

**М. Д. ХОДАКІВСЬКИЙ****ВИКОНАВЧА ВЛАДА ЯК СУБ'ЄКТ ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ\***

*Розглядається можливість застосування принципу політичної відповідальності на всіх рівнях функціонування виконавчої влади.*

**Ключові слова:** виконавча влада, принцип поділу влади, політична відповідальність.

*Рассматривается возможность применения принципа политической ответственности на всех уровнях функционирования исполнительной власти.*

**Ключевые слова:** исполнительная власть, принцип разделения власти, политическая ответственность.

*The article is considers the possibility of applying the principle of political responsibility at all levels of functioning executive branch of power.*

**Key words:** executive branch of power, the principle of separation of powers, political responsibility.

З часу Джона Локка<sup>1</sup> та Шарля Монтеск'є<sup>2</sup> найважливішим у механізмі функціонування державної влади є принцип її поділу, відповідно до якого для правильного та ефективного функціонування держави мають існувати незалежні одна від одної законодавча, виконавча та судова гілки влади. Цей принцип у подальшому був втілений у Конституції США 1787 року, відповідно до приписів якої три гілки влади не тільки розділені, а й контролюють одна одну через так звану систему стримувань і противаг. За цієї системи законодавча, виконавча і судова гілки влади організаційно та формально розділені й цілком незалежні одна від одної. Зазначена конструкція, з певними удосконаленнями, існує до нашого часу і знайшла своє відображення в конституціях усіх сучасних демократичних держав, у тому числі України.

Відповідно до ч. 1 ст. 6 Конституції України державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Це конституційне положення закріплює принцип поділу влади, відповідно до якого, кожна з гілок єдиної і неподільної державної влади здійснює лише її притаманну функцію, має свою сферу реалізації, свою компетенцію. Такий поділ державної влади зумовлений необхідністю забезпечення найбільш ефективного функціонування державної влади в інтересах суспільства та створення перешкод для зловживання владою, її узурпації.

Основним засадам функціонування виконавчої влади присвячений Розділ VI Конституції України, відповідно до якого виконавча влада розглядається як система її органів. Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України. Організацію, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України визначає Закон України «Про Кабінет Міністрів України».

Відповідно до указів Президента України від 15 грудня 1999 року №1572/99 «Про систему центральних органів виконавчої влади», від 9 грудня 2010 року №1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» до системи центральних органів виконавчої влади належать міністерства, інші центральні органи виконавчої влади (служби, агентства, інспекції, Пенсійний фонд України), та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (Антимонопольний комітет України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Фонд державного майна України).

Відповідно до ст. 118 Конституції України виконавчу владу в областях і райо-

нах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Організацію, повноваження і порядок діяльності місцевих державних адміністрацій визначає Закон України «Про місцеві державні адміністрації». Особливості здійснення виконавчої влади в місті Києві визначаються Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ».

Для того, щоб бути легітимною, виконавча влада повинна здійснювати свої повноваження відповідно до очікувань та потреб суспільства. Спираючись на історичний та міжнародний досвід, автори науково-методичної розробки, присвяченої політичній відповідальності, стверджують, що авторитетною, впливовою та ефективною може бути лише така влада, яка здійснюється на основі усвідомлення і реалізації відповідальності – юридичної (тобто встановленої законом), історичної, політичної, зрештою, моральної – перед суспільством за свої рішення і дії<sup>3</sup>.

Для сучасної України ця проблема має й інший бік, оскільки в країні триває процес реформування її політичної системи, пошук оптимальних механізмів функціонування держави та її взаємовідносин із суспільством. Все це не може не впливати на форми відповідальності під час здійснення державної влади, появу нових можливостей застосування відповідальності до політичних акторів та представників державного апарату, що здійснюють політичні функції.

При цьому, за відносно нетривалий період розвитку держави, у суспільстві не сформувалися сталі політичні норми та традиції, що могли б чинити істотний вплив на поведінку представників влади, як це відбувається в сучасних демократичних політичних системах.

Оскільки виконавча влада як частина державної влади має право здійснювати легітимний примус відносно громадянина, останній потребує наявності дієвих механізмів відповідальності виконавчої влади. Без таких механізмів ефективне функціонування державної влади неможливе. Можливість притягнення органів державної влади та вищих посадових осіб до політичної та юридичної відповідальності свідчить про рівень демократичності суспільства<sup>4</sup>.

У вітчизняній політологічній літературі утвердилася думка про те, що політична відповідальність є необхідною складовою демократичного державного правління, взаємовідносин народу і влади, громадянського суспільства і держави<sup>5</sup>. Як зазначає А. Коваленко, «виконавча влада в політичних системах демократичного типу завжди обмежується в своїй діяльності принципом відповідальності»<sup>6</sup>.

Екстраполюючи зазначені узагальнення на відносини виконавчої влади (як частини влади державної) та суспільства, можемо констатувати, що в демократичній політичній системі виконавча влада відповідає за свою діяльність не лише перед главою держави, як це зафіксовано у відповідних нормативних документах, у тому числі і в Основному Законі, а й перед суспільством загалом. При цьому суспільство має необхідні засоби впливу на процес функціонування виконавчої влади, які полягають не тільки в періодичному волевиявленні на виборах. Через засоби масової інформації, структури громадянського суспільства, завдяки різноманітним громадським акціям, суспільство може домогтися від виконавчої влади необхідних йому дій та рішень. Тобто принцип відповідальності при демократичному політичному режимі є ефективним запобіжником узурпації влади та чинником прогресивного розвитку суспільства.

З огляду на це, перед сучасним українським суспільством стоїть нагальне завдання створення ефективного механізму політичної відповідальності та контролю за діяльністю державної влади, у тому числі виконавчої влади, як її складової частини. Насамперед це стосується центральних органів виконавчої влади,

як таких, що здійснюють основні політичні функції. Саме на них покладається головна відповідальність за неефективне використання владних повноважень.

Мається на увазі не тільки так звана «ретроспективна» відповідальність суб'єкта за скоєне. Сьогодні суспільство вимагає й «перспективної» відповідальності, яка полягає у виникненні у такого суб'єкта почуття обов'язку, дотримання відповідних норм та правил.

Звідси і розуміння політичної відповідальності, яке набагато ширше ніж поняття юридичної відповідальності. Адже юридична відповідальність зафіксована в нормативних актах і пов'язана із застосуванням певних визначених законом санкцій за порушення знову ж таки визначених законом норм. Тоді як політична відповідальність постає як відповідальність за належне здійснення державної влади, державне управління в цілому<sup>7</sup>. За такого підходу юридична (зокрема конституційно-правова) відповідальність є лише однією з форм політичної відповідальності. Як показав Є. Віатр, конституційно-правова відповідальність є політичною відповідальністю, що набуває конституційних форм<sup>8</sup>.

Політична відповідальність впливає із особливостей політичних відносин і тому поширюється на всі владні відносини, які не обмежуються нормативно (законодавчо) закріпленими нормами поведінки. Політична відповідальність базується не лише на нормативно-правових актах, а й на соціальних, моральних, політичних, ідеологічних правилах. А тому є самостійним видом відповідальності, об'єктивною соціальною категорією, що виникла у зв'язку з появою держави як апарату політичного управління<sup>9</sup>. При цьому суб'єкт політичної відповідальності перебуває в постійному зв'язку з громадянським суспільством шляхом постійного співвідношення діяльності останнього з поширеною в суспільстві легітимною моделлю здійснення державної влади<sup>10</sup>.

Політична відповідальність як складова системи соціальної відповідальності та її різновид є автономним видом відповідальності, позаяк поширюється на порівняно самостійну особливу сферу суспільних відносин – сферу політики, функціонує в ній, регулюючи політико-владні відносини. Політична відповідальність у специфічній системі взаємозв'язків виконує організаційну функцію, задовольняючи інтереси суспільства та охоплюючи відповідне коло суб'єктів політики і об'єктів, залучених до здійснення цих функцій. У часовій тривимірності політична відповідальність має суб'єктивні передумови настання та існування, а водночас відповідні наслідки втілення й реалізації, їх суб'єктивно-об'єктивну оцінку<sup>11</sup>.

Політична відповідальність – це здатність політичних діячів, безпосередніх суб'єктів політичного процесу, відповідати за свої вчинки, за обрану стратегію політичної діяльності та її наслідки, за свої слова, обіцянки, прогнози, та їх відповідність (або невідповідність) очікуванням громадян.

У демократичному суспільстві політична відповідальність не потребує чіткого юридичного закріплення, оскільки є відповідальністю за здійснення державної влади і може застосовуватися залежно від політичної ситуації як суб'єктом владних повноважень (заява про відставку), органом державної влади (звільнення від виконання владних функцій), громадянами (громадський протест). Натомість, у франкістській Іспанії у 1939 році було прийнято закон «Про політичну відповідальність», який став приводом для проведення в країні широкомасштабних політичних репресій.

Тому цілком логічним, особливо з урахуванням застосованого конституційного принципу поділу влади, є той факт, що чинна вітчизняна нормативна база не містить поняття «політична відповідальність». Адже політична відповідальність не може визначатися судом, оскільки суд представляє іншу гілку влади і не є суб'єктом політики. Тому оцінювання тієї чи іншої політичної дії може здійсню-

ватися виключно на підставі політичних оцінок, а не юридичних настанов.

Українське суспільство повинно подолати той шлях, що його пройшли демократичні країни, у яких політична відповідальність формувалася поступово, на підставі загальноновизнаного «суспільного договору», що дасть суспільству можливість вимагати від влади належного виконання її функцій, домагатися коригування політичного курсу, відсторонення від влади її одіозних представників.

Суб'єктом політичної відповідальності є ті носії виконавчої влади, які реально визначають зміст державно-управлінської діяльності<sup>12</sup>. Політична відповідальність в Україні застосовується щодо уряду та його членів, які мають статус політичного діяча, їх посади належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу, відповідно до приписів частини третьої статті шостої Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

Політична відповідальність уряду є важливим фактором підтримки та легітимності його роботи. У першому випадку вона слугує стимулом для належної діяльності та недопущення зловживань (під загрозою відставки), у другому – є індикатором підтримки уряду (його політики парламентською більшістю<sup>13</sup>).

Водночас дослідники не раз вказували, що для українського соціуму наочним є помітний брак відповідальності державних органів та посадових осіб за цілеспрямоване, належне і своєчасне здійснення ними владних повноважень<sup>14</sup>.

Нинішній період становлення української державності характеризується активним розвитком інститутів громадянського суспільства, які прагнуть впливати на інститути державної влади з метою вироблення адекватної державної політики. Це зумовлює необхідність вироблення універсальних об'єктивних механізмів відповідальності інститутів державної влади перед суспільством і державою.

На нашу думку, суб'єктами політичної відповідальності, окрім керівників центральних органів виконавчої влади, повинні також стати і керівники місцевих державних адміністрацій, які хоча і не є державними політичними діячами, але, як особи, які здійснюють практичне виконання політичних функцій, є виконавцями і провідниками державної політики на місцях, також повинні нести частину відповідальності за її здійснення та відповідати очікуванням суспільства щодо її провадження.

Отже, оскільки органи виконавчої влади реалізують свої повноваження через функції держави, які за визначенням є політичними, до них повинні застосовуватися традиційні форми політичної відповідальності, такі як скорочення повноважень органу державної влади або посадової особи, звільнення з посади та відставка. При цьому найдієвішим заходом реалізації політичної відповідальності посадових осіб вважається дострокове припинення їх повноважень.

Якщо під політичною відповідальністю розуміти 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<sup>15</sup>, то серед шляхів подальшого удосконалення інституту політичної відповідальності виконавчої влади можемо назвати удосконалення законодавства через встановлення більш ефективних засобів контролю над діяльністю органів влади з боку громадянського суспільства, впровадження практики дострокового припинення повноважень посадових осіб, признаних за політичними мотивами, прийняття присяги на вірність народу України керівниками органів виконавчої влади всіх рівнів; докладне висвітлення в засобах масової інформації діяльності державних чиновників<sup>16</sup>.

При цьому застосування інституту політичної відповідальності можливе

лише за умов демократичного політичного режиму, за якого реалізується принцип легітимності державної влади та існує високий рівень правової та політичної культури громадян, необхідний для усвідомлення ними основних цінностей демократії<sup>17</sup>, а самі механізми відповідальності інститутів державної влади вимагають пошуку найбільш відповідних українським історичним, правовим та культурним традиціям механізмів відповідальності державної влади перед суспільством.

1. *Локк Д.* Два трактата о правлении. – М., 2009. – 400 с. 2. *Монтескье Ш.-Л.* О духе законов // Избр. произведения. – М., 1995. – С. 289–291. 3. *Політична* відповідальність державно-управлінської еліти як чинник підвищення ефективності державного управління: Наук-метод. розробка / Авт. кол.: Е. А. Афонін, О. Л. Валевський, В. В. Голубь та ін.; За заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова. – К.: НАДУ, 2011. – С. 4. 4. *Балан С. В.* Співвідношення політичної та конституційно-правової відповідальності у здійсненні державної влади: Автореф. дис. ... канд. політ. наук. – К., 2007. – С. 3. 5. *Малкіна Г.* Демократія і політична відповідальність // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К., 2010. – Вип. 21. – С. 23. 6. *Коваленко А. А.* Відповідальність виконавчої влади: порівняльно-правові аспекти // Наукові записки. – Т. 20. Спеціальний випуск: У 2 ч. – Ч. 1 / Національний університет «Києво-Могилянська академія». – С. 273. 7. *Мельниченко В.* Розмежування політичної та юридичної відповідальності в державному управлінні // Галузь науки «Державне управління»: історія, теорія, впровадження: Матеріали науково-практичної конференції. – К.: НАДУ, 2010. – Т. 1. – С. 19. 8. *Виатр Е. Д.* Конституционная ответственность в Польше после 1989 года // Конституционное право: Восточно-европейское обозрение. – 1996. – № 2. – С. 10–16. 9. *Кресина І., Балан С.* Політична відповідальність: суть, ознаки, особливості. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, 2009. – С. 52–53. 10. Там само. 11. *Балуцька Л.* Сутність політичної відповідальності: часова тривимірність та суб'єктно-об'єктні особливості // Вісник Львівського університету. Серія Філософія. – 2011. – Вип. 14. – С. 172. 12. *Мельниченко В.* Політична відповідальність у державному управлінні // Віче. – 2003. – № 1. – С. 20. 13. *Павленко Р.* Моделі реалізації парламентської відповідальності уряду // Нова влада: Зб. аналітичних матеріалів. – К., 2000. – Т. 1. – С. 5. 14. *Мельниченко В. І.* Політична відповідальність влади в демократичній державі: необхідність, сутність, механізми забезпечення // Український соціум. – 2003. – № 1 (2). – С. 96. 15. *Торяник В. М.* Взаємна політична відповідальність державної влади і громадянина в сучасній правовій державі: Автореф. дис. ... канд. політ. наук. – Дніпропетровськ, 2006. – С. 5. 16. *Політична* відповідальність державно-управлінської еліти як чинник підвищення ефективності державного управління: Наук-метод. розробка / Авт. кол.: Е. А. Афонін, О. Л. Валевський, В. В. Голубь та ін.; За заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова. – К.: НАДУ, 2011. – С. 8–9, 18, 21. 17. *Балан С. В.* Співвідношення політичної та конституційно-правової відповідальності у здійсненні державної влади: Автореф. дис. ... канд. політ. наук. – К., 2007. – С. 9.