

Сергій Балан

## **ПОЛІТИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У ПРОЦЕСІ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

Тематика політичної та конституційно-правової відповідальності вищих посадових осіб держави вже давно набула значного поширення в наукових дискусіях на теренах СНД. Ці види відповідальності хоча і досліджувалися в радянські часи, були набагато менш розробленими, ніж інші види соціальної відповідальності.

Відомо, що норми конституцій й інших джерел конституційного права регулюють досить великі за масштабом суспільні відносини й багато з них забезпечені санкціями норм інших галузей права. Порухення конституційних положень може тягти й карну, і адміністративну, і дисциплінарну, й цивільно-правову відповідальність залежно від характеру правопорушення, статусу його суб'єкта й процедури застосування. Інакше кажучи, конституційна відповідальність може наступати за порушення конституції, але не всяка відповідальність за її порушення є конституційною відповідальністю.

З іншого боку, конституційну відповідальність можна розглядати як організаційний і процедурний бік політичної відповідальності, сукупність процесуальних, а не матеріальних норм. У цьому сенсі конституційна відповідальність стає досить рухливою категорією, що регулює відносини припинення повноважень політично відповідальної посадової особи й передачі влади, у тому числі без

юридичних на те підстав (інакше – здійснення правопорушення). Механізм політичної відповідальності в державному управлінні у такий спосіб повинен являти собою взаємодію суб'єкта політичної відповідальності й політичних установ (інститутів), що мають право піддавати його діяльність політичній оцінці. Такими установами здебільшого можуть бути громадянське суспільство, ЗМІ, політична опозиція, світова спільнота тощо.

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

Варто зауважити, що основним поштовхом до актуалізації питання політичної відповідальності та її місця в процесах демократичного здійснення влади стали події “помаранчевої революції” та розгортання процесів розбудови нової вертикалі влади. Завдяки активності місцевих осередків політико-просвітницьких громадських організацій було проведено ротацію чиновників, які не виправдали сподівань населення до нової влади.

Питаннями політичної відповідальності та розмежування її з конституційно-правовою відповідальністю останнім часом займалися переважно російські фахівці: І. Алебастрова, О. Лучин, І. Сокольщик, Д. Шон, В. Виноградов, Н. Боброва, Т. Зражевська. Серед українських дослідників свої публікації розглядуваній тематиці присвятили О. Мельник, Л. Кривенко, О. Майданик<sup>1</sup>, Р. Павленко.

\*\*\*

Політична відповідальність формувалася як сукупність заходів, що забезпечують приведення влади у відповідність із “договором”

між владою й суспільством – законами, це примус влади до виконання прийнятих нею зобов'язань, обіцянок і схвалених суспільством програм. Це засоби впливу на суб'єктів влади і їх політику, що дозволяють домагатися корегування або зміни політичного курсу, відсторонення від влади негідних і нездатних діячів. Це право вільної критики будь-яких суб'єктів влади, опору їхньому беззаконню, висловлення невдоволення, негативної оцінки, недовіри, невиконання “неправомірних” (нелегітимних) указів і наказів.

У правових (демократичних) державах існують закони, функціонують державні й суспільні інститути, прийняті процедури, призначені притягати до політичної відповідальності всіх суб'єктів державної влади за провали у виконанні покладених на них обов'язків або непорядну поведінку. Сформувалися критерії оцінки їхньої діяльності, засоби виправлення або припинення помилок, механізми усунення від влади й посад вищих посадових осіб і цілих урядів, що не справляються із завданнями, спричиняють матеріальний або моральний збиток країні, допускають погіршення життя народу, деградацію країни. Засоби політичної відповідальності визначаються, як правило, для вузького кола суб'єктів – із законодавчої, виконавчої, судової, “інформаційної” влади: дострокове відкликання парламентаріїв, відставка урядів, розпуск парламентів і судів, заборона на роботу в ЗМІ особам, викритим у неправді й продажності тощо<sup>2</sup>.

У країнах розвинутих демократичних традицій на рівні правового звичаю діє сформований обов'язок глав держав і урядів регулярно відповідати на питання певних політико-державних інститутів, ЗМІ, громадськості, громадян. Порухення цього обов'язку в правових державах сприймається як надзвичайна подія. “Допити” глав держав з будь-яких питань відбуваються постійно. Наприклад, М. Тетчер, будучи прем'єр-міністром Великобританії, щотижня підлягала вимогливому “допиту” у парламенті з 15 – 20 питань, які ніколи не оголошувалися заздалегідь.

Сферою застосування політичної відповідальності є політична діяльність. З юридичної точки зору, політична відповідальність – інститут скоріше звичаєвого права, що регулює відносини набуття, утримання й передачі влади. У праві політично панівний клас, або політична еліта, прагне закріпити свій особливий стан. Але оскільки

ки політика – сфера доцільного, виникає найгостріша проблема відповідальності правлячих кіл за суспільно прийнятне здійснення політики. Одним з найважливіших засобів узгодження волі народу й планів адміністративного апарату є постійно функціонуюча політична відповідальність. Через те, що в Україні дотепер не склалися політичні традиції, становлення інституту політичної відповідальності поєднане зі значними труднощами.

Особливою формою політичної відповідальності є відповідальність, встановлена нормами державного права, або конституційна відповідальність осіб, що обіймають вищі державні посади. При цьому слід зазначити, що коло осіб, які завдяки службовому становищі ухвалюють від імені держави найважливіші рішення з тих чи інших питань, обмежений. По суті справи, мова може йти про конституційну відповідальність вищих посадових осіб виконавчих органів державної влади. Наголосимо – персональної конституційної відповідальності, тому що “дійсну відповідальність у справах великої політики може нести тільки один-єдиний керівний міністр, а аж ніяк не анонімна колегія”, як справедливо відзначав з цього приводу канцлер Отто фон Бісмарк.

Дослідження різних підходів до тлумачення поняття юридичної відповідальності привело нас до розуміння того, що юридичну відповідальність не можна ототожнювати з юридичним обов’язком. Відповідальність – “це не обов’язок зазнати наслідків, що виникають із правопорушення, а саме їх перенесення в стані легітимного примусу”<sup>3</sup>. Власне, за такого вирішення проблеми відповідальність стає інструментом реалізації державної політики. Адже обов’язок може бути виконаний або не виконаний. Але коли настає відповідальність, тобто приводиться в дію апарат примусу, вибору у відповідальній особі немає – вона не може не виконати дій, що становлять зміст реалізованого обов’язку, або утриматися від них.

Термін “політична відповідальність” набув об’єктивного змісту та формального права на вжиток після рішення Конституційного Суду України від 7 травня 2002 року. Так, розглядаючи питання про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України, чи мають право суди загальної юрисдикції приймати до свого провадження і розглядати по суті позовні заяви

про поновлення на роботі, зміну формулювання звільнення членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади та осіб, яких згідно з Конституцією України призначають на посади та звільняють з посад Президент України або Верховна Рада України, в офіційний обіг Конституційним Судом України (КСУ) було впроваджено терміни “політична відповідальність”, “конституційно-політична відповідальність”.

Як стверджувалося в конституційному поданні, Конституція не наділяє будь-який державний орган повноваженнями щодо скасування чи тимчасового припинення дії актів Президента України або Верховної Ради України, в тому числі і з зазначених питань. Прем'єр-міністр України, члени Кабінету Міністрів України, керівники інших центральних органів виконавчої влади, Генеральний прокурор України, Голова Антимонопольного комітету України, Голова Фонду державного майна України, судді, інші особи, яких призначають Президент України або Верховна Рада України, є особами, для яких Конституцією України встановлено особливий порядок призначення на посади та звільнення з посад.

Як зауважує КСУ за Конституцією України передбачена політична відповідальність Кабінету Міністрів України (Ст. 87, п. 10 частини першої Ст. 106, частина четверта Ст. 115), іншими словами, припинення повноважень членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади Президентом України на підставі указу або відставка Кабінету Міністрів України у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України резолюції недовіри означає, що відповідна оцінка діяльності членів Кабінету Міністрів України та керівників інших центральних органів виконавчої влади може стосуватися як законності їх дій, так і мати політичний характер<sup>4</sup>. Далі КСУ продовжує, що відставка КабМіну може бути наслідком політичної відповідальності як результат прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри уряду, яка не має ознак юридичної відповідальності. Для останньої характерним є порушення юридичних норм, без чого неможлива реалізація санкції правової норми.

Разом з тим з факту припинення повноважень зазначених осіб можуть виникати правовідносини, що мають похідний від політич-

ної відповідальності характер. У разі виникнення спору про право щодо них названі особи не позбавляються права на оскарження в суді окремих положень вказаних актів, зокрема щодо зміни дати, формулювання звільнення тощо. Згідно зі Ст. 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. Це означає, що до юрисдикції Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції належить, відповідно до їх повноважень, також вирішення питань, які мають правовий (а не політичний) характер і які виникають у зв'язку з призначенням чи звільненням певних посадових осіб Президентом України або Верховною Радою України. Згідно з цим формулюванням КСУ зробив чітке і однозначне визначення формулювання, що підстави політичної відповідальності не є предметом розгляду судової влади, тобто політична відповідальність у такий спосіб набуває самостійної ваги в масштабі здійснення державної влади в Україні. З іншого боку, оскільки питання відставки посадових осіб вирішується Президентом України самостійно або ВРУ й не містить у більшості випадків посилення на порушену норму законодавства, можна висувати, що законодавець (у даному разі орган конституційної юрисдикції – КСУ) передбачає наявність політичної відповідальності посадових осіб під час здійснення державної влади.

“Надання повноважень Конституційному Суду України вирішувати питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) актів Президента України та правових актів Верховної Ради України не виключає можливості оскарження до судів загальної юрисдикції актів Президента України або постанов Верховної Ради України індивідуального характеру з питань призначення на посади чи звільнення з посад стосовно їх законності, за винятком положень тих актів, які є наслідком конституційно-політичної відповідальності (статті 115, 122 та інші Конституції України) посадових осіб”, – зауважує КСУ. У такий спосіб Конституційний Суд України обмежив наявність ознак “конституційно-політичної відповідальності” низкою статей Конституції, що регламентують порядок призначення та звільнення вищих посадових осіб. З огляду на це рішення ми може-

мо висувати, що КСУ ввів до сфери юрисдикції Основного Закону позаправовий інститут, яким є політична відповідальність. Варто також зауважити, що в цитованому рішенні терміни політична і конституційно-політична відповідальність вживаються паралельно. З нашої точки зору, орган конституційної юрисдикції, вживаючи ці терміни, прагнув показати, по-перше, позаправову природу інституту політичної відповідальності, а з іншого – продемонструвати стійкий правовий зв'язок політичної відповідальності з Конституцією України, який полягає у фіксації нормами-принципами можливості притягнення до відповідальності (у цьому випадку – усунення з посади) вищих посадових осіб, що призначаються Президентом або парламентом.

Розглянемо такий приклад. Президент Словаччини може бути відкликаний Національною радою у тому разі якщо він “здійснює діяльність, спрямовану проти суверенітету й територіальної цілісності Словацької Республіки, або діяльність, спрямовану на усунення демократичного конституційного ладу”<sup>5</sup>. Здавалося б, підстави для залучення до конституційної відповідальності сформульовані, а виходить, передбачена конституційно-правова відповідальність Президента Словаччини. Але сама процедура відкликання словацького Президента не дозволяє зробити такий висновок, тому що Конституція Словаччини не передбачає рішення Конституційного суду або іншого суду, який би констатував таке порушення. Тому відповідальність Президента Словаччини є політичною, а не конституційно-правовою.

Конституції багатьох країн світу, у тому числі й України, містять низку суспільно важливих морально-політичних і громадянських зобов'язань, яких повинні дотримуватися вищі посадові особи протягом усього строку своїх повноважень. Попри всю свою декоративність урочиста присяга, що дає президент перед обличчям свого народу, за будь-яких умов дотримуватися Конституції та інших законів, має велике суспільно-політичне значення. Ця присяга (клятва) є одним із ключових елементів легітимності всього інституту президентства, невід'ємною умовою довіри народу до глави держави й важливим моральним обмеженням для президента, якщо він постане перед спокусою порушити ті або інші правові норми.

Такого роду зобов'язання й офіційно встановлені стандарти діяльності президента спрямовані на зміцнення авторитету й гідності посту глави держави. Далеко не завжди президенти у своїй політичній практиці дотримуються цих зобов'язань і стандартів, і в цих випадках в умовах демократії різні політичні інститути, засоби масової інформації й суспільна думка в цілому піддають їх обґрунтованій критиці. Якщо ж президент, всупереч узятому на себе зобов'язанню, допускає серйозне порушення конституції або законодавства, то стосовно нього на цілком законних підставах має бути застосована процедура усунення з посади, що дістала назву "імпічмент". Адже з огляду на обсяг повноважень, які делегуються президентові країни від народу, цілком виправданими є ті високі суспільно-політичні зобов'язання й морально-етичні норми, дотримання яких вимагає від президента конституційне право. Дійсно, досить дивним виглядає позиція законодавця, який прописав текст урочистої присяги Президента України, згідно з якою на Президента покладаються додаткові обов'язки: "Новообраний Президент України вступає на пост ... з моменту складення присяги народом на урочистому засіданні Верховної Ради України. Президент України складає таку присягу: "Я, (ім'я та прізвище), волею народу обраний Президентом України, заступаючи на цей високий пост, урочисто присягаю на вірність Україні. Зобов'язуюсь усіма своїми справами боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу, обстоювати права і свободи громадян, додержуватися Конституції України і законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників, підносити авторитет України у світі"<sup>6</sup>. Тим більше, що законодавець поставив в умову від складення присяги набуття Президентом своїх повноважень. Тобто брати на себе додаткові зобов'язання дозволяється, а от за невиконання – відповідальність не передбачається, тут вважаємо порушується основоположна правова аксіома – кожному праву має відповідати окремий обов'язок.

\*\*\*

Аналізуючи зазначену категорію з погляду взаємозв'язку політики й права, ми прийшли до розуміння того, що підстав політичної відповідальності, як таких, не існує. Політична відповідальність,

за великим рахунком, є примус позаправовий, зумовлений розбіжністю поглядів суб'єктів політичної боротьби з приводу здійснення державної політики й розташуванням політичних сил на зазначений момент часу. Звідси конституційна відповідальність може наступати як за наявності в діянні відповідальної особи складу правопорушення, так і за його відсутності. Більше того, конституційна відповідальність – це той особливий випадок застосування заходів відповідальності, коли вимога обов'язкової наявності провини у здійсненні правопорушення звузило б діапазон її застосування й спотворило соціальне призначення цього виду відповідальності. Це протиріччя породжує, на наш погляд, двояке тлумачення конституційної відповідальності.

З одного боку, конституційна відповідальність – це відповідальність за неналежне здійснення публічної влади. Загальними рисами, що дозволяють співвіднести конституційну відповідальність із юридичною відповідальністю, є негативна оцінка державою діяльності посадової особи, а також примусовий захід, реалізація санкції правової норми. Але в конституційній відповідальності є й специфічні риси, що відрізняють її від інших видів відповідальності й характеризують її як досить самостійний вид

Зазначимо, що своїм рішенням від 7 травня 2002 року КСУ поставив різновид відповідальності спеціального суб'єкта конституційного права у залежність від можливості оскарження рішення у судовому порядку. Однозначно наділяючи політичну відповідальність характерною рисою – неможливістю судового оскарження її підстав, передбачаючи лише вольовий акт. Враховуючи зазначені підстави, можна стверджувати, що рішення КСУ поклато край дискусіям теоретиків про існування політичної та конституційно-правової відповідальності, визнавши існування обох зазначених інститутів. Більш того, суд виділив необхідні елементи класифікації цих видів відповідальності, вказавши тим самим на напрями подальшого вдосконалення конституційно-правової бази нашої держави та теоретичного дослідження.

Відсутність практики застосування інституту політичної відповідальності органів державної влади в Україні свідчить про те, що в політикумі та суспільстві бракує цивілізованого розуміння розвитку

демократії<sup>7</sup>. Оскільки громадянське суспільство в умовах демократії є первинною, тотальною передумовою легітимності державної влади (Ст. 5 Конституції України: “Єдиним джерелом влади в Україні є народ”), яка покликана виконувати низку функцій, спрямованих на задоволення його різноманітних потреб і запитів, то критерієм легітимності державної влади є спрямованість її діяльності на задоволення інтересів суспільства. В зворотному випадку, громадянське суспільство усуває правлячі політичні сили від влади, замінюючи їх іншими. Це його невід’ємне право<sup>8</sup>.

Моральна відповідальність органічно пов’язана з реалізацією політичної відповідальності в державному управлінні. І це закономірно, оскільки дії політичного керівника повинні мати моральну основу й значною мірою визначатися моральними принципами. Саме тому, що мораль і політика – взаємопроникні, тісно пов’язані між собою явища, вони не можуть діяти ізольовано й відчужено, не порушуючи цілісності один одного. Тому цілком виправданими є ті високі суспільно-політичні зобов’язання й морально-етичні норми, дотримання яких вимагає від президента конституційне право. Практику приведення до присяги, застосовувану, до речі, також до осіб, що несуть специфічну державну службу (військовослужбовців, суддів, дипломатів і деяких інших), можна було б поширити на все коло посадових осіб держави (і посадових осіб місцевого самоврядування). Це створило б передумови формування державного апарату нового, етичного типу, для посадових осіб якого вищою цінністю стали б людське життя, права й свободи.

<sup>1</sup> Див детальніше: Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм (государственно-правовые аспекты). – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1985. – 152 с.; Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. –1995. – № 7. – С. 37–43.; Сокольщик И. Конституционно-правовая ответственность и политическая ответственность. Основные различия // <http://www.yurclub.ru/docs/other/article24.html>.

<sup>2</sup> Себрянников В.В. Ответственность власти / [http://niiss.ru/mag11\\_otvets\\_vlas.shtml](http://niiss.ru/mag11_otvets_vlas.shtml)

<sup>3</sup> Братусь Б.Н. Юридическая ответственность и законность. – М.: Юридическая литература, 1976. – С.103.

<sup>4</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб), м. Київ, 7 травня 2002 року, Справа № 1-1/2002 N 8-рп/2002 // <http://www.rada.gov.ua>

<sup>5</sup> Зифкак С. Президентская власть в Словакии // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. М., 1995. – № 3 (12). – С. 41.

<sup>6</sup> Ст.104 Конституції України // Відомості Верховної Ради. – К.,1996. – № 30. – С.141.

<sup>7</sup> Інститут політичної відповідальності / <http://www.gazeta.lviv.ua/articles/2004/12/29/1393/>

<sup>8</sup> Політична відповідальність як передумова ефективної взаємодії між громадянським суспільством і державою / <http://www.oksamyt.org.ua/mur/statti.epl?&article=9>