

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

У статті акцентується увага на важливості забезпечення політико-правової відповідальності влади і громадян України у суспільно-політичній сфері в умовах активного розвитку структур громадянського суспільства. Метою даного дослідження є визначення рівня політико-правового забезпечення відповідальності влади і громадян України як одного із важливих шляхів подолання корупції, вражаючої майнової нерівності та різкого зниження економічного розвитку суспільства. За допомогою аналізу законодавства в сфері політичної відповідальності визначено низьку ефективність рівня функціонування інститутів політичної відповідальності влади і громадян у суспільно-політичній сфері та надані рекомендації з питань її підвищення.

Ключові слова: політична відповідальність; громадянське суспільство; інститут демократичної громадянськості; делегітимізація влади; юридична відповідальність

Сучасна Україна, згідно останній всесвітній доповіді Програми розвитку ООН про стан людського розвитку за рівнем розвитку людського потенціалу посіла 84-те місце серед 188 країн. Наш індекс людського розвитку (враховуються економічний розвиток, стан довкілля, освіта, медицина, гендерна рівність, дотримання прав тощо) наближений до таких країн, як Казахстан, Молдова та Росія. За межею бідності в Україні перебуває 60 % населення (коли коштів вистачає лише на харчування або не вистачає і на це). Провальний стан економіки та критична соціальна нерівність є найбільшими загрозами для України.

Такі показники актуалізують дослідження причин і пошук шляхів виходу із загрозливого стану українського суспільства. Саме це і визначило тему даного дослідження та мету: визначення рівня політико-правового забезпечення відповідальності влади і громадян України як одного із важливих шляхів подолання корупції, вражаючої майнової нерівності та різкого зниження економічного розвитку суспільства. За допомогою аналізу законодавства в сфері політичної відповідальності визначено ефективність рівня функціонування інститутів політичної відповідальності влади і громадян у суспільно-політичній сфері та надані рекомендації з питань її підвищення.

Щодо відповідальності громадян за вражаюче низькі показники людського розвитку, можна вважати, що саме бідність і соціальна нерівність і є відповідним покаранням або формою політичної відповідальності громадян за їх безвідповідальне використання публічної влади посередництвом інституту представництва. Тобто громадяни, які є джерелом влади, недостатньо вимогливо і критично обирають своїх представників та контролюють їх владно-управлінську діяльність.

Надалі для дослідження політико-правових основ політичної відповідальності влади в Україні розглянемо поняття «політична відповідальність» та законодавчо-нормативний рівень її забезпечення.

Слід зазначити, що під поняттям політичної відповідальності, як правило, розуміється вид соціальної відповідальності, що полягає у легітимному застосуванні політичних санкцій до суб'єктів політики, які є порушниками політичних норм, домовленостей, узятих на себе політичних зобов'язань. Окрім того, політична відповідальність є специфічним функціональним політичним інститутом, в якому розкривається нормативно-регулятивна спрямованість політичної діяльності соціальних суб'єктів. Конституцією України встановлено, що Україна є правовою державою. Одним з фундаментальних принципів правової держави є взаємна відповідальність держави та громадянина. Потреба контролю за діяльністю виборних органів влади є загально-світовим явищем та є у кожній демократичній державі. Таким чином, механізм відповідальності політичних сил або окремих осіб, які здобули владу шляхом виборів, потребує обов'язкової реалізації для забезпечення зворотнього контролю виборців за вже сформованими органами.

Нормативно-правова база конституційно-правової відповідальності складається з Конституції України, законів України, нормативно-правових актів різних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Проте на думку деяких науковців, склади окремих конституційних правопорушень формулюються нечітко і фрагментарно. Також відсутній і механізм притягнення до конституційно-правової відповідальності, що постійно призводить до зловживань у цій сфері та заважає дотриманню принципу невідворотності настання відповідальності. Де-

які науковці, наприклад В. Кравченко та М. Пітцик, взагалі зазначають, що переважна більшість норм муніципального права не містить санкцій і відповідальність за їх порушення передбачається іншими галузями національного права України. О. Батанов та Н. Батанова вважають такий підхід помилковим, вказуючи на те, що кожна галузь права повинна забезпечувати реалізацію своїх норм власними засобами і, якщо потрібно, санкціями, які є невід'ємною ознакою відповідної галузі [1]. Але в той час, як перші дослідники допускають певну неточність у своїх твердженнях через категоричність суджень, останні видають бажане за дійсне. Тому сьогодні перед наукою стоїть як завдання дослідження всіх видів правопорушень у системі конституційно-правової відповідальності, так і встановлення чітких санкцій за правопорушення з метою вдосконалення чинного законодавства в цьому напрямі.

Чинна нормативно-правова база визначає політичну відповідальність передусім політичних державних діячів. Водночас необхідно зазначити, що законодавець намагається уникнути вживання поняття «політична відповідальність» при створенні законів, які визначають діяльність учасників політичного процесу. Зокрема, у Законі України «Про політичні партії» і законах про вибори депутатів Верховної Ради і місцевих рад різних рівнів використовуються лише поняття адміністративної та кримінальної відповідальності за порушення. Однак відсутнє визначення політичної відповідальності партій і депутатів. Так само це поняття не використовується у законах України «Про регламент Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України» та інших нормативних актах, що визначають діяльність суб'єктів державної політики.

Аналогічна ситуація спостерігається стосовно програмних документів партій. У текстах програм політичних партій і коаліційних угод, які створювалися депутатськими фракціями впродовж 2006–2014 р., відсутні посилання на політичну відповідальність, яку брали на себе учасники політичного процесу.

Така ситуація пояснюється тим, що законодавець не вважає поняття політичної відповідальності юридичним, тобто цей вид відповідальності не містить правопорушень. Законодавець дотримується думки, що політична відповідальність не підсудна органам правосуддя, позаяк судова система не може бути суб'єктом політики. Звідси сформована установка, що політична відповідальність є сферою політичних оцінок та мотивів, а не юридичних приписів. Відтак, притягнення до політичної відповідальності є виключно наслідком невиконання політичних обіцянок. Цими аргументами продиктований висновок в окремій думці члена Конституційного Суду України, який наголошує на необхідності відмежовувати «конституційно-правову (політичну) відповідальність» від кримінально-правової [1].

В основному законі України містяться положення про організацію та діяльність політичних партій, однак прямих вказівок на відповідальність в них не зазначено [5].

Відповідно до статті 2 Закону України «Про політичні партії», політична партія – це зареєстроване, згідно з законом, добровільне об'єднання громадян, прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, яке бере участь у виборах та інших політичних заходах» [4]. Увагу у цьому положенні привертає саме твердження, що політична партія сприяє формуванню і вираженню політичної волі громадян, однак як саме громадяни можуть впливати на те, як політичні партії виражають їх волю, відповіді у законі, на жаль, немає.

У статті 18, закону чітко вказано, що контроль за діяльністю політичних партій мають лише Міністерство юстиції України та Центральна виборча комісія. Сфери, в яких ці органи мають вплив на політичні, партії поділені. Для першого органу – це додержання політичною партією вимог Конституції та законів України, а також статуту політичної партії, а для другого – додержання політичною партією порядку участі політичних партій у виборчому процесі [4]. Відповідно до санкцій, що вказані для політичних партій в разі порушення положень закону, згадані органи можуть притягнути політичні партії до юридичної відповідальності.

Що стосується політичної відповідальності партій перед основними носіями влади у державі, а саме громадянами, то залишаються не визначеними як наявність такої відповідальності, так і санкцій за її невиконання.

Важливим є той факт, що Закон України «Про статус народного депутата України» містить в собі Розділ 5, «Відповідальність за невиконання вимог цього Закону», проте положення даного розділу не передбачають відповідальності самого народного депутата, а лише інших посадових осіб стосовно народного депутата [3].

У статі 7 частині 3 сказано, що «Народний депутат відповідальний за свою депутатську діяльність перед Українським народом як уповноважений ним представник у Верховній Раді України», однак санкції які б несло за собою невиконання своєї депутатської діяльності не зазначено [3].

Статтею 8 згаданого Закону закріплено окремі норми депутатської етики (обов'язок народного депутата дотримуватись загальноновизнаних норм моралі, заборона використання депутатського мандату всупереч загальноновизнаним правам і свободам людини і громадянина, інтересам суспільства і держави і т. д.), але заходів відповідальності, що застосовуються у випадку невиконання етичних норм, у чинному законодавстві немає, що робить положення даної статті декларованим і «нежиттєздатним» [3].

Гостро стоїть питання переходу парламентаря з партії, фракції, за списком якої він був обраним, до іншої партії, фракції парламенту. Суто політичною відповідальністю за такі дії мало б стати моральне засудження, неприйняття таких дій як безпосередньо всіма іншими членами парламенту, так і виборцями, суспільством в цілому. Більш імперативною формою відповідальності, у цьому випадку, може бути

позбавлення «перебіжчика» парламентського мандату, як це відбувається в Індії, проте застосування таких заходів можливо лише за умови їх законодавчого закріплення. У будь-якому випадку, законність виключення з парламенту особи, обраної до законодавчого органу демократичним шляхом, завжди буде ставитися під сумнів.

Відзначимо, що «чиста» політична відповідальність має вкрай невизначений характер. Переважно, вона полягає у, так званих, «майбутніх санкціях», тобто парламентаря, який не виконує свої зобов'язання перед виборцями і народом, можливо, не оберуть до парламенту наступного скликання.

Критеріями оцінки діяльності депутатів у Верховній Раді можуть бути: присутність на засіданнях; виступи з міцця та трибуни; депутатські запити, звернення; і, головне, внесені на розгляд парламенту законопроекти. Дані критерії визначені відповідно до згаданого вище Закону України (стаття 6) [2]

У статті 24 Закону України «Про статус народного депутата України» встановлений чіткий перелік зобов'язань народного депутата, однак важливими з огляду на зобов'язання перед громадянами, є пункти 11 та 12. Відповідно до першого, депутат має «підтримувати зв'язки з виборцями, вивчати громадську думку, потреби і запити населення, а у разі необхідності – повідомляти про них Верховну Раду України та її органи, вносити пропозиції та вживати в межах своїх повноважень заходи щодо їх врахування у роботі органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій. В пункті 12 парламентарій зобов'язаний інформувати виборців про свою депутатську діяльність через засоби масової інформації, на зборах виборців періодично, але не рідше двох разів на рік [3.]. Однак, ці зобов'язання не передбачають відповідальність за їх невиконання. В даному аспекті вони залишаються на розсуд самого народного депутата, адже їх дотримання в інтересах самого законодавця. Проте, самі виборці можуть вимагати від народного обранця, наприклад, інформувати їх про його політичну діяльність.

Особливу увагу необхідно приділити впровадженню механізмів відповідальності депутатів різних рівнів. Чинні політико-правові форми відповідальності депутатів є декларативними і на практиці, як правило, не застосовуються. Тому необхідно закони про статус депутатів Верховної Ради і місцевих рад доповнити вимогами дисциплінарного та етичного характеру з метою підвищення відповідальності депутатського корпусу.

Прийняті Закон України «Про статус народного депутата України» й Конституція України встановлюють принципи діяльності, основи статусу, права та обов'язки народних депутатів, які обираються громадянами України на основі загального, рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування, строки повноважень. Так, народним депутатом України може бути обрано громадянина України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років. Не може бути обраним до Верховної Ради

України громадянин, котрий має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена й не знята в установленому законом порядку [3].

Механізм народного представництва в Україні на всіх владних рівнях поки ще багато в чому фіктивний, що зумовлює зниження довіри громадян до апарату публічної влади.

Отже, потрібні більш тонкі інструменти, що «прив'язують» депутатів до інтересів громадян (народу, населення), інститутів громадянського суспільства. Ключове місце серед них посідає конституційно-правова відповідальність народних депутатів, у тому числі їхня негативна (ретроспективна) відповідальність за невиконання або неналежне виконання ними своїх обов'язків. Оскільки депутат, увійшовши до влади, стає представником не тільки громадян, а й відповідного органу публічної влади, публічної влади загалом, то конституційно-правова відповідальність депутатів є виявом принципу відповідальності держави як суб'єкта права перед громадянами (народом, населенням). Тобто громадяни, які приходять на вибори, підтримуючи, зокрема обираючи, «свого» кандидата укладають «соціальний договір» про те, що кандидат до влади приймає на себе зобов'язання й уже як депутат – представник влади, повинен виконати мінімум із запропонованої передвиборчої програми, якщо ж не виконає, то несе конституційно-правову відповідальність за свою бездіяльність і порушення умов зазначеного договору.

Варто відзначити, що соціально-політичною основою конституційно-правової відповідальності депутатів в цілому є суверенітет народу, яким обумовлюються відносини між народом і державою, а також відносини між державою і особою. Існує декілька каналів взаємодії та взаємозв'язку суспільства, народу, держави, особи, взаємозв'язок їх прав і обов'язків та відповідно – взаємної відповідальності. Влада держави, державних органів похідна від волі народу. При формуванні народом державної влади на державу покладається ряд обов'язків, насамперед, перед народом. Виходячи з цього, конституційну відповідальність несе як держава в цілому перед особою, так і органи державної влади та їх посадові особи перед народом.

Так, соціальною основою відповідальності виступає зв'язок між особою і суспільством, соціальна детермінація дій суб'єктів, тобто суспільні відносини, а в правовій літературі суспільні відносини розглядаються як соціальна основа юридичної відповідальності [7].

О. В. Чернецька висловлює думку, щодо характеру правового зв'язку між представницькими органами та народом, слід виходити із сутності концепції народного представництва, яка полягає в тому, що представництво є лише офіційним вираженням довіри реалізовувати волю народу. Відносини представництва складаються шляхом делегування повноважень, тобто акт делегування надає законності відносинам представництва. Депутатський мандат утворюється в процесі делегування повноважень виборців по вирішенню питань місцевого значення. Тобто слід

виходити з того, що правова природа депутатського мандату обумовлена природою та призначенням народного представництва в цілому та представницького органу зокрема, знаходить юридичний вираз у конституційно-правовому статусі депутата місцевої ради та характеризується рядом принципів [7, с. 100].

Виходячи із вищевикладеного слід зазначити, що при дослідженні сутності конституційної відповідальності народних депутатів та депутатів місцевих рад, слід виходити із наступного: соціальною основою відповідальності депутатів виступає конституційно-правова природа депутатського мандата, відповідно до якої представницькі органи державної влади та їх посадові особи відповідальні перед народом за реалізацію тих повноважень, які народ, як єдиний носій влади, передав як конкретним державним інститутам, так і окремим особам. Мірою відповідальності являється відсторонення від посади (відкликання депутата), розпуск представницьких органів державної влади та інші санкції, які необхідно відмежовувати від політичних мір, що проявляються лише через втрату політичної підтримки. Народ або безпосередньо (втрата довіри), або через інші структури (наприклад, через Конституційний Суд) вправі застосовувати заходи конституційно-правової відповідальності як виключно до органу державної влади, так і посадової особи. Більше того, представницький орган державної влади як представник інтересів народу в змозі від імені народу також застосовувати заходи конституційної відповідальності і бути, в іншому випадку, притягнутим до неї у випадку скоєння ним конституційного делікту. Наприклад, парламент вправі ініціювати усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпичменту) відповідно до статті 85 Конституції України [5].

Що стосується конституційно-правової відповідальності народних депутатів та депутатів місцевих рад як самостійного виду юридичної відповідальності слід зазначити, що на сьогодні її офіційне формальне закріплення у законодавстві України в повному об'ємі, на жаль, відсутнє.

Основи конституційно-правової відповідальності органів державної влади та посадових осіб закріплені, насамперед, на рівні Конституції України, що є цілком об'єктивним фактом, оскільки інститут конституційно-правової відповідальності в цілому повинен забезпечити охорону та захист власне саме Основного Закону, що призводить до забезпечення стабільності конституційного ладу, конституційної законності та виступає гарантією недопущення узурпації влади. Нормативні основи конституційно-правової відповідальності депутатів на рівні Конституції України закріплені у наступних приписах, зокрема 1) органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19); народні депутати не можуть мати іншого представницького

мандата (ч. 2 ст. 78); дострокове припинення повноважень Верховної Ради України (ч. 2 ст. 90); депутатський імунітет і депутатський індемнітет (ст. 80); невиконання вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності (ст. 81). Тобто, можна зробити висновок що на рівні Конституції України закладені нормативні основи інституту конституційно-правової відповідальності народних депутатів України. Щодо конституційно-правової відповідальності депутатів місцевих рад слід вказати, що конституційний припис ст. 19 містить лише загальну вказівку на обов'язок посадових осіб та органів місцевого самоврядування діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19) [5].

Однією з причин неефективності державного управління і невдач у модернізації суспільства є розмитість поняття політичної відповідальності. Проведений аналіз показав, що в політичній системі сучасної України інститут відповідальності існує на початковій стадії розвитку. Відсутня політико-правова база, яка б визначала політичну відповідальність як окремих політиків, так і політичних організацій. Особливо це стосується партій, які згідно з Конституцією мають величезні права з формування парламентської коаліції і уряду. Водночас політична відповідальність партій за свою діяльність не регламентується жодним правовим актом. У чинній правовій базі, яка визначає діяльність суб'єктів політики, залишається нез'ясованим, у чому конкретно полягає політична відповідальність і який повинен бути механізм притягнення до неї. Відтак на порядку денному стоїть завдання розвитку політико-правової бази, яка б визначала форми політичної відповідальності. Особливого значення це завдання набуває з огляду на поширення в суспільстві популістських сил, які спекулюють поняттям політичної відповідальності і використовують його у деструктивних цілях.

Отже, очевидно є необхідність розвитку інституту політичної відповідальності і завдання встановлення раціонального поєднання адміністративної і політичної відповідальності в роботі державних органів влади. Закон України «Про політичну відповідальність в Україні», на думку авторки, і буде однією із позитивних спроб закріпити на законодавчому рівні політичну відповідальність партій та внести доповнення до вже існуючих правових актів. Популістські промови з боку політичних лідерів про необхідність закріплення політичної відповідальності та відхилення такого законопроекту яскраво продемонструють готовність партій взяти на себе відповідальність за власні дії або бездіяльність. Успішність функціонування політичної системи в Україні залежить від правового регулювання діяльності політичних партій, інституту політичної відповідальності. Але більш за все, від усвідомлення самими громадянами відповідального використання публічної влади.

Список використаних джерел

1. Антонечко В. О., Баймуратов М. О., Батанов О. В. та ін. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Монографія / В. О. Антонечко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін.; За ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.
2. Грязнова, О. Політична відповідальність та народні депутати України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www1.deputat.org.ua/content/print.php?actionanalytics&ar_id929.
3. Закон України «Про статус народного депутата України. Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/ru/2790-12>.
4. Закон України «Про політичні партії в Україні». Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2365-14_2.
5. Конституція України Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
6. Хачатуров Р. Л., Липинский Д. А. Общая теория юридической ответственности : Монография. – СПб. : Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2007. – 654 с.
7. Чернецька О. В. Представницькі органи місцевого значення та депутатський мандат: проблеми співвідношення // Часопис Київського університету права. – 2011 / 1. –100.с,

К. Невзорова,

соискатель, Черноморский национальный университет им. П. Могилы, г. Николаев, Украина

ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В УКРАИНЕ

В статье акцентируется внимание на важности обеспечения политико-правовой ответственности власти и граждан Украины в общественно-политической сфере в условиях активного развития структур гражданского общества. Целью данного исследования есть определение уровня политико-правового обеспечения ответственности власти и граждан Украины как одного из важных путей преодоления коррупции, поразительного имущественного неравенства и резкого снижения экономического развития общества. При помощи анализа законодательства в сфере политической ответственности выявлено низкую эффективность уровня функционирования институтов политической ответственности власти и граждан в общественно-политической сфере и предложены рекомендации по её повышению.

Ключевые слова: политическая ответственность; гражданское общество; институт демократической гражданственности; делегитимизация власти; юридическая ответственность.

К. Nevzorova,

PhD applicant, Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolayiv, Ukraine

POLITICAL AND LEGAL BASIS FOR THE FORMATION OF POLITICAL RESPONSIBILITY IN UKRAINE

The article focuses on the importance of political and legal responsibility of the authorities and citizens of Ukraine in the socio-political sphere in the conditions of active development of civil society structures. The aim of this study is determination of the level of political and legal accountability of the authorities and citizens of Ukraine as one of the important ways to overcome corruption, striking income inequality and a sharp decline in economic development. Determined that the term political responsibility is understood as a form of social responsibility, which is to legitimate the use of political sanctions to the subjects of policies that violate political norms and agreements, the assumed political commitments. In addition, political responsibility is a specific functional political institution, which reveals the regulatory focus of the political activity of social actors. Indicates the Constitution of Ukraine, which stipulates that Ukraine is a legal state. And since one of the fundamental principles of the legal state is the mutual responsibility of the state and the citizen, the need of monitoring the activities of elected bodies is a global phenomenon and has in every democratic state. It is argued that the mechanism of responsibility of the political forces or individuals who gained power through elections, it requires the implementation to provide feedback control of the electorate over the already formed organs of power. Through the analysis of legislation in the sphere of political responsibility revealed a low efficiency level of functioning of institutions of political accountability of government and citizens in the public-political sphere and proposed recommendations for its improvement. Recommendations for improving political accountability and objectives the establishment of a rational combination of administrative and political responsibility in the work of public authorities. In particular, the Law of Ukraine «On political responsibility in Ukraine», will be one of the positive attempts to fix on the legislative level political responsibility of parties and to amend existing legal acts

Key words: political accountability; civil society; the Institute for democratic citizenship; legitimization of authority; legal responsibility.

Рецензенти: **Наумкіна С. М.**, д-р політ. наук, професор,
Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського, м. Одеса;
Іванов М. С., д-р політ. наук, професор,
Чорноморський державний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв.

© Невзорова К., 2017

Дата надходження статті до редколегії 13.03.17