

Віктор Мельниченко,

кандидат історичних наук, доцент,

доцент кафедри права і законотворчого процесу НАДУ

Конституційне регулювання відповідальності за здійснення державного управління: практика зарубіжних демократій і потреби України

Статтю присвячено виявленню особливостей конституційного регулювання політичної та юридичної відповідальності за здійснення державного управління в умовах президенціалізму та парламентаризму, на цьому тлі подано оцінку вітчизняної практики.

Ключові слова: конституційне регулювання, політична відповідальність, юридична відповідальність, глава держави, парламент, уряд.

The article is devoted to the determination of the constitutional regulation of political and legal responsibility for realization of the public administration under presidentialism and parliamentarism; the assessment of national practices has given in this context.

Key words: constitutional regulation, political responsibility, legal responsibility, head of state, parliament, government.

Постановка проблеми. Одним із нагальних завдань державного будівництва в Україні є формування системи відповідальності за належне здійснення влади. Особлива роль у правовому регулюванні цієї відповідальності належить Конституції як нормативно-правовому акту, який посідає чільне місце в системі джерел права і якому мають відповідати усі без винятку акти законодавства. Утім як внесення змін до Основного Закону України у 2004 р., так і відмова від них у 2010 р. є визнанням необхідності вдосконалення наявної організації державної влади, у тому числі й у частині інституціонування

відповідальності. Неминучість повернення до цих питань вже в найближчій перспективі потребує осмислення зарубіжного досвіду конституційного регулювання відповідальності за здійснення державного управління. Необхідність компаративного дослідження зумовлена неоднозначністю розуміння сутності та співвідношення конституційно-правової і політичної відповідальності, позитивної і негативної відповідальності тощо.

Аналіз останніх досліджень виявляє, що окремим аспектам проблеми відповідальності за здійснення державного управління приділяли увагу зарубіжні науковці Ф.Ардан, Ж.Зіллер, М.Крутоголов, В.Маклаков, А.Мішин, М.Могунова, Дж.Сарторі, П.Савицький, Б.Страшун, В.Туманов, Ю.Урьяс, К.Хессе, В.Чіркин. Серед вітчизняних дослідників слід відзначити напрацювання А.Георгіци, В.Кафарського, А.Коваленка, І.Кресіної, Л.Кривенко, Г.Малкіної, О.Мельник, Р.Павленка, В.Погорілка, В.Шаповала. Однак конституційне регулювання відповідальності за здійснення державного управління не було предметом самостійного дослідження. Дається взнаки і відсутність обґрунтованих концептуальних підходів до розмежування політичної та юридичної (конституційно-правової) відповідальності. Розбіжності суб'єктивних оцінок науковців накладаються на складність об'єкта вивчення - неоднозначність конституційних конструкцій та формулювань, відсутність відповідних дефініцій безпосередньо в конституціях. Певною мірою компенсувати ці прогалини і покликане дане дослідження.

Метою статті є систематизація втілених в конституційних положеннях особливостей відповідальності за здійснення державного управління в розвинених демократіях і формування на цій основі певного бачення вітчизняної практики. Для досягнення цієї мети було поставлено такі завдання: 1) визначити загальні підходи до конституційного регулювання відповідальності; 2) окреслити особливості конституційного регулювання політичної та юридичної відповідальності за здійснення державного управління в розвинених демократіях; 3) висвітлити відмінності регулювання відповідальності за

президентського і парламентського правління; 4) оцінити специфіку цього регулювання в Україні. Не є предметом дослідження конституційне регулювання відносин відповідальності, не пов'язаних із здійсненням державного управління.

Виклад основного матеріалу. У зарубіжних конституціях при викладі положень, якими регулюються відносини відповідальності за здійснення державної влади, поняття "відповідальність" не завжди використовується. Утім це не означає відсутності регулювання. Наприклад, у конституції США регулювання відповідальності за здійснення державного управління є опосередкованим - положенням п. 1 р. 1 ст. II про те, що "виконавча влада здійснюється Президентом Сполучених Штатів Америки", який перебуває на цій посаді чотири роки [15]. У такий спосіб встановлено періодичну (на чергових виборах) відповідальність за здійснення державного управління.

Більшою мірою відносини відповідальності регулюються через виклад повноважень конкретних органів та посадових осіб, які забезпечують об'єктивізацію цієї відповідальності. Наприклад, р. 4 поправка XXV до конституції США передбачив можливість відсторонення президента за ініціативою віце-президента і більшості керівників виконавчих департаментів, санкціонованою більшістю в 2/3 кожної з палат конгресу [15]. Тим самим запроваджено процедуру відповідальності очільника виконавчої влади внаслідок нездатності "здійснювати свої посадові повноваження та обов'язки", що не є злочином, і стосовно чого не може застосовуватися процедура імпичменту (р. 4 ст. II конституції США).

У сучасних конституціях формулювання щодо "відповідальності" (ст. 88 конституції Бельгії - "Особа Короля недоторканна, його міністри відповідальні") мають розглядатися в системному зв'язку з іншими конституційними положеннями, які визначають повноваження окремих державних органів. Наприклад, положення ст. 65 Основного Закону ФРН: "Федеральний канцлер встановлює основні напрями політики і несе за них відповідальність" конкретизується положенням абз. 1 ст. 67: "Бундестаг може висловити недовіру Федеральному

канцлеру лише шляхом обрання більшістю голосів його наступника і прохати Федерального президента звільнити Федерального канцлера. Федеральний президент повинен задовольнити це прохання і призначити обраного" [22].

Необхідністю є окреслення співвідношення політичної та конституційно-правової відповідальності як об'єктів конституційного регулювання. В авторському розумінні перша постає як відповідальність за здійснення політичного представництва. Вона більшою мірою є позитивною, пов'язаною із покладанням певних обов'язків. Тією мірою, якою ця відповідальність є негативною, вона, на відміну від конституційно-правової відповідальності, не пов'язана із вчиненням конкретного правопорушення (делікту) і ґрунтується на суб'єктивізованих уявленнях про належне/неналежне здійснення державного управління. Політична відповідальність неможлива без конституційно визначеного механізму покладання зобов'язань і настання негативних наслідків у зв'язку зі здійсненням державного управління.

Прикладами регулювання суто політичної відповідальності можуть бути наведені вище положення р. 4 поправка XXV до конституції США, абз. 1 ст. 67 Основного Закону ФРН. Утім ужиток дефініції "політична відповідальність" безпосередньо в тексті конституцій зарубіжних країн є скоріше винятком: конституція Аргентини вказує, що президент "несе політичну відповідальність за загальне управління країною" [16, с. 17], ст. 152.1 конституції Іспанії вказує на "політичну відповідальність" голови та членів урядової ради перед представницькими органами автономних областей [6].

Натомість особливістю конституційно-правової відповідальності за здійснення державного управління як виду юридичної відповідальності є її негативний і ретроспективний характер (настання за вчинення дій, які мають ознаки правопорушення), застосування спеціально уповноваженим органом специфічних санкцій за встановленою процедурою. Зокрема, конституція Австрії передбачає відповідальність членів федерального уряду перед нижньою палатою парламенту (ст. 68), а губернаторів земель (абз. 1 ст. 105) та членів земельних урядів

(абз. 2 і 3 ст. 103) - перед федеральним урядом за процедурою, установленою у ст. 142. При цьому абз. 4 ст. 142 передбачає, що "рішення Конституційного суду про засудження означає позбавлення посади, а за особливо обтяжуючих обставин також тимчасове позбавлення політичних прав; при малозначущості правопорушень ... Конституційний суд може обмежитися зазначенням вчинення правопорушення" [21]. Тут ідеться саме про конституційно-правову відповідальність, на відміну від політичної, установленої абз. 1 ст. 70 конституції Австрії (право федерального президента на власний розсуд звільнити федерального канцлера або весь уряд) і абз. 1 ст. 74 (звільнення уряду або окремих міністрів унаслідок висловлення вотуму недовіри нижньою палатою федерального парламенту) [21].

Так само ст. 20, 49, 50 конституції Франції регулюють політичну відповідальність уряду перед Національними зборами, яка не пов'язується із вчиненням правопорушення. Водночас відповідно до ст. 68-1 члени уряду несуть кримінальну відповідальність "за акти, вчинені ними при виконанні своїх функцій, і які кваліфікуються як злочини або делікти на момент їх здійснення", перед спеціальним Судом республіки, який на 80% складається із парламентаріїв [14].

Тож навряд чи виправдано визначати політичну відповідальність як "політико-правову" [18, с. 25], або "конституційно-правову" [17, с. 153], оскільки тим самим не враховується регулювання конституційними нормами двох різних видів відповідальності. В Україні Конституційним Судом зверталася увага на відмінність між політичною й юридичною відповідальністю - "для останньої характерним є порушення юридичних норм, без чого неможлива реалізація санкції правової норми" [2, с. 32].

На конституційне регулювання відповідальності за здійснення державного управління суттєвий відбиток накладає тип цієї відповідальності. Оскільки в президентських та суперпрезидентських республіках мандат на здійснення державного управління народом на загальних виборах передається очільнику виконавчої влади президенту, то саме на нього і покладається відповідальність за використання цього

мандата. Формально персональний характер цієї відповідальності зкомпенсовано фактичною неминучістю залучення до здобуття влади та її здійснення великих груп людей, унаслідок чого відповідальність президентів стає відповідальністю партій, бізнес-угруповань або й суспільних інститутів (армія, церква).

За цих умов механізм політичної відповідальності підсилено наданням права конгресам відстороняти президентів за неналежне здійснення влади (Латинська Америка) або санкціонувати це відсторонення (США). Важливим елементом механізму відповідальності є обмеження дискреційної влади всенародно обраних президентів. У США - це недискреційний і в багатьох випадках строковий характер призначень "за порадою сенату" (п. 2 р. 2 ст. II конституції). У латиноамериканських країнах конституційні норми (Венесуели - ст. 190 [10], Мексики - ст. 92 [19]) вимагають, щоб усі рішення президента контрайсигнували відповідні міністри, без чого ці акти є нечинними. Тим самим політична відповідальність поділяється з призначеними президентом міністрами: він може на свій розсуд усувати останніх, але не може діяти незалежно від міністра.

У парламентарних республіках, парламентарних монархіях і значною мірою напівпрезидентських республіках мандат на здійснення державного управління народом передається уряду опосередковано - через всенародно обраний парламент. Тим самим політична відповідальність є солідарною (уряду і парламентської більшості) та постійною (уряд здійснює повноваження до тих пір, поки користується довірою парламентської більшості). Відповідні норми передбачено конституціями Австрії (п. 1 ст. 74) [21], Данії (п. 2 §15, §16) [4], Іспанії (ст. 108) [6], Німеччини (абз. 1 ст. 67) [22], Швеції (§ 5 гл. 6) [20]. Тож найпершим обов'язком новообраного парламенту є формування уряду. За конституціями Іспанії (ст. 99.5) [6], Німеччини (ст. 63) [22], Польщі (ч. 2 ст. 155) [11] невиконання цього обов'язку у визначений термін є підставою розпуску парламенту.

Натомість глава держави, підписуючи та оприлюднюючи акти як парламенту, так і уряду, конституційно визнається невідповідальним за здійснення державного управління. Уся

відповідальність покладається на членів уряду, які скріплюють своїм підписом (контрасигнують) ці акти. Без контрасигнування вони вважаються нечинними, що зафіксовано в основних законах Австрії (ч. 2 ст. 67) [21], Італії (ст. 89) [5], Литви (ст. 85) [8], Німеччини (ст. 58) [22], Польщі (ч. 2 ст. 144) [11], Португалії (ч. 2 ст. 140) [9], Словаччини (ч. 2 ст. 102) [12], Угорщини (ч. 2 §30) [3].

Певна розмитість політичної відповідальності притаманна напівпрезидентським республікам (Франція, Фінляндія). За умов, коли фактичним лідером парламентської більшості є не прем'єр, а президент, уряд і ця більшість несе відповідальність за зміст державного управління, який значною мірою визначається президентом, чію політичну відповідальність можна визначити як обмежену та вторинну. Недостатність механізму політичної відповідальності в напівпрезидентських республіках компенсовано підсиленням юридичної відповідальності посадовців (ст. 86-1, 86-2 конституції Франції [14], § 101, 114-117 конституції Фінляндії [13]).

Специфіка конституційного регулювання відповідальності за здійснення державного управління в Україні визначається тим, що політична відповідальність глави держави за здійснення державного управління обмежується можливістю його необрання на повторний термін. У цьому відношенні вона більшою мірою подібна до політичної відповідальності Президента США, ніж європейських президентів. Однак дострокове усунення Президента України за діяльність з керівництва системою державного управління не передбачене. Між тим фактично саме він визначає склад вищого органу в системі органів виконавчої влади - парламент тільки дає згоду на призначення Прем'єра-міністра України. Уряд призначається на термін повноважень Президента України і складає повноваження перед новообраним главою держави. Саме глава держави визначає зміст управлінської діяльності. Це підкреслено ч. 1 ст. 10 Закону України "Про Кабінет Міністрів України": "Програма діяльності Кабінету Міністрів України базується на передвиборній програмі Президента України" [1].

Суперечливе становище виникло внаслідок новітньої інтерпретації законодавцем положення ч. 4 ст. 106 Конституції України (щодо скріплення підписами членів Кабінету Міністрів України актів глави держави, виданих з визначених Конституцією України питань) у Законі України "Про Кабінет Міністрів України". Покладаючи обов'язок скріпити підписом акт Президента України, законодавець водночас покладає і відповідальність за акт та його виконання [1]. Це прямо суперечить практиці європейських демократій.

Єдиним політично відповідальним органом державної влади згідно з Конституцією України від 28 червня 1996 р. є Кабінет Міністрів України. Особливістю українського конституційного устрою є подвійна відповідальність уряду - і перед Президентом, і перед Верховною Радою. При цьому відповідальність перед главою держави є пріоритетною (ч. 1 ст. 115 Конституції) і необмеженою, а перед парламентом - обмеженою (ч. 2 ст. 87). При цьому уряд не поділяє відповідальність з всенародно обраними президентом і парламентом, які його сформували та можуть відправити у відставку. Це дає змогу стверджувати про незбалансованість механізму політичної відповідальності за здійснення державного управління в Україні і необхідність його наближення за типом або до президентського, або - парламентського.

Висновки з даного дослідження. Конституційному регулюванню відповідальності за здійснення державного управління в зарубіжних країнах притаманний системний характер. Конституційними нормами регламентується як політична, так і юридична відповідальність за здійснення державного управління, але пріоритетною є перша. Значними є розбіжності у регулюванні відповідальності за здійснення державного управління в умовах президенціалізму та парламентаризму. Особливістю конституційно-правового регулювання відповідних відносин в Україні є незбалансованість відповідальності з наданими повноваженнями у сфері державного управління, що потребує в перспективі врахування досвіду зарубіжних демократій.

Перспективи подальших розвідок мають визначатися необхідністю: більш детального вивчення конституційного регулювання відповідальності за здійснення державного управління в зарубіжних демократіях кожного із вищих органів держави, компаративного дослідження цієї відповідальності в Україні та інших країнах СНД, ретроспективного аналізу регулювання цієї відповідальності в Україні у 1991-2011 рр.

Список використаних джерел

1. Закон України про Кабінет Міністрів України // Офіц. вісн. України. - 2010. - № 79. - Ст. 2792.

2. 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) від 7 трав. 2002 р. № 8-рп/2002 // Вісн. Конституційного Суду України. - 2002. - № 2. - С. 29-34.

3. Конституция Венгерской Республики от 18 августа 1949 г. // Конституции зарубежных стран : сб. / сост. В. Н. Дубровин. - М. : Юрлитинформ, 2008. - С. 380-406.

4. Конституция Дании от 5 июня 1953 г. // Конституции государств Европейского Союза / пер. с англ. В. И. Лафитского. М. : Норма-Инфра-М, 1999. - С. 297-314.

5. Конституция Итальянской Республики от 27 декабря 1947 г. // Италия : Конституция и законодательные акты. - М. : Прогресс, 1988. - С. 29-60.

6. Конституция Королевства Испании от 27 декабря 1978 г. Режим доступа : http://constitution.garant.ru/DOC_3864829.htm#sub_para_N_10000

7. Испания: Конституция и законодательные акты. - М. : Прогресс, 1982. - С. 29-99.

8. Конституция Литовской Республики : вступила в силу 2 нояб. 1992 г. : (Принята гражданами Литовской Республики на референдуме 25 октября 1992 г.). - Режим доступа : http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija_RU.htm

9. Конституция Португальской Республики от 2 апреля 1976 г. Режим доступа : http://www.concourt.am/armenian/legal/resources/world_constitutions/constit/portugal/portug-r.htm

10. Конституция Республики Венесуэлы : утв. 11 апр. 1953 г. Режим доступа : http://www.concourt.am/armenian/legal/resources/world_constitutions/constit/venezuel/vncuel-r.htm

11. Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 г. - Режим доступа : <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>

12. Конституция Словацкой Республики от 1 сентября 1992 г. Режим доступа : http://www.concourt.am/armenian/legal/resources/world_constitutions/constit/slovakia/slovak-r.htm

13. Конституция Финляндии от 11 июня 1999 г. (1999/731). Режим доступа : <http://constitutions.ru/archives/283>

14. Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 г. - Режим доступа : http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/FRANCE_W.HTM

15. Конституція Сполучених Штатів. - Режим доступу : Америки: http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/usa_const.htm

16. Латинская Америка и Карибы. Политические институты и процессы. - М. : Наука, 2000. - 448 с.

17. *Малкіна Г. М.* Подвійна політична відповідальність уряду як чинник його нестабільності / Г. М. Малкіна // Гуманітарні студії : зб. наук. пр. - 2010. - № 8. - С. 153-160.

18. *Павленко Р. М.* Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід / Р. М. Павленко. - К. : КМ Академія, 2002. - 255 с.

19. Политическая Конституция Мексиканских Соединенных Штатов // Мексиканские Соединенные Штаты: Конституция и законодательные акты. - М. : Прогресс, 1986. - С. 31-135.

20. Форма правления. Принята риксдагом 27 февраля 1974 г. // Швеция: Конституция и законодательные акты. - М. : Прогресс, 1983. - С. 27-61.

21. Gesamte Rechtsvorschrift für Bundes-Verfassungsgesetz, Fassung vom 20.03.2011. - Режим доступу :

<http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>

22. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 21. Juli 2010 (BGBl. I S. 944). - Режим доступа : http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/ grundgesetz/gg_06.html