

ФУНКЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО ІНСТИТУТУ ДОСТРОКОВОГО ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ВИЩИХ ПОСАДОВИХ ОСІБ УКРАЇНИ

Олена Олькіна,

*асистент кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

У статті визначаються види функцій, що виконуються конституційним інститутом дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України, а також розглядаються їх принципи та змістовне наповнення.

Ключові слова: регулятивна функція, охоронна функція, негативно-стимулююча функція, контрольна функція, функція підтримання авторитету влади, інститут конституційного права, дострокове припинення повноважень.

Якість конституційно-правового регулювання тих чи інших відносин залежить від багатьох чинників, одним з яких є системність та комплексність регламентації однорідних відносин, що здійснюється за допомогою формування інститутів конституційного права. Поряд з предметом та методом правового регулювання, важливим критерієм самостійності певної галузі, підгалузі права чи правового інституту виступають функції, що ними виконуються та виражають соціальне призначення права. Однак, незважаючи на це, функції інститутів конституційного права залишаються поза увагою вітчизняних науковців

Метою цієї статті є дослідження функцій конституційного інституту дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України.

Категорія «функція», зломлена крізь правову площину в якості «функції права», інтерпретується як напрями або види впливу права на суспільні відносини. Функції інститутів конституційного права України – це об'єктивно сформовані предметно-структуровані цілеспрямовані напрями і види впливу національного конституційного права на суспільні відносини, що є предметом відповідної галузі права [1, с. 18].

Отже, ключовим аспектом функцій інститутів конституційного права є шляхи, форми, способи впливу права на суспільні відносини. Правовий вплив - це

реалізація правових принципів, приписів, установок, заборон і норм у суспільному житті, діяльності держави, її органів, громадян [2, с. 258].

За традиційною класифікацією, яка здебільшого подається у спеціальній літературі, існують регулятивна й охоронна функції права. Більш того, можна сказати, що існування права як соціального явища обумовлено саме необхідністю здійснювати ці функції. Зазначені функції властиві всім без виключення галузям та інститутам права. Інститут дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб держави не є виключенням із цього правила.

Регулятивна функція права – це напрям правового впливу, який полягає у встановленні певних правил поведінки. В механізмі регулюючого впливу інституту дострокового припинення вищих посадових осіб України вбачається можливим виділити такі елементи, як конституційно-правові норми, принципи, правові позиції Конституційного Суду України, а також конституційно-правові відносини.

Регулятивна функція інституту дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб держави знаходить свій прояв у різних за своєю структурою та спрямованістю нормах, що у своїй сукупності забезпечують чи мають забезпечити належну роботу вищих державних органів та посадових осіб України, ефективну взаємодію між усіма гілками влади, навіть в умовах конституційних конфліктів.

Для регулятивної функції властиві позитивні правові приписи, не пов'язані із вчиненням конституційного делікту. Це норми, що наділяють вищу посадову особу держави правом припинити свої повноваження з власної ініціативи (відставка Прем'єр-міністра України); норми, що встановлюють правові наслідки дострокового припинення повноважень вищої посадової особи; норми, що регулюють повноваження органів та посадових осіб щодо припинення повноважень вищої посадової особи (відсторонення Президента України з поста в порядку імпічменту).

Недосконалість правового регулювання дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб держави, зокрема, неузгодженість норм, що

утворюють цей інститут, може призвести, і вже неодноразово призводила до тупикових з точки зору конституційного права ситуацій, тривалого виходу за межі правового поля учасників конституційно-правових відносин. Так, передбачене Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року право Президента України достроково припинити повноваження Верховної Ради України у випадку, якщо парламент у встановлений строк не зможе сформувати персональний склад уряду, поряд з відсутністю правових наслідків невиконання главою держави конституційного обов'язку запропонувати кандидатуру Прем'єр-міністра України, насправді було логіко-структурним дефектом, що приховував потенційну небезпеку виникнення конституційного конфлікту.

Отже, необхідною умовою ефективного регулювання відносин, що виникають у зв'язку з достроковим припиненням повноважень вищих посадових осіб України є внутрішня узгодженість відповідних норм.

Звертаючись до принципів інституту дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб, слід насамперед зауважити, що правове регулювання дострокового припинення їх повноважень ґрунтується на таких загальновизнаних принципах конституційного права, як верховенство права, верховенство закону, розподілу влади тощо.

Поряд з цими принципами вбачається можливим виділити й специфічні принципи, що властиві виключно цьому інституту. До них належать принцип доцільності, стабільності та безперервності роботи державних органів та вищих посадових осіб України.

Принцип доцільності є одним із системоутворюючих принципів, що відрізняє інститут дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб держави від суміжних інститутів і, зокрема, від інституту конституційно-правової відповідальності, яка є видом юридичної відповідальності та наділена такою ознакою, як невідворотність. Відповідальність настає автоматично, за фактом вчинення правопорушення, навіть якщо її застосування є недоцільним. В

протилежному випадку має місце спотворення сутності юридичної, у тому числі конституційно-правової, відповідальності.

Інша ситуація складається у зв'язку з достроковим припиненням повноважень вищих посадових осіб, де на перше місце виходить саме доцільність прийняття того чи іншого рішення. Усвідомлюючи нетиповість та неповторність ситуацій, що утворюють передумови дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб, законодавець широко використовує диспозитивний метод регулювання таких правовідносин, надаючи суб'єкту конституційного права вибір між кількома варіантами правомірної поведінки. Так, відставка вищої посадової особи держави ґрунтується виключно на її внутрішньому переконанні в необхідності здійснення цього кроку. При вирішенні питання про неможливість виконувати повноваження за станом здоров'я на перший план виходить саме фактор ефективності, доцільності залишення конкретної особи на займаній посаді. Президент США Т. Рузвельт, незважаючи на тяжку хворобу, виконував свої обов'язки протягом майже чотирьох строків, ставши однією з видатних постатей в історії Сполучених Штатів Америки. Отже, при вирішенні питання про можливість чи неможливість Президента (іншої вищої посадової особи) виконувати свої обов'язки за станом здоров'я слід брати до уваги не тільки медичний висновок, але й особистість «пацієнта» та безліч інших обставин, що мають істотне значення. Прикладом втілення принципу доцільності є дискреційні повноваження Президента України щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради України.

Отже, поряд з імперативним методом в межах інституту дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України активно застосовується також і диспозитивний метод, що не є властивим для публічних галузей права. Застосування імперативного методу, який характеризується наявністю чітких меж діяльності суб'єктів публічного права. У той же час, відносини, що виникають у зв'язку з достроковим припиненням повноважень вищих посадових осіб, допускають певний розсуд їх учасників.

Зрозуміло, що мова не йде про вільний розсуд сторін, про який йдеться у Цивільному кодексі України. Адже учасники цивільних відносин діють «на власний ризик», та здебільшого самостійно відповідають за наслідки своїх дій. При цьому, на вищих посадових особах держави лежить тягар відповідальності за долю країни, що унеможливило повну автономію їх волі при прийнятті рішень.

Тісно пов'язані між собою принципи стабільності та постійності роботи державних органів та вищих посадових осіб України. Певною мірою, безперервність роботи вищих посадових осіб держави є однією зі складових стабільності їх роботи. Такий висновок можна зробити з узагальнення правових положень, що містяться в ч. 1 ст. 90 Конституції України, де зазначено, що повноваження Верховної Ради України припиняються у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання, ч. 1 ст. 108 Конституції України: «Президент України виконує свої повноваження до вступу на пост новообраного Президента України», ч. 4 ст. 115 Конституції України: «Кабінет Міністрів України, який склав повноваження перед новообраною Верховною Радою України або відставку якого прийнято Верховною Радою України, продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України».

Таким чином, можна стверджувати, що припиняються повноваження не вищих органів державної влади, а посадових осіб, що входять до їх складу протягом певного строку.

Дія регулятивної функції інституту дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України органічно доповнюється охоронною функцією, зміст якої полягає у збереженні загальнозначущих, найбільш важливих відносин у конституційно-правовій сфері, а також у викоріненні небажаних явищ та відносин. Основне призначення охоронної функції полягає перш за все у запобіганні порушення норм конституційного права. Однак, не слід пов'язувати охоронну функцію тільки з вчиненням правопорушення. Охоронна функція спрямована не стільки на викорінення небажаних явищ, скільки на охорону відносин, які її потребують.

В механізмі охоронної функції інституту припинення повноважень вищих посадових осіб держави помітно переважає елемент запобігання. Виконання позитивних приписів норм конституційного права забезпечується встановленням небажаних наслідків (не завжди у формі санкції) недотримання цих приписів. Так, загроза розпуску парламенту спонукає народних депутатів України до конструктивної роботи.

Значно менш помітною є роль каральної підфункції охоронної функції інституту дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб держави. Покарання у класичному розумінні вельми обмежено застосовується для регулювання відносин, що виникають у зв'язку з припиненням повноважень вищих посадових осіб України. З деякими застереженнями можна говорити про каральну природу відсторонення Президента України в порядку імпічменту.

Порушення більшості норм, що регулюють припинення повноважень вищих посадових осіб держави, не мають наслідком покарання особи, винної у такому порушенні. Так, відповідно до статті 90 Конституції України, повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені Президентом України в останні шість місяців строку повноважень глави держави. Законодавець не встановлює спеціальних наслідків порушення цього припису Президентом України. Очевидно, що у такому випадку народним депутатам України слід звернутися до Конституційного Суду України, поставивши питання про неконституційність відповідного указу. Проте навіть визнання такого указу неконституційним не матиме наслідком застосування юридичних санкцій до глави держави.

Підсумовуючи сказане вище, можна дійти висновку, що ефективність охоронної функції інституту дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб держави вимірюється не кількістю покараних, а навпаки, рівнем добровільного дотримання суб'єктами владних повноважень приписів норм конституційного права.

Крім того, слід підкреслити, що загальні функції права включають глибинні, фундаментальні відносини та не охоплюють розмаїття форм впливу права на

конкретні суспільні відносини. До спеціальних функцій конституційного інституту дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України слід віднести погоджувальну, негативно-стимулюючу, контрольну функцію, а також функцію підтримання авторитету влади.

Погоджувальна функція інституту дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України забезпечує єдність та консолідацію зусиль між різними гілками влади. Так, повноваження парламенту виразити недовіру уряду виступає дієвим заходом для вироблення між цими органами спільної політики.

Конституція України забороняє достроково припиняти повноваження Кабінету Міністрів України протягом року після затвердження програми його діяльності, з огляду на те, що у такий спосіб відбувається фіксація досягнення згоди між парламентом та урядом щодо принципових засад соціально-економічного, культурного розвитку країни.

Нарешті, відповідно до Закону України «Про внесення змін в Конституцію України» від 8 грудня 2004 року, достроковому припиненню повноважень Верховної Ради України мала передувати консультація Президента України з лідерами парламентських фракцій та Головою Верховної Ради України. Метою проведення даної консультації було подолання існуючих у парламенті конфліктів, досягнення певного компромісу.

Поряд з традиційними обмежувальними та виховними засобами на державному рівні сьогодні все частіше приділяють увагу стимулам, які впливають на учасників правовідносин. К. Торган під стимулом розуміє способи позитивного та негативного впливу (пільги, заохочення – позитивні, заборони – негативні) [3, с. 6, 8]. Для інституту дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України більш характерним є саме негативне стимулювання, що проявляється у спонуканні учасників конституційно-правових відносин до активної правомірної поведінки «під страхом» настання несприятливих наслідків у вигляді юридичних (позбавлення депутатського мандату) чи політичних (резолуція недовіри) санкцій.

Зміст контрольної функції дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб держави полягає, з одного боку, у можливості учасників конституційних відносин вимагати один від іншого належного виконання своїх конституційних обов'язків на основі неухильного дотримання норм Конституції України, а з іншого – в забезпеченні взаємного впливу шляхом застосування (чи потенційної можливості застосування) дострокового припинення повноважень.

В межах інституту дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України контрольна функція забезпечується через можливість вираження резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, відсторонення Президента України з поста в порядку імпічменту, відкликання Голови Верховної Ради України тощо.

Ще однією функцією інституту дострокового припинення вищих посадових осіб держави є функція підтримання авторитету влади.

Авторитет влади є загальновизнаною та фундаментальною цінністю демократичного суспільства. Так, згідно зі ст. 10 Європейської конвенції про захист прав та основоположних свобод, реалізація права на свободу поглядів може піддаватися формальностям та обмеженням, зокрема, для підтримання авторитету влади і безсторонності суду. Присягаючи на вірність Українському народу, Президент України бере на себе обов'язок «підносити авторитет України у світі».

В межах інституту дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України функція підтримання авторитету влади реалізується шляхом:

- права вищої посадової особи держави на відставку;
- особливої процедури усунення Президента України з поста в порядку імпічменту;
- набрання законної сили обвинувальним вироком щодо Голови Верховної Ради України;
- припинення повноважень Президента України у зв'язку з неможливістю їх виконання за станом здоров'я тощо.

В умовах свободи слова та свободи вираження поглядів увага спільноти прикута не тільки до політичної діяльності публічних політиків, але й до їх приватного життя, що зумовлює їх підвищену моральну відповідальність перед суспільством.

Непоодинокими є випадки, коли відставка стає єдиним заходом, здатним зберегти довіру суспільства до влади. Так, у 2008 році один з найуспішніших політиків Північної Ірландії Пітер Робінсон, який займав пост Прем'єр-міністра, пішов у відставку через скандал, пов'язаний з його жінкою Айріс Робінсон, котра в 2008 році мала зв'язок з 19-річним Кірком Маккемблом та виступила його поручителем, коли Маккембл отримав кредит на відкриття ресторану в Белфасті. Попри значні досягнення Пітера Робінсона на посту Прем'єр-міністра, його відставка була прийнята Президентом Північної Ірландії.

Однак в історії українського конституціоналізму ще не мали місце випадки добровільної відставки вищих посадових осіб держави, мотивованих морально-етичними міркуваннями.

Конституція України однозначно стоїть на позиції, відповідно до якої злочинна діяльність є несумісною із посіданням високих державних посад. Зокрема, вчинення Президентом України державної зради чи іншого злочину є підставою для застосування процедури імпічменту щодо нього. Аналогічно, набрання законної сили обвинувальним вироком щодо Голови Верховної Ради України має наслідком дострокове припинення його повноважень. Якщо провести паралель з трудовим законодавством, можна помітити, що у даному випадку законодавець висуває до народних депутатів України більш суворі вимоги, ніж до осіб, що працюють за трудовим договором. Адже згідно зі статтею 36 Кодексу законів про працю, підставою припинення трудового договору є набрання законної сили вироком суду, яким працівника засуджено до позбавлення волі (крім випадків звільнення від відбування покарання з випробуванням) або до іншого покарання, яке виключає можливість продовження даної роботи.

Отже, відносно працівника вирішальним фактором є фактична неможливість продовження роботи, у той час як діяльність народного депутата України є

несумісною із вчиненням злочину саме з етичної точки зору. Нemoжливість виконувати свої повноваження за станом здоров'я Президентом України також переслідує завдання підтримати серед населення повагу до владних інституцій, та їх носіїв. Під час так званого «застою» у Радянському Союзі лідери, що приходили до влади, через похилий вік та стан здоров'я були фактично не здатні до ефективного керування країною. Звичайно, за таких умов складно було розраховувати на нормальне функціонування влади та проведення реформ, яких потребувало суспільство. Не менш згубним був фактор втрати довіри до влади з боку громадян.

Викладене дає можливість зробити висновок про те, що конституційний інститут дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України виконує регулятивну та охоронну функції, а також такі спеціальні функції як погоджувальна, негативно-стимулююча, контрольна функція, а також функція підтримання авторитету влади.

Література

1. Носенко О. В. Інститути конституційного права України: Проблеми теорії та практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Олексій Віталійович Носенко ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2007. – 23 с.
2. Теорія держави і права : навч. посіб. / [А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін.. ; за заг. ред. С.Л. Лисенкова, В.В. Копейчикова]. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.
3. Торган К. Э. Правовые стимулы научно-технического прогресса в производственном объединении / К. Э. Торган. – М., 1983 – 123 с.

The article defined types of functions performed by the constitutional institution of early termination of high-ranking officials of Ukraine. It also examines their principles and meaningful content.

В статье определяются виды функций, выполняемых конституционным институтом досрочного прекращения полномочий высших должностных лиц Украины, а также рассматриваются их принципы и содержательное наполнение.