

МОДЕРНИЗАЦИЯ ИНСТИТУТА ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВА КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ В СОВРЕМЕННОЙ УКРАИНЕ

Статья посвящена исследованию особенностей совершенствования института юридической ответственности государства на современном этапе конституционной реформы в Украине. Обоснован объективный характер модернизации этого института, без чего кажется невозможным успех конституционных изменений функционирования системы государственной власти в целом. Подчеркнуто, что вопросом юридической ответственности государства, его органов и должностных лиц уделяется в Основном Законе Украины неоправданно мало внимания, а в тех положениях, которые направлены на установление такой ответственности, соответствующие положения выглядят малореалистичными. Сделан вывод, что модернизация института юридической ответственности государства в контексте конституционной реформы в современной Украине значит, что соответствующее совершенствование этого института должно происходить, во-первых, синхронно с другими конституционно-правовыми институтами, во-вторых, оно должно "проникать" в усовершенствование всех без исключения механизмов взаимодействия между гражданином, обществом и государством, пронизывать эти механизмы как по горизонтали, так и по вертикали, в-третьих, своеобразно переориентировать конституционно-правовые механизмы функционирования всей системы государственной власти в Украине, в-четвертых, иметь четкую легитимизационную основу в виде соответствующих конституционных положений и их последующей конкретизации в конституционализированном специальном законодательстве. Оптимальным является не расширение объемов такого регулирования на уровне Конституции Украины, а изменение самой философии и идеологии такого регулирования, которое должно выражаться в смещении акцентов в конкретных конституционных положениях, замены их более удачными с точки зрения обеспечения неотвратимости наказания государства как субъекта права за совершенные ним правонарушения. Проанализированы меры по конституционному реформированию, осуществленные на протяжении 2016-2018 лет, и начерчены перспективные направления усиления конституционных принципов юридической ответственности государства перед личностью. Исследованы возможности и ресурсы конституционной модернизации инстанции юридической ответственности, предмета юридической ответственности, методов и процедур привлечения государства к юридической ответственности, а также гарантий такой ответственности.

Ключевые слова: государство, право, юридическая ответственность государства, конституционная реформа, Президент Украины, Конституционный Суд Украины, Верховный Рада Украины, инстанция ответственности, предмет ответственности, гарантии ответственности.

Актуальность темы. Одним из ключевых лейтмотивов задекларированной высшим государственным руководством Украины еще в 2002 г. политической реформы стал тезис о повышении дееспособности и ответственности органов государственной власти, государства в целом. Такой подход представляется вполне правильным, ведь юридическая ответственность является неотъемлемым элементом правового статуса государства¹, как и любого другого субъекта права вообще. К большому сожалению, в ходе дальнейших реформационных мероприятий, начатых с тех пор, указанные цели политической реформы оказались

¹ Орзіх М. П. Конституційна модернізація і реформування: теоретичні підходи та сучасні перспективи конституційних перетворень в Україні / М. П. Орзіх // Держава і право суверенної України: проблеми теорії і практики : матеріали наук. конф. до 20-ї річниці незалежності України / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – Київ : Юрид. думка, 2011. – С.138-145.

определенным образом маргинализированными рядом с задачами перераспределения конституционной компетенции высших органов государственной власти. В конце концов, политическая реформа коснулась не так существенных изменений в политической системе общества (что свойственно политической реформе), а свелась преимущественно к перераспределению данной компетенции путем фундаментального обновления конституционного текста и (как ожидалось) соответствующих практик государственно-политического властвования. Поэтому со дня внесения изменений в Конституцию Украины в 2004 г эту реформу точнее назвать конституционным.

Преимущественно в течение 2004-2014 гг. Конституционная реформа осуществлялась именно в аспекте «перетягивание каната» властных полномочий между высшими органами государственной власти (что должно было скрываться научным дискурсом о поиске оптимальной формы государственного правления¹). Вопросы же совершенствования механизмов обеспечения юридической ответственности перед человеком при таких условиях не рассматривались как приоритетные, что было залогом сохранения этатичной ориентированности этой реформы в целом и малой заинтересованности ею в обществе, которое от нее по сути ничего не выиграло. Однако обстоятельства узурпации и концентрации государственной власти, стало возможным в результате двух печально известных решений Конституционного Суда Украины, принятых 2010 г^{2,3}, показали слабость именно тех элементов конституционной организации государственной власти, которые должны исключить такую узурпацию и обеспечить четкую подчиненность государственной власти интересам гражданского общества. Однако соответствующие инструменты противодействия узурпации высшей государственной власти, имели следствием концентрацию практически неограниченной власти в руках Президента Украины, нивелирования самостоятельной роли Верховной Рады Украины как единого органа законодательной власти, подавление парламентской оппозиции и т.д., тогда, как известно, не сработали. Между тем изменена уже после Революции Достоинства в 2014 г. организация государственной власти принципиально ничем не отличается от той организации, при которой стало возможным антиконституционная узурпация этой же государственной власти в 2010 г., что делает потенциально возможным повторение подобных эксцессов в будущем. Ведь до сих пор не устранены предпосылки для этого в виде нормативных и институциональных деформаций, что сделали драматическое перерождение государственной власти в течение 2010 – начало 2014 г.

Итак, один из ключевых вопросов конституционной реформы в ее сущностном смысле – повышение уровня и обеспечения реальности института юридической ответственности перед человеком, который остается нерешенным и сегодня. Рискнем предположить, что решение этого вопроса совсем не случайно находится на периферии конституционных усилий государственных руководителей, так как, по большому счету, правящая элита не заинтересована в самоограничении собственных властных притязаний в условиях низкой политической и правовой культуры как собственной, так и общества в целом.

Зато объективно вопросы обеспечения модернизации института юридической ответственности остается, на наш взгляд, ключевым в сфере конституционных преобразований, которые продолжаются в Украине. Хотя, конечно, эта объективность ненадлежащим образом осознается и артикулируется. Кроме того, есть основания утверждать, что и успех таких

¹ Влада в Україні: шляхи до ефективності / ред. рада: О. Д. Святоцький (голова) та ін. – Київ : Журнал «Право України»: Ін Юре, 2010. – 688 с.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, пункту 3 розділу III Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 67 розділу I, пунктів 1–4, 60–22, 24–100 розділу II Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України) від 22 травня 2008 р. № 10-рп/2008 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 38. – Ст. 1272.

³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України» та Регламенту Верховної Ради України від 26 листоп. 2009 р. № 30-рп/2009 // Вісн. Конституц. Суду України. – 2010. – № 1. – С. 11.

преобразований и их продолжительность зависят именно от решения вопроса перевода высшей государственной власти в «поле» четко обозначенной юридической ответственности, в котором ни одно правонарушение со стороны государства, его органов и должностных лиц не оставалось бы без наказания. Итак, принцип неотвратимости юридической ответственности должен действовать как в отношении физических и юридических лиц, так и к такому специфическому субъекту права, как государство, а также к носителям ее функций. Однако, очевидно, что сама конституционная реформа в Украине остается незавершенной, половинчатой, поскольку осуществляется вне единой, четко обозначенной стратегии, фрагментарно, спорадически¹ (сегодня реформа судоустройства, завтра – реформа децентрализации и т.д.).

Именно практические побуждения политико-правового характера обуславливают актуальность и значимость дискурса по модернизации института юридической ответственности в контексте конституционной реформы в современной Украине.

Состояние исследования. Вопросам повышения уровня юридической ответственности, осмысление ее институциональных, функциональных и аксиологических атрибутов посвящены труды А. Л. Богинича, В. Ю. Васецкого, В. Ю. Гореловой, Е. П. Евграфовой, М. Ю. Заднипряной, К. В. Закоморной, А. В. Зимовец, Н. В. Иванчук, Д. С. Комарницкого, А. Л. Львовой, Г. С. Мельника, Н. М. Онищенко, Г. В. Свириденко, В. В. Середюк, С. В. Яремчук. В них, в частности, внимание обращалось на необходимость концептуального осмысления, теоретического исследования ответственности перед обществом и личностью. В то же время проблематика конституционной реформы без преувеличения приподнятая на академический уровень, поскольку ее обработкой занимается ряд таких ведущих ученых, как Н. В. Агафонова, Ю. Г. Барабаш, А. М. Бандурка, Д. М. Белов, Ю. Ю. Бисага, А. Л. Бориславская, Ю. А. Волошин, П. Б. Евграфов, Е. П. Евграфова, В. С. Журавский, В. П. Колесник, А. М. Колодий, В. В. Костицкий, А. Р. Крусян, И. С. Куненко, В. В. Лемак, А. А. Мацюк, Н. Мяловицкая, М. В. Онищук, М. П. Орзих, П. М. Рабинович, М. В. Савчин, А. А. Селиванов, А. В. Скрипнюк, А. А. Стрижак, В. В. Сухонос, В. Я. Таций, Н. А. Теплюк, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко, А. И. Ющик, А. А. Яковлев и др., а так же академические учреждения, например Институт государства и права имени В.М. Корецкого НАН Украины, Институт законодательства Верховной Рады Украины, Национальная академия правовых наук Украины и др.

Изложение основного материала. Так, в ходе проведенного в 2009 г. методологического семинара «Теоретико-методологические проблемы развития современного конституционализма и государственного управления в Украине» было признано, что «реформирование публичной власти в Украине должно исходить из определения конкретной необходимости реформ; последовательной демократизации конституционного строя Украины; подчинение реформ публичной власти принципа ответственности государства перед человеком». В то же время было констатировано, что «поспешность, недостаточная подготовленность и теоретическая необоснованность осуществляемых преобразований в сфере государственной власти неизбежно приводит к негативным последствиям и вредна с точки зрения интересов общества, противоречит принципу ответственности перед человеком за свою деятельность»². Отмечалось, что необеспеченность господства верховенства права, невыполнение прямо прописанных в Конституции обязательств государства в социальной сфере вызывают «необходимость усиления и максимально четкого закрепления на конституционном уровне социальной направленности государственно-властной деятельности, ответственности перед человеком»³. В связи с этим ведущие отечественные ученые-правоведы (Ю. С. Шемшученко, А. В. Скрипнюк, А. И. Ющик и др.) констатировали, что имеющийся новейший национальный опыт «глубоко убеждает в неэффективности деятельности Украинского государства по развязанию социально-экономических проблем граждан, нередко

¹ Руденко М. Роль прокуратури у захисті прав та свобод людини і громадянина / М. Руденко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://www.justinian.com.ua>.

² Петришин О. Форма державного правління в Україні: до пошуку конституційної моделі / О. Петришин // Право України. – 2014. – № 8. – С. 105-116.

³ Скрипнюк О. Сучасний конституційний процес в Україні: передумови, завдання та перспективи / О. Скрипнюк // Право України. – 2012. – № 8. – С. 35-42.

приводит к значительным социально-политическим конфликтам, нарушения конституционных прав человека. В этом контексте речь идет об ответственности государства за бездействие ее органов и должностных лиц за грубые нарушения конституционных прав граждан Украинского государства. Подобное положение вещей непосредственно порождает ощущение безнаказанности вседозволенности значительной части государственных чиновников и у государства в целом, что порождает неверие населения в ее властных структур. Одной из основных причин безответственности государства за бездействие ее органов и институтов является отсутствие эффективных механизмов реализации ответственности перед собой. Именно поэтому первоочередной задачей всего украинского общества должно стать создание эффективных механизмов реализации ответственности перед обществом и человеком»¹.

Между тем, актуальные политические события в Украине, обусловленные и катализируемые Революцией Достоинства 2014 г., в частности конституционная модернизация политической системы государства, начатая 2014 г., вызвали усиление внимания как ученых, так и практиков к одной из ключевых категорий право- и государствоведения - категории юридической ответственности перед другими субъектами права. Вполне закономерно современные украинские ученые признают, что «в условиях углубления демократических преобразований в Украине как демократической европейской страны назрела настоятельная необходимость осуществления комплексного исследования путей повышения эффективности института юридической ответственности перед обществом и лицом, совершенствование законодательной базы в направлении развития и становления института защиты прав человека как одного из основных приоритетов правового государства – актуальной проблемы современного юридического пространства Украины»². Так, подтверждением справедливости этого тезиса стала разработанная учеными Института государства и права имени В.М. Корецького НАН Украины фундаментальная Концепция совершенствования института юридической ответственности перед обществом и лицом в Украине (2014 г.)³.

В то же время в условиях временной оккупации части территории Украины и военной агрессии Российской Федерации в отдельных районах Донецкой и Луганской областей проблема обеспечения юридической ответственности Украинского государства перед человеком встает особенно остро. Ведь, наряду с первоочередными задачами по укреплению национальной безопасности, преодоления экономического кризиса, реформирования государственного управления и т.д., именно обеспечение прав и свобод человека остается главной обязанностью государства и должен определять содержание и направленность ее деятельности. Между тем «в ситуации риски непропорционального ограничения прав и свобод человека растут, что требует особого контроля со стороны общества»⁴. Это же подчеркивает в своих актах и публичных выступлениях Президент Украины П. А. Порошенко. Так, в Аналитическом докладе к Ежегодному Посланию Президента Украины к Верховной Раде Украины «О внутреннем и внешнем положении Украины в 2016 году» глава государства отметил, что слабость и уязвимость политической системы Украины обусловлена, в частности, недостаточным нормированием ряда важных вопросов в сфере ответственности институтов государственного управления⁵, а в Аналитическом докладе к Ежегодному Посланию Президента Украины к Верховной Раде Украины «О внутреннем и внешнем положении Украины в 2017 году» Президент Украины обратил внимание на приоритетные задачи в области предотвращения

¹ Шемшученко Ю. Проблеми наукового забезпечення сучасного конституційного процесу в Україні / Ю. Шемшученко // Право України. – 2012. – № 8. – С. 28-34.

² Зайчук О. В. Концепція удосконалення інституту юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством та особою в Україні / О. В. Зайчук // Часоп. Київ. ун-ту права. – 2014. – № 3. – С. 311-312.

³ Концепція удосконалення інституту юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством та особою в Україні / Ю. С. Шемшученко, Н. М. Оніщенко, Н. М. Пархоменко, С. В. Стоєцький та ін. — Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2014. – 112 с.

⁴ Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII // Відом. Верхов. Ради. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

⁵ Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році». – Київ : НІСД, 2016. – 668 с.

чрезмерной концентрации государственной власти, к которым он, в частности, отнес необходимость сохранения ответственности за защиту прав граждан¹.

Понимание сущности модернизации института юридической ответственности предполагает ответ на вопрос, почему закономерным и логичным является вписывание совершенствования этого именно в контексте конституционной реформы? Во-первых, потому что институт юридической ответственности определяется современной юридической наукой как неотъемлемый признак, принцип, атрибут правового государства², а юридическим фундаментом демократического правового государства в Украине, является как известно, именно Конституция Украины. Во-вторых, «значение и содержание юридической ответственности выражается в реализации тех конституционных положений, которые прямо закрепляют взаимные права, обязанности и ответственность гражданина и государства»³. Поэтому, естественно, что урегулирование этих отношений следует прежде всего ожидать именно на конституционном уровне. На этом же уровне должно происходить и модернизация отправных положений относительно юридической ответственности перед человеком. В-третьих, институт юридической ответственности, несмотря на его межотраслевую правовую природу, констатировано специалистами⁴ непосредственно институционализирована в Основном Законе Украины на уровне его основных положений (раздел I Конституции Украины⁵) и конкретизирован в ряде других системно повязкам связанных с ними положениях Конституции Украины.

Фундаментальное значение, на наш взгляд, имеет дефиниция конституционной реформы, предложенная в диссертационном исследовании Н. В. Агафоновой. По ее мнению, конституционная реформа – это «обусловленное потребностями жизнедеятельности общества политико-правовое явление, связанное с изменениями Основного Закона, что производится на основе принципиальных, ценностных основ конституционного строя в пределах параметров конституционного процесса, направленные на совершенствование государственной организации общества и подчиненные целью его развития. В социальном плане конституционная реформа обусловлена необходимостью решения (снятия) противоречий между потребностями развития общества и возможностями, заданным в рамках Основного Закона. Поэтому сущностный аспект конституционной реформы заключается в изменениях правовых основ государственной организации. Имея правовую основу, которой является Конституция, такие изменения происходят путем целенаправленной деятельности уполномоченных субъектов, что реализуется в рамках конституционного процесса»⁶. Совершенно очевидно, что, учитывая такое ценностное ориентированное толкование конституционной реформы граждане Украины вправе ожидать от нее (от результатов ее осуществления) не только совершенствование собственно конституционного «дизайна» государственной власти, но и что более важно для них – своеобразного поворота всей системы этой власти лицом к обществу и к лицу в соответствии с принципами человекоизмерительности, персоноориентированности государства в отношении лица (В. Б. Аверьянов, Р. С. Мельник, Л. А. Пашко, В. М. Шаповал), что считается проявлением

¹ Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». – Київ : НІСД, 2017. – 928 с.

² Вырлеева-Балаева О. С. Ответственность государства перед личностью как средство ограничения государственной власти / О. С. Вырлеева-Балаева // Тр. Оренбург. ин-та МПОА / ред. совет: проф. М. И. Полшков и др. – Оренбург, 2011. – Вып. 13. – С. 23-32.

³ Оніщенко Н. М. Відповідальність держави перед особою в контексті розвитку громадянського суспільства / Н. М. Оніщенко, С. О. Сунегін // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – 2014. – Вип. 64. – С. 3-11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dip_2014_64_3.

⁴ Горбунов Д. Г. Ответственность государства перед гражданином как принцип правового государства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / Д. Г. Горбунов ; Москов. ун-т МВД РФ. – М., 2003. – 195 с.

⁵ Конституція України від 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

⁶ 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» / Н. В. Агафонова ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – Київ, 2017. – 408 с.

гуманизации Конституционного права и конституционно-правовых отношений¹, утверждение института юридической ответственности перед человеком как конституционной ценности, хотя до сих пор этот институт почему-то самостоятельной конституционной ценностью не признается украинскими учеными².

Модернизация института юридической ответственности в контексте конституционной реформы в современной Украине означает, что соответствующее совершенствование этого института должно происходить, во-первых, синхронно (и во времени, и содержательно) с другими конституционно-правовыми институтами; во-вторых, оно должно «проникать» в усовершенствование всех без исключения механизмов взаимодействия между гражданином, обществом и государством, пронизывать эти механизмы как по горизонтали, так и по вертикали; в-третьих, своеобразно переориентировать конституционно-правовые механизмы функционирования всей системы государственной власти в Украине; в-четвертых, иметь четкую легитимизационную основу в виде соответствующих конституционных положений и их дальнейшей конкретизации в конституционализованном специальном законодательстве. Это, так сказать, общий абрис функционального назначения модернизации института юридической ответственности в контексте конституционной реформы в современной Украине.

Что же касается конкретизации перспективных направлений такой модернизации, то, по нашему убеждению, следует прежде всего исходить из предметных и логических связей, которые содержит институт юридической ответственности как социальное явление. С этой позиции структурно такой институт включает субъект юридической ответственности (кто несет эту ответственность), инстанцию ответственности (перед кем он несет ответственность), предмет ответственности (что именно является объектом оценки со стороны инстанции ответственности), методы и процедуры привлечения к ответственности, а также гарантии юридической ответственности перед человеком. Правда, по мнению А. Г. Сушинского, по инстанции (или, согласно его подходу, источники ответственности) следует оговориться: если источник ответственности персонифицированное, в частности это гражданин, общество, народ, орган осуществления власти или должностное лицо, тогда это институциональная ответственность или ответственность перед лицом; если же это источник идеализирован, тогда это ответственность перед законом и правом. Соответственно, этот исследователь обозначает такую ответственность как ответственность перед реальным и идеальным³. Однако, по нашему мнению, такое противопоставление лишено юридического смысла, поскольку юридическая ответственность перед кем-то всегда опосредуется нормами права и преимущественно закрепляется (объективируется) в законе. В чисто юридическом смысле юридическая ответственность государства содержит исключительно правовые нормы, закрепленные в Конституции и законах Украины, которые предусматривают применение к государству социально неблагоприятных принудительных мер материального и/или нематериального характера, осуществляемых в пользу человека, общества или другого суверенного государства вследствие нарушений со стороны государства Украина, ее органов и/или должностных лиц норм национального права или международно-правовых обязательств.

Итак, учитывая специфику предметных и логических элементов института юридической ответственности перспективные направления модернизации такого института в контексте конституционной реформы оговариваются, на наш взгляд, конституционным совершенствованием таких составляющих соответствующего института, как: инстанция ответственности – человек, его права, свободы и интересы; предмет ответственности – действия и бездействие государства, его органов и должностных лиц; субъекты ответственности – государство, его органы и должностные лица; методы и процедуры привлечения к ответственности – судебный порядок, в том числе путем обжалования судебных решений; административный порядок, например путем реализации права на обращение в

¹ Батанов А. В. Основные тенденции развития конституционного права в современном мире / А. В. Батанов // Курс конституционного права Украины : учебник / под ред. М. И. Баймуратова и А. В. Батанова. – Харьков : Одиссей, 2008. – Т. 1: Общая часть: Основы теории конституционного права. – С. 589-618.

² Регламент Верховної Ради України : затв. Законом України від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 14-15, № 16-17. – Ст. 133.

³ Сухонос В. Конституційна реформа в Україні / В. Сухонос // Право України. – 2014. – № 7. – С. 186-198.

соответствующие органы государственной власти в случае неправомерного поведения носителя функций государства; защиту за пределами государства права, нарушенного ей на (национальном уровне) гарантии ответственности институциональные (наличие ряда гарантов в лице государства и его специально уполномоченных институтов, а также особый статус этих институтов, осуществляющих такую защиту); нормативные (урегулирования правом деятельности учреждений, уполномоченных привлекать к юридической ответственности государство) идеологические (надлежащая осведомленность общества и его членов относительно механизмов юридической ответственности), политические (высокая политическая культура, нетерпимость к любым проявлениям антиправовой деятельности государства и т.д.).

При этом следует предостеречь от неоправданного и необоснованного расширения объема содержания Основного Закона, поскольку это не будет способствовать обеспечению четкости и реализуемости его положений, может нивелировать различия между конституционным и законодательным уровнями регулирования юридической ответственности. На наш взгляд, оптимальным является не столько расширение объемов такого регулирования на уровне Конституции Украины, сколько изменение самой философии и идеологии такого регулирования, должно выражаться в смещении акцентов в конкретных конституционных положениях, замены их более удачными с точки зрения обеспечения неотвратимости наказания государства как субъекта права за совершенные правонарушения, а для этого «необходимо изменить само отношение каждого в обществе и государстве к праву, чтобы его верховенство стало реальностью»¹, принять неотложные меры «возвращение доверия к власти»². Такому подходу соответствует предложенный А. В. Петришиным и Ю. С. Шемшученком подход умеренного конституционного реформирования организации государственной власти, при котором должно произойти такое усовершенствование «определенных звеньев этой конструкции, которые мешают нормальной работе системы разделения властей, сдержек и противовесов между ветвями государственной власти, что призваны способствовать повышению эффективности деятельности всего государственного механизма, ответственности органов власти за состояние дел в государстве и обществе»³ при сохранении установленных действующей Конституции ценностных ориентиров и фундаментальных положений, касающихся, в частности, конституционного строя⁴. Такое изменение акцентов в состоянии предотвратить констатируемую правозащитными организациями опасную тенденцию выборочной ответственности за нарушение прав человека⁵.

Следует признать, что в ходе конституционной реформы, начатой в 2014 г. по инициативе Президента Украины П. А. Порошенко, уже сделаны определенные шаги в направлении вышеупомянутой конституционной модернизации института, являющегося предметом нашего исследования. Так, Верховной Радой Украины в 2016 г. внесены комплексные изменения в Конституцию Украины в части судостроительства⁶, благодаря которым конституционализировано систему административных судов, основным назначением которых является защита прав и свобод человека и гражданина (ст. 125 Конституции Украины), а также усовершенствован механизм подачи конституционной жалобы в Конституционный Суд Украины, который позволяет физическим лицам обжаловать неконституционные акты после исчерпания всех национальных средств защиты своих прав (ст. 55, 151¹ Конституции Украины). Тем самым эти институты конституционализированы как непосредственные средства защиты

¹ Євграфова Є. Щодо ідеальної конституції, її виконання і вітчизняного досвіду проектування / Є. Євграфова // Право України. – 2014. – № 7. – С. 121–129.

² Сушинський О. Вища відповідальність: концептуальний аспект / О. Сушинський [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zggroup.com.ua>.

³ Песин С. В. Государство как субъект юридической ответственности: теоретико-правовой анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / С. В. Песин ; Юрид. ин-т МВД России. – М., 2002. – 23 с.

⁴ Шевчук С. Коли закони залишаються чинними. Про принцип презумпції конституційності правових актів / С. Шевчук // Уряд. кур'єр. – 2000. – № 164. – С. 6.

⁵ Мельник Р. Концепція людиноцентризму у сучасній доктрині адміністративного права / Р. Мельник // Право України. – 2015. – № 10. – С. 157–165.

⁶ 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.

Конституційним Судом України порушених конституційних прав людини державою і його органами¹. В 2017 г. Верховна Рада України прийняла Закон України «О Конституційному Суді України», де деталізовано порядок подачі і розгляду конституційних скарг Конституційним Судом України². Многочисленні зміни в аспекті посилення доступності і справедливості правосуддя були внесені в кінці 2017 г. В процесуальне законодавство, в частині в Кодекс адміністративного судопроцесу України, Уголовного процесуального кодексу, Гражданского процесуального і Хозяйственного процесуального кодексів України³. Важливі зміни претерпів саме Кодекс адміністративного судопроцесу України, оскільки в ньому регламентовано особливості виробництва справ по скаргах фізичних осіб в органи публічної влади⁴. В період 2014-2018 гг. Парламентом України також прийнято пакет антикорупційного законодавства – від впровадження е-декларування політичних осіб і державних службовців до створення мережі антикорупційних правоохоронних і судових органів⁵.

Президентом України в 2017 г. ініційовано внесення змін в Конституцію України в частині скасування депутатської неприкосновенности (проект Закону про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо неприкосновенности народних депутатів України)⁶), а також видано ряд указів, направлених на зміцнення основ юридичної відповідальності перед людиною. В частині, це укази глави держави «О содействии развитию гражданского общества в Украине»⁷, «Об утверждении Национальной стратегии в области прав человека»⁸, «О Стратегии устойчивого развития «Украина – 2020»⁹ і др.

Найбільш суттєвою проблемою реальності юридичної відповідальності перед людиною проявляється в діяльності органів виконавчої влади, оскільки саме через неї відбувається реалізація прав і свобод людини і громадянина. В частині, Кабінетом Міністрів України прийнято розпорядження «Об утверждении плана действий по реализации Национальной стратегии в области прав человека на период до 2020 года» від 23 листопада 2015 г. № 1393-р.¹⁰ Йому ж реалізується політика по забезпеченню виконання прав і свобод людини і громадянина в відповідності з конституційно визначеною компетенцією (п. 2 ст. 116 Конституції України).

В науковій літературі обґрунтовано висновок про те, що «в процесі модернізації Конституції України важливу роль належить Конституційному Суду України»¹¹. На наш погляд, в конституційній реформі така роль є визначальною. Це пояснюється, в частині, тим, що, як зауважує Н. В. Агафонова, «Конституційний Суд України в зв'язі з переглядом Конституції, не просто фактично доповнює функцію законодавця, в конкретних ситуаціях він в значительній мірі впливає на хід майбутніх конституційних

¹ Савчин М. Конституційна реформа та доступ до справедливого правосуддя / М. Савчин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dt.ua/LAW/konstituciyna-reforma-ta-dostup-do-spravedlivogo-pravosuddya-.html>.

² 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 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248740679>.

³ Про Вищий антикорупційний суд : Закон України від 7 черв. 2018 р. № 2447-VIII // Голос України. – 2018. – 13 черв.

⁴ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 35-37. – Ст. 446.

⁵ Приходько Х. В. Теорія конституційного процесу: доктринальні та прикладні аспекти : монографія / Х. В. Приходько. – Тернопіль : Джура, 2010. – 292 с.

⁶ Проблеми регламентації коаліції та опозиції у Верховній Раді України. Рекомендації експертів / В. Крижанівський, А. Паршикова, С. Лінецький. – Київ : ФОП Москаленко О.М., 2017 – 124 с.

⁷ Про прокуратуру : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII // Відом. Верхов. Ради. – 2015. – № 2-3. – Ст. 12.

⁸ Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII // Відом. Верхов. Ради. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

⁹ Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26 лют. 2016 р. № 68/2016 // Уряд. кур'єр. – 2016. – 2 берез. – № 41.

¹⁰ 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.

¹¹ Ющик О. І. Конституційні основи та загальна концепція правової реформи / О. І. Ющик // Проблеми теорії конституційного права України / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – Київ : Парламент. вид-во, 2013. – 616 с.

изменений»¹. А. А. Селиванов справедливо акцентирует внимание на том, что Конституционный Суд осуществляет ретроактивный и ретроспективный анализ, дает возможность в заключении Суда сформировать правовые позиции относительно возможных негативных последствий в случае применения определенных конституционных формул или перспектив ухудшение правового регулирования, или коллизий, которые могут возникнуть в таком случае. Итак, предварительный конституционный контроль охватывает очень широкую сферу влияния конституционных норм на общественные отношения. При таких обстоятельствах рекомендации Суда имеют характер окончательного решения и они являются основанием для принятия законодателем вывода о внесении изменений в Конституцию². Так, определяющими для конституционной модернизации института юридической ответственности правовые позиции Конституционного Суда Украины, высказанные им, в частности, по поводу правовой сущности института юридической ответственности в целом³, возмещения вреда государством⁴, а также относительно отдельных элементов этой ответственности (дела об отмене неприкосновенности народных депутатов Украины и т.д.). Такие правовые позиции выступают своеобразными «указателями» для законодателя, поскольку непосредственно определяют законодательные пробелы в регулировании отношений, связанных с существованием упомянутого института права, ограничивающие произвол законодателя при выборе конкретных нормативных моделей фиксации такого института⁵, а также ориентируют на конституционно ответственное решения других значимых вопросов в контексте нашего исследования. Учитывая это предложение по изъятию Конституционного Суда Украины по конституционному процессу через лишение его конституционных полномочий давать заключения о соответствии Конституции Украины законопроектов о внесении изменений в Конституцию Украины⁶ считаем неприемлемыми, содержащими угрозу нарушения прав и свобод человека и гражданина.

В общем, анализируя направления и перспективы возможного совершенствования конституционного дизайна субъекта ответственности – то есть государства, его органов и должностных лиц в контексте конституционной реформы, можем сделать вывод, что в этом направлении явно существуют существенные ресурсы для улучшения их ключевых институциональных и функциональных параметров. Вообще, вопрос юридической ответственности государства, его органов и должностных лиц уделяется в Основном Законе Украины неоправданно мало внимания, а те положения, которые направлены на установление такой ответственности, выглядят малореалистичными. В частности, речь идет о принципах юридической ответственности Верховной Рады Украины перед народом (которая имеет чисто символическое значение, поскольку не предполагается досрочного прекращения полномочий парламента по народной инициативе), Президента Украины (институт импичмента главы государства вообще производит впечатление «мертворожденного» и неприменим на практике даже потенциально), Кабинета Министров Украины (даже не утверждение программы его деятельности или вообще ее отсутствие не влечет никаких юридических последствий, неблагоприятных для Правительства).

¹ 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» / Н. В. Агафонова ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – Київ, 2017. – 408 с.

² Селіванов А. Конституційна реформа в Україні: потреба наукової концепції / А. Селіванов // Право України. – 2011. – № 5. – С.153–159.

³ Реньов Є. В. Цінності конституційного ладу України та їх правова регламентація : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Є. В. Реньов ; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого ; М-во освіти і науки України – Харків, 2017. – 224 с.

⁴ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 2 частини першої статті 49, другого речення статті 51 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 7 жовт. 2009 р. № 25-рп/2009 // Вісн. Конституц. Суду України. – 2009. – № 6. – С. 47.

⁵ Гецько В. В. Правові позиції Конституційного Суду України з питань конституційно-правової відповідальності депутатів / В. В. Гецько // Часоп. Київ. ун-ту права. – 2015. – № 2. – С. 67-72.

⁶ Євграфова Є. Щодо ідеальної конституції, її виконання і вітчизняного досвіду проектування / Є. Євграфова // Право України. – 2014. – № 7. – С. 121–129.

В юридической литературе обозначено дифференциацию общеюридических и конкретно-юридического уровней конституционного закрепления юридической ответственности¹. На наш взгляд, решение проблемы конституционной модернизации заключается именно в синхронизации обоих указанных уровней конституционного регулирования соответствующих отношений, а так же в соответствии ответственности в целом с ответственностью его органов и должностных лиц.

Учитывая вышеизложенное кажется, что существует потенциал дальнейшего совершенствования ответственности указанных органов государственной власти в случае принятия ими неконституционных и/или незаконных нормативно-правовых актов. Как известно, «пальма первенства» в издании неконституционных актов, если судить по практике деятельности Конституционного Суда Украины, имеет Верховная Рада Украины, в деятельности которой в последние годы наблюдается определенный законодательный волюнтаризм, часто неоправданный активизм и склонность к социальному экспериментаторству, когда законодательные акты принимаются по упрощенной процедуре (часто именно процедурные нарушения являются основанием для признания законов неконституционными) и уже в ближайшее время после введения в действие подвергаются многочисленным малоскоординированным хаотическим изменениям. К большому сожалению, никакой ответственности перед обществом за принятие неконституционных актов Верховная Рада Украины не несет. Между тем в практике ее деятельности бывали случаи, когда Конституционный Суд Украины не раз указывал парламенту на идентичные конституционные нарушения, как: в случаях принятия постановлениями Регламента Верховной Рады Украины², корректировки законов о Государственном бюджете Украины вопросов, не касающихся бюджетной сферы³ и т.д. Еще более угрожающей тенденция сознательного игнорирования Верховной Радой Украины правовых позиций Конституционного Суда Украины о необходимости скорейшего восполнения пробелов в законодательном урегулировании важнейших общественных отношений. Однако такие пробелы (по терминологии М. В. Савчина, «законодательные упущения», которые создают возможности исполнительной власти злоупотреблять своими полномочиями в условиях правовой неопределенности⁴) непосредственно затрагивают права и свободы человека и гражданина, поскольку такая неурегулированность не дает возможность прогнозировать им свое поведение, нарушает принципы определенности, предсказуемости и стабильности юридического регулирования как главные элементы верховенства права. Как нам представляется, умышленное пренебрежение предписаниями Конституционного Суда Украины, в частности невыполнение его решений, должно сопровождаться определенными конституционными предписаниями относительно ответственности единого органа законодательной власти. Очевидно, специфика таких предписаний должна стать предметом научной дискуссии.

Что касается существующих в юридической науке предложений по решению проблемы ответственности государства и его органов путем конституционализации механизма отзыва избирателями народных депутатов Украины⁵, то мы не согласны с целесообразностью реализации проекта по следующим причинам: 1) современная конституционная доктрина базируется на концепции свободного депутатского мандата, которая предусматривает, что

¹ Книш В. В. Теоретико-правове дослідження інституту конституційно-правової відповідальності в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / В. В. Книш ; Приват. вищ. навч. заклад «Ун-т Короля Данила». – Івано-Франківськ, 2017. – 420 с.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 30 верес. 2010 р. № 20- рп/ 2010 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 72/1 (Спец. випуск) – С. 5-30.

³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 2 частини першої статті 49, другого речення статті 51 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 7 жовт. 2009 р. № 25-рп/2009 // Вісн. Конституц. Суду України. – 2009. – № 6. – С. 47.

⁴ Савчин М. В. Конституціоналізм і природа конституції : монографія / М. В. Савчин. – Ужгород : Поліграфцентр «Ліра», 2009. – 372 с.

⁵ Богиніч О. Л. Відповідальність держави перед особою (міжнародний досвід) / О. Л. Богиніч, О. Л. Львова // Держава і право : зб. наук. пр. – Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2014. – Вип. 65. Юридичні і політичні науки. – С. 18-26.

мандат не подлежит отзыву избирателями, поскольку парламентарий отвечает перед всем народом, а способом его отзыва есть новые выборы; 2) институт отзыва парламентариев в законодательстве европейских стран (за исключением Беларуси) сейчас отсутствует; 3) он был неотъемлемой частью социалистической правовой доктрины и предусматривался конституционному законодательству советского времени; 4) его воспроизведения означало бы возобновление императивного мандата, против чего возражают европейские правозащитные институты (в частности, Венецианская комиссия по правам человека); 5) вероятность такого отзыва не может быть обеспечена в условиях существования немажоритарной избирательной системы, тогда как в Украине тип избирательной системы на конституционном уровне сейчас не фиксируется, поскольку является предметом политического выбора Верховной Рады Украины.

Существенные замечания по распространению практики издания неконституционности и незаконных отдельных нормативных актов относятся и деятельности Президента и Кабинета Министров Украины. В то же время, в их деятельности нужно повышать роль и значение административных судов, которые должны решать вопрос о незаконности актов упомянутых высших органов государственной власти. На наш взгляд, к такому подходу прямо побуждает конституциализация административного судопроизводства и признания его функционального назначения (ч. 5 ст. 125 Конституции Украины). Соответствующие конституционные предписания, как представляется, находятся в тесной системной связи с нормами относительно юридической ответственности.

Следует также подойти к упрощению процедуры импичмента Президента Украины (ст. 111 Конституции Украины)¹ и установить ответственность Кабинета Министров Украины перед парламентом в случае неутверждения программы деятельности правительства (статьи 87, 115 Конституции Украины)².

Очевидно, в контексте проблематики модернизации юридической ответственности требуют совершенствования и положения Конституции Украины, направленные на урегулирование отношений парламентской коалиции и оппозиции. Так, если проблематика коалиции нашла, пусть и не совсем убедительно, конституционное решения на уровне Основного Закона государства, то вопрос институциализации оппозиции уделяется неоправданно мало внимания, о чем свидетельствуют исследования последних лет³, при том что Конституционный Суд Украины еще в 2000 г. обратил внимание на необходимость в ходе конституционной реформы дополнить привилегии коалиции сбалансированными правами оппозиции, закрепленными именно на конституционном уровне⁴. Без такого сбалансирования парламентская оппозиция всегда будет находиться в статусе меньшинства, лишённого права, объем которых полностью зависит от доброй воли большинства, что, очевидно, будет мешать защите прав значительной части избирателей Украины, провоцировать оппозицию внепарламентских методов борьбы. С целью повышения юридической ответственности считаем необходимым в конце концов учесть правовые позиции Конституционного Суда Украины и урегулировать на уровне Конституции Украины основные права оппозиции, которые должны быть детализированы в Регламенте Верховной Рады Украины⁵.

Следует также на уровне Конституции предусмотреть ответственность государства Украина за неисполнение или ненадлежащее исполнение решений судов Украины, а так же Европейского суда по правам человека, в частности обозначив основы ее материальной ответственности (возмещение вреда лицу).

¹ Інститут імпичменту: порівняльний політико-правовий аналіз / І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, С. В. Балан. – Київ : Юрид. думка, 2004. – 173 с.

² Конституція України від 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

³ Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015 // Уряд. кур'єр. – 2015. – 15 січ. – № 6.

⁴ Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 76, 80, 90, 106 Конституції України) від 27 червня 2000 р. № 1-в/2000 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 30. – Ст. 1287.

⁵ Рабінович П. М. Конституційне забезпечення прав і свобод людини і громадянина в Україні: можливості ефективізації / П. М. Рабінович // Бюл. М-ва юстиції України. — 2014. — № 5. — С. 68–78.

Анализируя возможности модернизации статуса инстанции юридической ответственности, следует, на наш взгляд, четко обозначить на уровне Конституции Украины, что такими инстанциями при определенных условиях человек, Украинский народ и иностранные государства (в случае международно-правовой ответственности государства Украина). Ведь, как показывает практика, конституционная формулировка об ответственности исключительно перед человеком не охватывает всех аспектов юридической ответственности, поскольку игнорируют вопрос ответственности перед обществом и перед иностранными государствами. Нечеткость конституционного определения таких инстанций ответственности не способствует законодательному урегулированию этих вопросов.

По мнению А. Л. Львовой, «учитывая европейскую практику еще одним, пожалуй, главным направлением на пути к действенности института ответственности государства, его органов или должностных лиц перед человеком должно быть совершенствование механизма защиты прав человека. Именно неотъемлемые, неотчуждаемые права и свободы человека, как показывает опыт современных развитых государств, составляющих основу «сдерживаний и противовесов» в государственной власти, которая всегда имеет тенденцию к выходу из-под контроля общества»¹. При этом наиболее широкие возможности для системного совершенствования статуса человека и гражданина, на наш взгляд, содержат предложения Львовской лаборатории по правам человека (под руководством профессора П. М. Рабиновича)² и Рабочей группы по правам человека Конституционной комиссии (под руководством профессора В. Г. Буткевича)³, сохраняющие актуальность сегодня и требуют подробного рассмотрения и учета в практике конституционного реформирования. Модернизация инстанции ответственности в системе института юридической ответственности должно основываться на принципах «безусловного уважения государства к достоинству индивида и недопустимости ссылки на существование определенных препятствий по реализации основных прав и свобод индивида в оправдание политики сужения и нарушения их сущностного содержания в деятельности органов власти и должностных лиц»⁴.

Предмет юридической ответственности так же требует своего совершенствования и содержательного расширения, в частности на уровне Основного Закона Украины. Так, очевидно, что государство должно нести ответственность не только за свои действия, но и за бездействие, которое требует содержательного согласования ч. 2 ст. 3 ст. 56 Конституции Украины.

Следует также непосредственно на уровне Конституции Украины предусмотреть ответственность государства перед гражданами, пострадавшими от преступлений, в случае если государство не смогло установить личность преступника и применить к нему меры уголовной ответственности, установленные законом. Мы не согласны с предложениями Рабочей группы по правам человека Конституционной комиссии о целесообразности возложения на государство универсальной ответственности за причинение любого ущерба, причиненного лицу совершенным против нее уголовным правонарушением⁵, ведь такое возложение выводит за пределы имущественной ответственности личности правонарушителя. Зато государство должно, по нашему мнению, отвечать только за непринятие надлежащих мер по раскрытию преступлений, в частности возмещать потерпевшему материальный и моральный ущерб.

Так же в полном объеме следует закрепить право лица, незаконно привлеченного к юридической ответственности, на возмещение государством в полном объеме причиненного материального и морального вреда с последующим регрессом к тому должностному лицу (лицам), которые незаконно привлекли его к ответственности. Соответствующее возмещение

¹ Львова О. Л. Відповідальність держави та її органів перед особою (через призму європейського досвіду) / О. Л. Львова // Бюл. М-ва юстиції України. – 2015. – № 3. – С. 93-100 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/bmju_2015_3_23.

² Рабинович П. М. Конституційне забезпечення прав і свобод людини і громадянина в Україні: можливості ефектизації / П. М. Рабинович // Бюл. М-ва юстиції України. – 2014. – № 5. – С. 68–78.

³ Полешко А. Методологічний семінар з проблем розвитку сучасного конституціоналізму та державного управління в Україні (нотатки з семінару) / А. Полешко // Право України. – 2009. – № 11. – С. 222-223.

⁴ Савчин М. Конституційна реформа та доступ до справедливого правосуддя / М. Савчин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dt.ua/LAW/konstituciyna-reforma-ta-dostup-do-spravedlivogo-pravosuddya-.html>.

⁵ Полешко А. Методологічний семінар з проблем розвитку сучасного конституціоналізму та державного управління в Україні (нотатки з семінару) / А. Полешко // Право України. – 2009. – № 11. – С. 222-223.

должно происходить исключительно в судебном порядке. Конституционализации соответствующих правоотношений способствовало бы также и ускорение ратификации Украиной Европейской конвенции возмещения жертвам насильственных преступлений 1983 г.¹.

Конституционная модернизация должна коснуться также и методов и процедур привлечения государства к юридической ответственности.

В этом смысле модернизации требует как административный, так и судебный порядок привлечения государства к ответственности с приоритетом судебных процедур. При таком подходе целесообразно рассмотреть возможности конституционализации института публичной информации, запроса на ее получение и ответственности по ее непредоставление физическим и юридическим лицам в установленном законом порядке.

В то же время мы не согласны с предложениями Рабочей группы по правам человека Конституционной комиссии о возможной конституционализации правила, по которым противоправная деятельность органов государственной власти, их должностных и служебных лиц не может быть предметом государственной или иной охраняемой законом тайны (изменения в ст. 40 Конституции Украины)². Ведь конституционная модель организации и деятельности государственных органов в Украине основывается на презумпции правомерности действий органов государственной власти, что подтверждается правовыми позициями Конституционным Судом Украины³, кроме случаев, когда в установленном законом порядке не будет доказано обратное. Конституционализировать противоправную деятельность органов государственной власти будет означать не что иное, как признавать неправомерный характер деятельности государства, противоречит фундаментальным принципам правового государства, которой провозглашена Украина. Как отмечали В. В. Гончаров и С. В. Шевчук по этому поводу, «отрицание презумпции конституционности законов и других правовых актов является прямой угрозой стабильности конституционного строя, поскольку любой орган государственной власти, до принятия соответствующего решения Конституционным Судом Украины, может отказаться от исполнения законов, ссылаясь на их неконституционности, а суды не будут их применять при осуществлении правосудия»⁴. Поэтому презюмировать и конституционно делать возможным противоправную деятельность органов государственной власти, их должностных и служебных лиц нецелесообразно.

Совершенно очевидно, что привлечь к ответственности государство может лишь беспристрастный, объективный и справедливый суд, а именно правосудие должно быть достаточно доступным для того, чтобы сделать такую ответственность возможной для каждого гражданина независимо от его социального или имущественного статуса. Однако судебная система Украины до сих пор «находится в крайне неудовлетворительном состоянии. За годы независимости Украины был осуществлен ряд таких свершений, как введение основ инстанционного построения судебной системы, создание системы апелляционного и кассационного обжалования судебных решений на замену судебного надзора; сформировано административную юстицию (принят Кодекс административного судопроизводства, создано систему административных судов во главе с Высшим административным судом), но несмотря на такие достижения, сегодня украинское судопроизводство не вызывает у граждан доверия и

¹ Европейская конвенция по возмещению ущерба жертвам насильственных преступлений [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/994_319.

² Полешко А. Методологічний семінар з проблем розвитку сучасного конституціоналізму та державного управління в Україні (нотатки з семінару) / А. Полешко // Право України. – 2009. – № 11. – С. 222-223.

³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Осетрова Сергія Володимировича щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 55 Конституції України, частини другої статті 2, пункту 2 частини третьої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України, частини третьої статті 110, частини другої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України та конституційним поданням Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ щодо офіційного тлумачення положень статей 97, 110, 234, 236 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 3, 4, 17 Кодексу адміністративного судочинства України в аспекті статті 55 Конституції України (справа про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо заяв про злочини) від 4 груд. 2011 р. № 19-рп/2011 // Вісн. Конституц. Суду України. – 2012. – № 1. – С. 84-93.

⁴ Гончаров В. Презумпція про права людини та презумпція конституційності правових актів / В. Гончаров // Право України. – 2015. – № 2. – С. 175-185.

уважения»¹. Безусловно, такое положение отрицательно сказывается на судебном обеспечении реальности юридической ответственности перед человеком и требует существенных изменений.

В связи с этим, на наш взгляд, целесообразно рассмотреть такие концептуальные изменения в Конституцию Украины:

1) в части 4 ст. 124 Конституции Украины, которой предусмотрено, что законом может быть определен обязательный досудебный порядок урегулирования спора, следует установить ограничения по нераспространению правила вероятного досудебного рассмотрения на споры между физическим лицом и органом государства, их должностными и служебными лицами, рассматриваются в порядке административного судопроизводства;

2) в статье 129 Конституции Украины к основам судопроизводства следует, на наш взгляд, добавить такие принципы, как доступность, беспристрастность и объективность. Следует также непосредственно на уровне Конституции Украины закрепить принципы осуществления правосудия в разумные сроки², обязав законодателя конкретизировать указанные принципы в процессуальных законах и запретив сужение их содержания;

3) статью 129¹ Конституции Украины целесообразно дополнить новой частью, которая бы устанавливала ответственность за невыполнение судебного решения. Отдельно стоит отметить, что в случае невыполнения судебного решения органом государственной власти, его должностным или служебным лицом ответственность за это несет государство;

4) целесообразно в ст. 129¹ или в отдельной новой статье Конституции Украины установить ответственность государства за невыполнение решений иностранных судов, вынесенных по делам против Украины, юрисдикция которых признана в Украине;

5) с целью укрепления государственных гарантий судебной защиты прав человека перед государством целесообразно в статье 131¹ Конституции Украины установить, что на прокуратуру возлагается функция осуществлять представительство интересов государства и гражданина в суде в исключительных случаях и в порядке, которые определены законом. Ведь, по нашему мнению, несмотря на реформу прокуратуры, которая недавно состоялась (2014-2016 гг.), все еще объективно сохраняется потребность укрепления института прокуратуры как гаранта прав человека³.

В сфере конституционной модернизации гарантий юридической ответственности следует, на наш взгляд, особое внимание обратить на институциональные, нормативные и идеологические гарантии.

В частности, целесообразным видится согласиться с предложением Н. В. Онищука, который предлагает модернизировать институт Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека (ст. 101 Конституции Украины), закрепив на конституционном уровне правило, согласно которому после выводов Уполномоченного о нарушении прав человека неотвратимо наступала бы ответственность виновных лиц, принимались меры органами, которые наделены соответствующей компетенцией, для предотвращения повторения этих нарушений в будущем⁴. В этой же статье Основного Закона видим целесообразным установить конституционное предписание относительно обязательного ежегодного отчета Уполномоченного о состоянии соблюдения прав и свобод человека и гражданина в государстве.

На наш взгляд, требует определенной конституционной детализации статус Президента Украины как гаранта соблюдения прав и свобод человека и гражданина (ст. 102 Конституции Украины)⁵. Без такой детализации соответствующий статус главы государства выглядит декларативным и бессодержательным или провоцирует к применению дискреции (так называемых «спящих полномочий»).

¹ Скрипнюк О. Стратегія конституційного оновлення України на сучасному етапі / О. Скрипнюк // Вісн. Нац. акад. правов. наук України. – 2015. – № 2. – С. 157–167.

² Полешко А. Методологічний семінар з проблем розвитку сучасного конституціоналізму та державного управління в Україні (нотатки з семінару) / А. Полешко // Право України. – 2009. – № 11. – С. 222-223.

³ Романова В. В. Юридическая ответственность государства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / В. В. Романова ; Образоват. автоном. некоммерч. организация «Волж. ун-т имени В. Н. Татищева» (ин-т) г. Тольятти. – Казань, 2007. – 165 с.

⁴ Оніщенко Н. Юридична відповідальність держави перед особою // Проблеми реалізації прав людини та громадянина в Україні : монографія / Н. Оніщенко. – Київ : Юрид. думка, 2007. – С. 90–122.

⁵ Конституція України від 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

В статье 113 Конституции Украины, которая посвящена основам конституционно-правового статуса Кабинета Министров Украины, следует институционализировать такой элемент его статуса, как ответственность за соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установив, что основы такой ответственности определяются законом.

С целью недопущения превращения административных судов в инструмент государственного управления следует в ст. 125 Конституции Украины непосредственно закрепить правило, согласно которому эти суды рассматривают иски только от физических лиц, исключив тем самым иски от государства против человека, искажать функциональное назначение административного судопроизводства.

Наконец, в системе идеологических гарантий реальности института юридической ответственности целесообразно на уровне Конституции Украины закрепить норму о необходимости и гарантированности надлежащей осведомленности человека и гражданина по механизмам юридической ответственности (изменения в ст. 57 Конституции Украины).

Выводы. Вышеприведенные предложения по конституционной модернизации института юридической ответственности имеют в значительной степени постановочный характер и требуют дальнейшего осмысления. Понятно, что некоторые из них являются дискуссионными или спорными. Кроме того, этими предложениями, очевидно, содержание вероятных изменений Основного Закона Украины в направлении дальнейшей конституционализации основ юридической ответственности перед человеком далеко не исчерпывается. Наша задача сводилась в этом случае к тому, чтобы привлечь внимание к тому, что данная проблема, безусловно, требует не только тщательного научно-доктринального осмысления, но и разработки конкретных предложений по совершенствованию конституционной «материи», с учетом наработок как ученых, так и практиков, осовремененных соответствии с актуальными потребностями государство- и право создания Украины.