

ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПЕРЕД НАРОДОМ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Бисага Ю.М.,

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
юридичного факультету
Ужгородського національного університету;*

Бисага Ю. Ю.,

*аспірант кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
юридичного факультету
Ужгородського національного університету.*

Стаття розкриває основні теоретичні положення про конституційну відповідальність. Зіставляються поняття "конституційна відповідальність", "політична відповідальність", "позитивна відповідальність органів державної влади". Автор аналізує вибори як спосіб відповідальності органів державної влади.

Ключові слова: конституційна відповідальність, політична відповідальність, позитивна відповідальність органів державної влади, конституційне правопорушення, механізм стримувань і противаг.

Статья раскрывает основные теоретические положения про конституционную ответственность. Сопоставляются понятия "конституционная ответственность", "политическая ответственность", "позитивная ответственность органов государственной власти". Автор анализирует выборы как способ ответственности органов государственной власти.

Ключевые слова: конституционная ответственность, политическая ответственность, позитивная ответственность органов государственной власти, конституционное правонарушение, механизм сдержек и противовесов.

The article opens the basic theoretical positions about the constitutional responsibility. Concepts "the constitutional responsibility", "the political responsibility", "positive responsibility of public authorities". An author gives a decision the concept of responsibility of public authorities.

Keywords: The constitutional responsibility, the political responsibility, positive responsibility of public authorities, the constitutional offence, the system of check and balances.

Відповідальність як багатоаспектне і багатозначне поняття широко використовується і вивчається багатьма суспільними науками, в тому числі юридичною і політичною. Єдності наукових поглядів щодо принципового розуміння поняття відповідальності поки що немає. Це цілком закономірно, оскільки предметна сфера, що охоплюється цим поняттям, постійно змінюється. Навіть у рамках юридичної науки термін „відповідальність” застосовують для визначення різних аспектів діяльності суб'єкта, і кожний вид відповідальності має властиву тільки йому специфіку. Визначення поняття відповідальності, яким користуються в повсякденному житті, менш вразливе, і його зміст зрозумілий з контексту. В цілому поняття відповідальності збігається в багатьох мовах і завжди пов'язується з виконанням обов'язку, необхідністю звітуватися.

Окремі аспекти досліджуваного питання були предметом наукового аналізу та вивчення ряду українських та зарубіжних вчених. Серед них можна виділити І.Кресіну, А.Коваленко, С.Балан які в рамках дослідження інституту імпичменту зосереджували також свою увагу і на загальнотеоретичному визначенні поняття відповідальність, а також його складових елементах. Зарубіжні вчені А.Кондрашев, М.Піскотін, Н.Ісаєва розглядали

інститут відповідальності вищих органів державної влади на прикладі Російської Федерації та окремих її регіонів.

В даному дослідженні автор на підставі наукових досліджень, а також аналізу практики застосування окремих конституційно-правових норм що закріплюють підстави та порядок застосування відповідальності вищих органів державної влади намагатиметься розглянути поняття конституційної відповідальності як складової юридичної відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Чинна Конституція України визначає нашу державу як демократичну, соціальну, правову і закріплює низку положень щодо її відповідальності. Але ці конституційні приписи в державно-управлінській практиці втілюються поки що недостатньо. Навіть такі терміни, як „відповідальність” і „правова держава” не знаходять широкого застосування в нормативно-правових і політичних документах, що свідчить про недооцінку органами державного управління важливості відповідальності органів державної влади.

З огляду на це постає завдання теоретичного осмислення рушійних сил та особливостей еволюції структури, функцій та принципів юридичної

відповідальності державних інститутів, перспектив її підвищення в сучасній Україні. Ці питання мають також важливе практичне правове значення, оскільки їх вирішення передбачає визначення стратегічних напрямів розвитку державотворчого процесу, реального забезпечення прав і свобод громадян.

Складність розбудови відповідальної держави пов'язана з відсутністю дієвих механізмів державного управління справедливим розподілом соціальних благ, з низьким рівнем соціальної захищеності й непередбачуваними соціальними змінами в Україні. Тому питання опрацювання теоретичної концепції формування відповідальної, демократичної, правової держави, узагальнення перевірених практикою кращих надбань світового досвіду набувають у наш час особливої актуальності.

Загальновідомо, що поряд із юридичною та моральною відповідальністю до категорії “відповідальність” належить також і відповідальність політична. Одним із проявів політичної відповідальності є відмова виборців у підтримці на наступних виборах чинних глави держави, правлячої партії, діючого керівника муніципалітету і т. ін. така форма політичної відповідальності лежить поза межами правового аналізу, якщо її розглядати з точки зору політологічної науки. однак існує й інша форма політичної відповідальності, яка має достатньо чітке нормативно-правове оформлення, а відтак може бути досліджена з позицій права. Наприклад, в країнах з парламентською системою управління при відхиленні уряду від курсу політичної партії, яка цей уряд сама або в коаліції з іншими політичними силами сформувала, парламентська більшість може висловити вотум недовіри уряду і глава держави повинен відправити такий уряд у відставку або розпустити парламент. реальні підстави висловлення вотуму недовіри уряду, так само як і остаточного рішення глави держави, можуть бути різноманітними, але частіш за все вони лежать суто в площині “політичної гри”.

Однак така ситуація характерна не лише для парламентарних держав. Наприклад, у Франції, яка має напівпрезидентську форму правління, президент може в будь-який момент розпустити нижню палату парламенту, ґрунтуючи своє рішення лише на власному розсуді. Конституції деяких держав встановлюють навіть можливість відкликання обраного народом глави держави парламентом або безпосередньо виборцями, що його обрали. очевидно, що в подібних випадках підстави для прийняття таких серйозних рішень лежать здебільшого в сфері політики, а відтак, це політична відповідальність, якій надано нормативно-правову форму у вигляді положень конституцій та законів.

Однак деякі фахівці вважають, що встановлення в нормах конституцій подібних заходів впливу на окремі органи державної влади означає існування не політичної, а конституційно-правової відповідальності. Можливість застосування деяких таких наслідків в юридичній літературі традиційно характе-

ризується як політична відповідальність, але в силу того, що вона регламентується правовими нормами, її треба вважати відповідальністю юридичною. такий підхід справедливо критикується. якщо визнати, що конституційно-правова відповідальність — це відповідальність юридична, то покладення на певного суб'єкта обов'язку перетерпіти негативні наслідки відповідного характеру може бути здійснене тільки тоді, коли для цього є підстави, зафіксовані в тих чи інших нормативно-правових актах. причому єдиною такою підставою може бути винне скоєння правопорушення. В нашому випадку — це конституційне правопорушення або конституційний делікт, тобто деліктна підстава конституційно-правової відповідальності. Звичайно, у наведених випадках відповідальність уряду, парламенту, президента настає у зв'язку з певними обставинами, але вони, по-перше, частіш за все полягають не в конституційному правопорушенні (а в політичному чи моральному проступку чи взагалі у політичній стратегії), і, що найважливіше, ця підстава заздалегідь прямо ніде не встановлюється (мається на увазі не формальна підстава “у випадку висловлення вотуму недовіри...”, а реально-змістовна “політичний чи моральний проступок” тощо). У таких випадках вказані суб'єкти зазнають негативних наслідків не у зв'язку з конституційним правопорушенням, а відтак, юридичною відповідальністю застосування таких заходів, як відправка у відставку уряду у зв'язку з вотумом недовіри парламенту, розпуск парламенту главою держави, відкликання депутатів парламенту виборцями тощо, вважати не можна. подібні негативні наслідки, що застосовуються у відповідності з нормами конституційного права за відсутності реального правопорушення, більш коректно було б називати заходами конституційно-правового примусу, що не належать до заходів власне юридичної відповідальності.

Такий підхід допоміг би уникнути ситуацій, коли, наприклад, глава держави має право розпустити парламент тільки тому, що протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання представницького органу не можуть розпочатися. тут відсутнє будь-яке правопорушення. тож у даному випадку окремі дослідники пропонують вести мову про політичну відповідальність. і дійсно, такими заходами, як розпуск парламенту і відправка уряду у відставку суб'єкти політичного процесу можуть розпоряджатися досить довільно (керуючись правилами політичної гри), але, звичайно, в залежності від системи організації і взаємодії вищих органів державної влади. Якщо в президентській республіці президент, як правило, має право на свій розсуд звільняти з посад підзвітних йому міністрів, то не має сенсу встановлювати, що таке звільнення може бути наслідком порушення міністром у своїй діяльності конституції чи законів держави. президент у президентській республіці відповідальний за здійснення виконавчої влади і має безумовну можливість виключно на власний розсуд і в будь-який момент відправляти членів свого

кабінету у відставку. Ще більш недоречним було б закріплювати таку умову в конституції парламентської республіки. Уряд у таких державах спирається у своїй діяльності на волю парламентської більшості, а тому лише вона наділена правом відправляти його у відставку в будь-який момент, коли парламент висловить вотум недовіри або відмовить у довірі уряду. Так само й розпуск парламенту не може ставитися у пряму залежність від певної матеріальної підстави. Очевидно, що такі штучні “вплітання” у політичний механізм не привносять у його функціонування нічого, окрім дисбалансу влади.

Але світовий досвід показує, що в конституціях держав закріплюються й інші випадки застосування примусових заходів, передбачених конституцією, стосовно органів державної влади та інших суб'єктів її механізму. Такі формули встановлюють можливість настання негативних наслідків для суб'єктів конституційного права, як, наприклад, позбавлення громадянства, заборона політичної партії, обмеження політичних прав громадянина тощо. Однак принциповою відмінністю таких заходів від заходів політичної відповідальності є те, що вони завжди визначають конкретні деліктні підстави свого застосування.

Так, президент ФРН може бути усунений з поста у випадку “умисного порушення основного чи іншого федерального закону”. Президент Франції також може бути усунений зі свого поста, але лише у разі вчинення ним державної зради. Вища посадова особа суб'єкта російської Федерації може бути усунена зі своєї посади у разі невжиття нею заходів щодо скасування визнаного судом неконституційним або незаконним нормативного акту, виданого цією посадовою особою. На цій же підставі може бути розпущено і парламент суб'єкта РФ. А у випадку усунення з поста в порядку імпічменту особи, що займала в США посаду міністра, президента або судді, ця особа позбавляється права обіймати будь-яку почесну посаду на державній службі США. В Австрії, Іспанії, Італії та деяких інших країнах натуралізовані громадяни можуть бути позбавлені свого громадянства у випадку вчинення певних тяжких або особливо тяжких злочинних діянь. У ФРН Конституційний суд може заборонити певні політичні партії у зв'язку з їх відверто антиконституційною діяльністю. Подібні заходи конституційно-правової відповідальності передбачені у конституціях багатьох країн світу. І саме у таких випадках, очевидно, слід вести мову про можливість настання конституційно-правової, а не політичної відповідальності, оскільки її основна підстава — це передбачене законом конституційне правопорушення.

Але однієї деліктної підстави замало для проведення чіткої межі між політичною та конституційно-правовою відповідальністю. Виокремлення додаткового критерію необхідно остільки, оскільки нерідко одні й ті ж заходи конституційного процесу можуть використовуватися і як санкції конституційно-правової відповідальності, і в якості заходів відповідаль-

ності політичної. Наприклад, усунення президента з поста може бути здійснено і без встановленої підстави (Словаччина, Латвія тощо), відкликання депутата в одних країнах не ставиться у залежність від скоєння правопорушення, а в інших депутат може бути відкликаний тільки у випадку порушення ним норм конституції та законів. А оскільки підстави політичної відповідальності є досить широкими (позаяк вони чітко не визначені), то може виникнути ситуація, коли, наприклад, президент Латвії (який може бути просто відкликаний сеймом і за відсутності будь-якої із встановлених Конституцією Латвії підстав) буде відкликаний за те, що він грубо порушив конституцію, тобто вчинив конституційний делікт. Виходить, що в цьому випадку підстави політичної відповідальності ніби поглинають підстави конституційно-правової відповідальності, і остання автоматично включається до категорії першої. Може бути і протилежна ситуація: наприклад в конституції чітко встановлено підставу усунення президента з поста (вчинення державної зради, іншого тяжкого злочину і т. ін.), але практика прямує шляхом досить широкого тлумачення цієї підстави, і так, що формально конституційно-правова відповідальність перетворюється у політичну. Ці проблеми можуть стати суттєвою перепоною при розрізненні двох видів відповідальності, якщо не виділити ще один необхідний елемент змісту конституційно-правової відповідальності — процесуальний.

Будь-який вид юридичної відповідальності неодмінно передбачає участь (на тому чи іншому етапі) правосудного юрисдикційного органу, який би авторитетно констатував: було правопорушення чи ні. І у випадку з конституційно-правовою відповідальністю належною є така процедура, яка обов'язково передбачає на тому чи іншому етапі її реалізації участь органу правосуддя, який здатен об'єктивно встановити, чи було допущено суб'єктом конституційного права конституційне правопорушення, що в подальшому слугує (чи може стати) підставою для застосування до нього певних конституційно-правових санкцій. Якщо ж участь органу правосуддя в процедурі притягнення певної особи чи органу до конституційно-правової відповідальності не передбачено, то навіть при наявності деліктних підстав, визначених у конституції, має місце лише відповідальність політична. Це яскраво доводить практика США, Словаччини, багатьох інших європейських країн.

Президент Словаччини може бути усунений з поста глави держави Національною радою, якщо він “здійснює діяльність, спрямовану проти суверенітету і територіальної цілісності словацької республіки, або діяльність, спрямовану на ліквідацію демократичного конституційного устрою”. Здавалося б, підстави для притягнення до конституційної відповідальності сформульовані, а відтак, передбачена конституційно-правова відповідальність. Але сама процедура усунення з поста словацького президента не дозволяє зробити такий висновок, оскільки

Конституція Словаччини не передбачає наявності рішення Конституційного суду чи взагалі будь-якого судового органу, який би констатував таке порушення. тому відповідальність президента Словаччини є політичною, а не конституційно-правовою.

Свідчення цьому — спроби усунути з поста президента Ковача в 1995 р. обґрунтуванням рішення депутатів Національної ради Словаччини тоді було, зокрема, таке: “президент не здатен виконувати свої обов’язки, оскільки він є причиною поляризації суспільства, діє неупереджено і не проявляє належної поваги до серйозних демократичних рішень, прийнятих парламентом і тим самим — до волі більшості словацького народу”. глава словацької республіки не був усунений з поста, але, незважаючи на це, очевидно, що та підстава усунення з поста, про яку твердить словацька Конституція, і пред’явлені президенту обвинувачення мало співвідносяться один з одним. але при відсутності судового контролю за такими обвинуваченнями парламенту ніщо, в принципі, не заважає пред’являти президенту такі обвинувачення і усувати його з посади. але тоді це політична, а не конституційно-правова відповідальність.

Не передбачена участь судового органу і в механізмі імпічменту президента США. Його функцію формально виконує сенат сполучених Штатів на останній стадії імпічменту, головує на засіданні якого голова Верховного суду США. Ця ідея була закладена ще “батьками-засновниками” американської демократії і в значній мірі себе не виправдала. політична історія США показала, що без участі судів у процесах імпічменту обійтися практично неможливо, що стало очевидним після гучних процесів притягнення до відповідальності (спроб притягнення) президентів Р. Ніксона і Б. Клінтона.

Очевидно, що передбачена спочатку ізоляція американських судів від процедури імпічменту виявилася нереальною, і тепер вони відіграють своєрідну роль “запасного козиря”, що навряд чи відповідає авторитету і призначенню американського правосуддя. разом з тим відсутність заздалегідь передбаченої ролі американських судів у процедурі імпічменту може призводити до такого яскраво вираженого політичного використання цього механізму, як у випадку з президентом Е. Джонсоном в 1867 р., який мало не був усунений з поста (не вистачило лише одного голосу), хоча його дії не мали абсолютно нічого спільного із “державною зрадою, хабарництвом, тяжкими і менш тяжкими злочинами”, які є підставою імпічменту президента США. Головною причиною спроби конгресменів усунути президента Джонсона з його поста було те, що американський Конгрес ставився з презирством до надто “м’якої” політики Джонсона відносно переможеного в громадянській війні півдня, і був сповнений рішучості відправити його у відставку, використовуючи будь-який слушний привід.

Можна припустити, звичайно, що участь Верховного суду США в цій справі не дозволила б Конгресу так довільно застосовувати конституційну процедуру імпічменту до чинного президента. але, з іншого боку, показовим у цьому плані є приклад Румунії, де рішення Конституційного суду в певній мірі “витверезило” парламент, який намагався усунути з поста президента Ілієску.

Наведені приклади дозволяють зробити висновок, що конституційно-правова відповідальність як відповідальність юридична не може розглядатися поза межами такого необхідного процесуального фактора, як участь у ньому органу правосуддя. таким чином, конституційно-правова відповідальність може бути визнана як така лише за наявності двох елементів її змісту: матеріального (т.зв. деліктна підстава) і процесуального (участь судового органу), які тісно взаємопов’язані. до такого висновку дозволяє дійти не лише іноземний досвід, а й практика Конституційного суду України.

В принципі сьгодні участь судової влади в механізмі конституційно-правової відповідальності розглядається не просто як процесуальна гарантія від зловживань цими механізмами, але й як змістовна частина самого цього інституту. Без процесуальної складової, так само як і без належної матеріальної підстави, конституційно-правова відповідальність існувати не може.

Взаємозалежність матеріального і процесуального елементів змісту конституційно-правової відповідальності, як уже відзначалося, справляє безпосередній вплив на формули підстав цієї відповідальності (допустимою є та підстава, яку можна встановити законом чи підтвердити в суді). але нерідко висловлюються думки, що конституційна відповідальність може мати суто моральні підстави. скоєння, наприклад, аморального проступку посадовою особою високого рангу може слугувати підставою усунення його з займаної посади. однак, при всьому бажанні, конституційно-правова відповідальність не може наставати за моральні проступки, якщо визнати справедливим твердження про те, що необхідною умовою її здійснення є участь судового юрисдикційного органу. поважний державний орган не стане розглядати питання притягнення до відповідальності того чи іншого суб’єкта, якщо в якості її підстави виступатиме скоєний цим суб’єктом аморальний проступок (якщо тільки він не містить складу правопорушення). Відповідальність за аморальні вчинки є також суто політичною відповідальністю в її широкому розумінні.

Отже, слід визнати, що конституційно-правова відповідальність як юридична, і політична відповідальність, є принципово відмінними. головним завданням законодавства є раціональне співвідношення цих двох потужних інструментів у системі розподілу влади і здійснення народовладдя.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Белов Д.М. Інститут імпичменту президента в країнах СНД (порівняльно-правовий аналіз) // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. - Випуск 3. – Ужгород: “Ліра”, 2004. – С. 46-49.
2. Краснов М. Россия как полупрезидентская республика: проблемы баланса полномочий (опыт сравнительно-правового анализа) // Государство и право. – 2003. - № 10. – С. 16-23
3. Кресіна І.О., Коваленко А.А., Балан С.В. Інститут імпичменту: порівняльний політико-правовий аналіз. – К., „Юридична думка”. – 2004. – 176 с.
4. Лучин В.О. Ответственность в механизме реализации Конституции // Журнал российского права. - 2002. - № 7. - С. 33-39.
5. Малкіна Г. Вибори як засіб реалізації політичної відповідальності // Віче. – 2007. - № 3. – С. 12-18.
6. Пискотин М.И. Политическая ответственность работника аппарата государственного управления в социалистических странах // Доклад на международной научной конференции по теме: «Ответственность сотрудника государственной администрации». Варшава, 1975. – С. 45-49.
7. Савин В.Н. Ответственность государственной власти перед обществом // Государство и право. -2000. - № 12. - С. 64-71.
8. Теліпко В. Е. Конституційне та конституційно-процесуальне право України: навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / В. Е. Теліпко — К.: Центр учбової літератури, 2009. — 568 с.