються, на наш погляд, конституційним

удосконаленням таких складових відповідного інституту, як: інстанція відповідальності – людина, її права, свободи та інтереси; предмет відповідальності – дії та бездіяльність держави, її органів та посадових осіб; суб'єкти відповідальності – держава, її органи та посадові особи; методи та процедури притягнення до відповідальності – судовий порядок, зокрема і шляхом оскарження судових рішень; адміністративний порядок, наприклад шляхом реалізації права на звернення до відповідних органів державної влади у разі неправомірної поведінки носія функцій держави; захист за межами держави права, порушеного нею на національному рівні; гарантії відповідальності: інституційні (наявність низки гарантів в особі держави та її спеціально уповноважених інституцій, а також особливий статус цих інституцій, які здійснюють такий захист); нормативні (урегулювання правом діяльності інституцій, що уповноважені притягати до юридичної відповідальності державу); ідеологічні (належна поінформованість суспільства та його членів щодо механізмів юридичної відповідальності держави), політичні (висока політична культура, нетерпимість до будь-яких проявів антиправової діяльності держави тощо).

При цьому слід застерегти від невиправданого та необґрунтованого розширення обсягу змісту Основного Закону, оскільки це не сприятиме забезпеченню чіткості та реалізованості його положень, може нівелювати відмінності між конституційним та законодавчим рівнями регулювання юридичної відповідальності держави. На наш погляд, оптимальним є не стільки розширення обсягів такого регулювання на рівні Конституції України, скільки зміна самої філософії й ідеології такого регулювання, що має виражатися в зміщенні акцентів у конкретних конституційних положеннях, заміни їх більш вдалим з точки зору забезпечення невідворотності покарання держави як суб'єкта права за вчинені нею

правопорушення, а для цього «необхідно змінити саме ставлення кожного в суспільстві і державі до права, щоб його верховенство стало реальністю» [2, с. 123], вжити невідкладних заходів з «повернення довіри до влади» [3, с. 10]. Такому підходу відповідає запропонований О.В. Петришиним та Ю.С. Шемшученком підхід поміркованого конституційного реформування організації державної влади, за якого має відбутися таке вдосконалення «певних ланок цієї конструкції, які заважають належному функціонуванню системи поділу влади, стримувань та противаг між гілками державної влади, покликані сприяти підвищенню ефективності діяльності всього державного механізму, відповідальності органів влади за стан справ у державі та суспільстві» [4, с. 113] при збереженні встановлених чинною Конституцією ціннісних орієнтирів і фундаментальних засад, що стосуються, зокрема, конституційного ладу [5, с. 21]. Така зміна акцентів спроможна запобігти констатованому правозахисними організаціями небезпечному явищу вибіркової відповідальності держави за порушення прав людини [6].

Слід визнати, що в ході конституційної реформи, розпочатої у 2014 р. за ініціативи Президента України П.О. Порошенка, вже зроблені певні кроки у напрямі вищезазначеної конституційної модернізації інституту. Так, Верховною Радою України у 2016 р. внесені комплексні зміни до Конституції України в частині судоустрою [7], завдяки яким конституціоналізовано систему адміністративних судів, основним призначенням яких є захист прав і свобод людини і громадянина (ст. 125 Конституції України), а також вдосконалено механізм подачі конституційної скарги до Конституційного Суду України, який дає змогу фізичним особам оскаржувати неконституційні акти після вичерпання всіх національних засобів захисту своїх прав (ст. 55, 1511 Конституції України). Тим самим ці інститути конституціоналізовані як безпосередні засоби захисту

Конституційним Судом України порушених конституційних прав людини державою та її органами [8, с. 86].

У 2017 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про Конституційний Суд України», де деталізовано порядок подання та розгляду конституційних скарг Конституційним Судом України [9]. Численні зміни в аспекті посилення доступності та справедливості правосуддя були внесені наприкінці 2017 р. до процесуального законодавства, зокрема до Кодексу адміністративного судочинства України, Кримінального процесуального кодексу, Цивільного процесуального та Господарського процесуального кодексів України [7]. Найважливіших змін зазнав саме Кодекс адміністративного судочинства України, оскільки в ньому регламентовано особливості провадження справ за позовами фізичних осіб до органів публічної влади [10]. Протягом 2014–2018 рр. Парламентом України також прийнято пакет антикорупційного законодавства — від запровадження е-декларування політичних осіб та державних службовців до створення мережі антикорупційних правоохоронних і судових органів [11; 12; 13].

Президентом України у 2017 р. ініційовано внесення змін до Конституції України в частині скасування депутатської недоторканності (проект Закону про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України) [14]), а також видано низку указів, направлених на зміцнення засад юридичної відповідальності держави перед людиною. Зокрема, це укази глави держави «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» [15], «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини» [16], «Про Стратегію сталого розвитку "Україна - 2020"» [17] та ін.

Найістотніше проблема реальності юридичної відповідальності держави перед людиною виявляється в діяльності органів виконавчої

влади, оскільки саме через неї відбувається реалізація прав і свобод людини і громадянина. Зокрема, Кабінетом Міністрів України прийнято розпорядження «Про затвердження плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року» від 23 листопада 2015 р. № 1393-р. [18] Ним же реалізується політика щодо забезпечення додержання прав і свобод людини і громадянина відповідно до конституційно визначеної компетенції (п. 2 ст. 116 Конституції України [19]).

У науковій літературі обґрунтовано висновок про те, що «в процесі модернізації Конституції України важлива роль належить Конституційному Суду України» [20, с. 53]. Це пояснюється, зокрема, тим, що, як зазначає Н.В. Агафонова, «Конституційний Суд України у зв'язку з переглядом Конституції, не просто фактично доповнює функцію законодавця, у конкретних ситуаціях він значною мірою впливає на перебіг майбутніх конституційних змін» [21, с. 206]. А.О. Селіванов слушно акцентує увагу на тому, що Конституційний Суд здійснює ретроактивний і ретроспективний аналіз, що дає можливість у висновку Суду сформулювати правові позиції стосовно можливих негативних наслідків у разі застосування певних конституційних формул або перспектив погіршення правового регулювання, або колізій, які можуть виникнути в такому разі. Отже, попередній конституційний контроль охоплює дуже широку сферу впливу конституційних норм на суспільні відносини. За таких обставин рекомендації Суду мають характер остаточного рішення і вони є підставою для прийняття законодавцем висновку щодо внесення змін до Конституції [22, с. 28]. Так, визначальними для конституційної модернізації інституту юридичної відповідальності держави є правові позиції Конституційного Суду України, висловлені ним, зокрема, з приводу правової сутності інституту юридичної відповідальності загалом [23], відшкодування

шкоди державою [24], а також стосовно окремих елементів цієї відповідальності (справи щодо скасування недоторканності народних депутатів України тощо). Такі правові позиції виступають своєрідними «дороговказами» для законодавця, оскільки безпосередньо окреслюють законодавчі прогалини в регулюванні відносин, пов'язаних з існуванням згаданого інституту права, обмежують свавілля законодавця при виборі конкретних нормативних моделей фіксації такого інституту [25], а також орієнтують на конституційно відповідальне вирішення інших значимих питань у контексті нашого дослідження. З огляду на це пропозиції щодо вилучення Конституційного Суду України із конституційного процесу через позбавлення його конституційного повноваження давати висновки щодо відповідності Конституції України законопроектів про внесення змін до Конституції України [2, с. 128] вважаємо неприйнятними, такими, що містять загрозу порушення прав та свобод людини і громадянина.

Загалом, аналізуючи напрями та перспективи можливого вдосконалення конституційного дизайну суб'єкта відповідальності — себто держави, її органів та посадових осіб у контексті конституційної реформи, маємо змогу зробити висновок, що в цьому напрямі вочевидь існують суттєві ресурси для поліпшення їхніх ключових інституційних та функціональних параметрів. Взагалі, питанням юридичної відповідальності держави, її органів та посадових осіб приділяється в Основному Законі України невинновато мало уваги, а в ті положення, які спрямовані на встановлення такої відповідальності, виглядають малореалістичними. Зокрема, йдеться про засади юридичної відповідальності Верховної Ради України перед народом (яка має суто символічне значення, оскільки не передбачається дострокового припинення повноважень парламенту за народною ініціативою), Президента України (інститут імпідменту глави держави взагалі

справляє враження «мертвонародженого» і незастосовуваного на практиці навіть потенційно), Кабінету Міністрів України (навіть незатвердження програми його діяльності або і взагалі її відсутність не тягне жодних юридичних наслідків, несприятливих для Уряду).

Література

1. Сушинський О. Вища відповідальність: концептуальний аспект URL: <http://zgroup.com.ua>. (Дата звернення 15.09.2018).
2. Євграфова Є. Щодо ідеальної конституції, її виконання і вітчизняного досвіду проектування. Право України. 2014. № 7. С. 121–129.
3. Тацій В. Актуальні питання конституційної реформи та державного розвитку на сучасному етапі. Право України. 2014. № 7. С. 10-18.
4. Петришин О. Форма державного правління в Україні: до пошуку конституційної моделі. Право України. 2014. № 8. С. 105-116.
5. Шемшученко Ю.С. Конституційний процес у незалежній Україні. Право України. 2014. № 7. С. 19-24.
6. Моніторинг деяких аспектів порушення прав людини в Україні за 2015 рік URL: <https://forbiddentoforbid.org.ua/uk/prava-lyudini-v-ukraini-2015-rik/> (Дата звернення 15.09.2018).
7. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 3 жовт. 2017 р. № 2147-VIII. Відом. Верхов. Ради. 2017. № 48 Ст. 436.
8. Савчин М.В. Конституційна традиція в Україні та перехід до модернізації національної правової системи. Стратегічні пріоритети. 2010. № 2(15). С. 83-89.
9. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13 лип. 2017 р. № 2136-VIII. Відом. Верхов. Ради. 2017. № 35. Ст. 376.
10. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV. Відом. Верхов. Ради України. 2005. № 35-37. Ст. 446.

11. Про Вищий антикорупційний суд : Закон України від 7 черв. 2018 р. № 2447-VIII. Голос України. 2018. 13 черв.

12. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. Відом. Верхов. Ради. 2014. № 49. Ст. 2056.

13. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1698-VII. Відом. Верхов. Ради. 2014. № 47. Ст. 2051.

14. Проект Закону про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України) від 17 жовт. 2017 р. реєстр. № 7203 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62727 (Дата звернення 15.09.2018).

15. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26 лют. 2016 р. № 68/2016. Уряд. кур'єр. 2016. 2 берез. № 41.

16. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини : Указ Президента України від 25 серп. 2015 р. № 501/2015. Уряд. кур'єр. 2015. 2 верес. № 160.

17. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. Уряд. кур'єр. 2015. 15 січ. № 6.

18. Про затвердження плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 листоп. 2015 р. № 1393-р URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248740679> (Дата звернення 15.09.2018).

19. Конституція України від 28 черв. 1996 р. Відом. Верхов. Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

20. Яковлев А. А. Конституційний Суд України і його роль у конституційному процесі: досвід доби незалежності. Вісн. Нац. акад. правов. наук України. 2016. № 2 (85). С. 47-58.

21. Агафонова Н.В. Конституційна реформа в Україні: поняття, інституційний механізм та забезпечення ефективності : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2017. 408 с.

22. Селіванов А.О. Конституційна юрисдикція: поняття, зміст, принцип верховенства права, правові позиції по справах прав

людини і конституційних конфліктів у сфері публічної влади. Київ : Ін Юре, 2008. 120 с.

23. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) від 30 трав. 2001 р. № 7-рп/2001. Офіц. вісн. України. 2001. № 24. Ст. 1076.

24. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 32 Закону України «Про Державний бюджет України на 2000 рік» та статті 25 Закону України «Про Державний бюджет України на 2001 рік» (справа про відшкодування шкоди державою) від 3 жовт. 2001 р. №12-рп/2001. Офіц. вісн. України. 2001. № 41. Ст. 1863.

25. Гецько В.В. Правові позиції Конституційного Суду України з питань конституційно-правової відповідальності депутатів. Часоп. Київ. ун-ту права. 2015. № 2. С. 67-72.
