

ПОЛІТИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Колюх В. В.

доктор політичних наук,

доцент кафедри політичних наук

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Попередньо схвалений Верховною Радою України 31 серпня 2015 року законопроект "Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)" аналізується на предмет установлення ним інститутів політичної відповідальності як систем конституційних норм, що передбачають настання негативних наслідків для суб'єктів політики у разі неналежного здійснення ними законодавчо визначених функцій і повноважень. Виокремлюються й аналізуються інститути політичної відповідальності органів місцевого самоврядування перед префектами, Президентом і Верховною Радою України, префектів – перед Президентом і Кабінетом Міністрів України.

Предварительно одобренный Верховной Радой Украины 31 августа 2015 года законопроект «О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно децентрализации власти)» анализируется на предмет установления им институтов политической ответственности как систем конституционных норм, предусматривающих наступление отрицательных последствий для субъектов политики в случае ненадлежащего осуществления ими законодательно определенных функций и полномочий. Выделяются и анализируются институты политической ответственности органов местного самоуправления перед префектами, Президентом и Верховной Радой Украины, префектов – перед Президентом и Кабинетом Министров Украины.

The draft law "On Amendments to the Constitution of Ukraine (on decentralization of power)", previously adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine on August 31, 2015, is analyzed in terms of setting basis for institutes of political responsibility as a system of constitutional norms which provide negative consequences for political subjects in case of improper implementation of their legally defined functions and powers. It is to define and analyze institutions of political responsibility of local governments to prefects, the President and the Verkhovna Rada of Ukraine, and prefects – to the President and the Cabinet of Ministers of Ukraine.

Ключові слова: політична відповідальність, інститут політичної відповідальності, децентралізація влади, префект.

Початок нинішньої конституційної реформи в Україні (внесення змін до Конституції України) покладено Указом Президента України П. Порошенка "Про Конституційну Комісію" від 3 березня 2015 року № 119/2015 [1]. Указом утворено Конституційну Комісію як спеціальний допоміжний орган при Президентові України "З метою напрацювання узгоджених пропозицій щодо змін до Конституції України...". Згідно із затвердженим указом Положенням про Конституційну Комісію до її основних завдань належать, зокрема, "напрацювання узгоджених пропозицій щодо проведення конституційної реформи в Україні" та "підготовка за результатами широкого громадського та професійного обговорення законопроекту (законопроектів) щодо внесення змін до Конституції України" (п.3).

Своє бачення конституційної реформи Президент України П. Порошенко виклав у виступі на першому засіданні Конституційної Комісії 6 квітня 2015 року [2]. Він виокремив три пріоритети конституційних змін: децентралізацію; удосконалення конституційних засад правосуддя; удосконалення конституційного регулювання прав, свобод і обов'язків людини та громадянина.

Конституційна Комісія підготувала законопроект щодо децентралізації влади (щоправда, без його "широкого громадського та професійного обговорення"). Президент України П. Порошенко законопроект "Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)" подав на розгляд до Верховної Ради України 1 липня 2015 року [3]. Верховна Рада України після одержання висновку Конституційного Суду України щодо

відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України попередньо схвалила його 31 серпня 2015 року.

Під децентралізацією у політичній і політико-правовій науках розуміють передання вирішення різних питань соціального управління від центральних до територіальних органів державної влади (адміністративно-територіальних одиниць, суб'єктів федерації, автономних утворень) та органів місцевого самоврядування: "Децентралізація – передання вирішення різних питань від центральних органів державної влади у відання органів влади суб'єктів федерації, регіональних утворень або органів місцевого самоврядування" [4, с.124].

Головною особливістю здійснюваної в Україні децентралізації влади є те, що її базовим рівнем визнано адміністративно-територіальні одиниці не вищого (області), а нижчого (населені пункти та їх добровільні об'єднання в територіальні громади) рівня, яким передаються додаткові (до наявних) функції і повноваження, а також значні фінансові ресурси щодо їх здійснення (у тому числі за рахунок загальнодержавних податків).

З розширенням функцій і повноважень місцевого самоврядування зростає і відповідальність органів місцевого самоврядування за їх здійснення. У зв'язку з цим доцільно проаналізувати законопроект "Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)" на предмет наявності в ньому інститутів політичної відповідальності, що є найважливішими елементами механізму стримувань і противаг в системі поділу державної влади та розподілу функцій і повноважень зі здійснення публічної влади між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, значною мірою впливають на стабільність та ефективність функціонування влади.

У філософсько-соціологічному розумінні сутність соціальної відповідальності як відповідальності в суспільстві полягає у відповідності поведінки індивідів та їх груп вимогам щодо них з боку інших людей [5, с.87]. Основними такими вимогами виступають соціальні норми – моральні, релігійні, правові та ін. Відповідно до характеру соціальних норм виокремлюють моральну, релігійну, правову та інші види соціальної відповідальності. Залежно від сфери суспільних відносин та об'єктів, з приводу яких вони складаються, розрізняють економічну, соціальну (у вузькому сенсі), політичну та соціокультурну відповідальність.

Головним об'єктом політичних відносин є публічна влада, тому політична відповідальність визначається як "вид соціальної відповідальності, який полягає у відповідності дій індивідів, соціальних та організаційних спільнот як суб'єктів політики суспільним вимогам щодо здійснення публічної влади" [6, с.29]. Оскільки основними такими вимогами є моральні і правові норми, то розрізняють, відповідно, морально-політичну і політико-правову відповідальність. Морально-політична відповідальність – це відповідальна поведінка суб'єктів політики як ставлення до виконання громадських обов'язків. Настання морально-політичної відповідальності відбувається у формі громадського осуду поведінки її суб'єкта, але не передбачає застосування щодо нього яких-небудь формалізованих санкцій. Політико-правова відповідальність, навпаки, передбачає застосування щодо її суб'єкта формалізованих – юридичних санкцій, які можуть мати кримінальний, адміністративний, дисциплінарний чи конституційний характер [6, с.29-30].

Оскільки політичні відносини в суспільстві регулюються правовими нормами, що містяться в конституції та інших джерелах конституційного права, то політична відповідальність є передусім конституційно-правовою відповідальністю – її суб'єкти, підстави настання та застосовувані щодо них санкції визначаються конституцією та іншими джерелами конституційного права. Суб'єктами політичної (конституційно-правової) відповідальності виступають органи державної влади та органи місцевого самоврядування, посадові особи таких органів, депутати представницьких установ, політичні партії та інші суб'єкти політики. Підставами для настання їх політичної відповідальності є невиконання або неналежне виконання ними законодавчо визначених функцій і повноважень, що тягне за собою застосування щодо них передбачених законодавством санкцій. Такими санкціями можуть бути: скасування або зупинення дії правового акта органу державної влади чи органу місцевого самоврядування; дострокове припинення повноважень (розпуск) представницького органу; відставка органу державної влади чи відсторонення посадової особи від посади; припинення дії депутатського мандата, заборона політичної партії чи громадської організації тощо.

Визначення суб'єктів політичної відповідальності, підстав та наслідків її настання здійснюється не однією правовою нормою, а системою таких норм. У правознавстві системи правових норм, що регулюють певні групи однорідних і взаємопов'язаних суспільних відносин, називають правовими інститутами. Відповідно, системи правових норм щодо політичної відповідальності можна визначати як інститути політичної відповідальності. Г. Малкіна, яка вперше в українській політико-правовій літературі ввела поняття "інститут

політичної відповідальності”, визначає його як “систему політико-правових норм, яка передбачає настання негативних наслідків для суб’єкта політики у разі неналежного здійснення ним законодавчо визначених функцій і повноважень” [6, с.39].

З огляду на зазначене про політичну відповідальність та її інститути виокремимо та проаналізуємо такі інститути в законопроекті “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” [3].

Це, по-перше, інститут політичної відповідальності органів місцевого самоврядування перед префектом як посадовою особою в системі виконавчої влади. Підставою настання такої відповідальності є невідповідність актів місцевого самоврядування Конституції чи законам України, а наслідком (санкцією) - зупинення префектом дії актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду. Наведемо відповідні положення законопроекту:

“Виконавчу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі здійснюють префекти...

Префекта призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України” (ч.1,3 ст.118);

“Префект на відповідній території:

1) здійснює нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування;

2) координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює нагляд за додержанням ними Конституції і законів України;

3) забезпечує виконання державних програм;

4) спрямовує і організовує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації;

5) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Префект на підставі і в порядку, що визначені законом, видає акти, які є обов’язковими на відповідній території” (ч.1,2 ст.119);

“Територіальні громади, голови громад, органи місцевого самоврядування відповідно до закону ухвалюють акти місцевого самоврядування, які є обов’язковими до виконання на відповідній території.

Дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняє префект з одночасним зверненням до суду” (ч.1,2 ст.144).

По-друге, інститут політичної відповідальності префекта перед Президентом України і перед Кабінетом Міністрів України: “Префект під час здійснення своїх повноважень відповідальний перед Президентом України, підзвітний та підконтрольний Кабінетові Міністрів України” (ч.5 ст.118). Настання відповідальності префектів перед Президентом України і перед Кабінетом Міністрів України відбувається у формі скасування главою держави чи урядом актів префектів: “Акти префектів, видані на здійснення повноважень, визначених пунктами 1,4 частини першої цієї статті (статті 119. – В.К.), можуть бути скасовані Президентом України, а видані на здійснення повноважень, визначених пунктами 2,3 частини першої цієї статті, - Кабінетом Міністрів України. Акти префектів, видані на здійснення повноважень, визначених пунктом 5 частини першої цієї статті, скасовуються Президентом України, а у визначених законом випадках – Кабінетом Міністрів України” (ч.3 ст.119). Підстави скасування актів префектів Президентом України чи Кабінетом Міністрів України законопроектом не визначаються.

По-третє, інститут політичної відповідальності органів місцевого самоврядування перед Президентом України і Верховною Радою України. Підставою настання такої відповідальності є ухвалення органом місцевого самоврядування акта, що не відповідає Конституції України, створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці. Настання відповідальності відбувається у формі зупинення Президентом України дії відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України з можливим подальшим скасуванням Президентом України такого акта, зупинення Президентом України повноважень органу місцевого самоврядування з можливим подальшим припиненням Верховною Радою України його повноважень:

“У разі ухвалення головою громади, радою громади, районною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України, створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, Президент України зупиняє дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого. Тимчасовий державний уповноважений спрямовує та організовує діяльність відповідних виконавчих органів місцевого самоврядування громади, виконавчого комітету районної, обласної ради.

Конституційний Суд України розглядає таке звернення Президента України невідкладно.

У разі визнання Конституційним Судом України акта голови громади, ради громади, районної, обласної ради таким, що відповідає Конституції України, Президент України скасовує акт, виданий відповідно до частини третьої цієї статті.

У разі визнання Конституційним Судом України акта голови громади, ради громади, районної, обласної ради таким, що не відповідає Конституції України, Верховна Рада України за поданням Президента України достроково припиняє повноваження голови громади, ради громади, районної, обласної ради та призначає позачергові вибори у визначеному законом порядку” (ч.3-6 ст.144).

Встановлення інституту політичної відповідальності органів місцевого самоврядування перед Президентом України у такій формі означає значне розширення конституційних можливостей глави держави щодо впливу на місцеве самоврядування і водночас – звуження автономії останнього щодо держави.

Чинні норми Конституції і законів України не передбачають відповідальності органів місцевого самоврядування перед президентом України, а встановлюють відповідальність місцевих рад і сільських, селищних, міських голів тільки перед Верховною Радою України. Згідно із Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 року [7]:

“1. Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність у разі порушення ними Конституції або законів України” (ч.1 ст.76).

“1. Повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради можуть бути достроково припинені у випадках: 1) якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції України, цього та інших законів, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність із законом; 2) якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, встановлені цим Законом, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання... 4. За наявності підстав, передбачених частиною першою цієї статті, рішення суду про визнання актів ради незаконними, висновків відповідного комітету Верховної Ради Верховна Рада України може призначити позачергові вибори сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради (і тим самим достроково припинити повноваження ради. – В.К.). Питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради може порушуватись перед Верховною Радою України сільським, селищним, міським головою, головою обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації” (ч.1,4 ст.78) (Президент України, отже, повноваження щодо порушення перед Верховною Радою України питання про призначення нею позачергових виборів місцевої ради не має).

“2. Повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути також достроково припинені, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень... 5. За наявності рішень суду про визнання розпоряджень чи дій сільського, селищного, міського голови незаконними, висновків відповідного комітету Верховної Ради Верховна Рада України може призначити позачергові вибори сільського, селищного, міського голови (і тим самим достроково припинити повноваження чинного голови. – В.К.). Питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільського, селищного, міського голови може порушуватись перед Верховною Радою України відповідною сільською, селищною, міською радою, головою обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації” (ч.2,5 ст.79) (Президент України, знову ж таки, повноваження щодо порушення перед Верховною Радою України питання про призначення нею позачергових виборів сільського, селищного, міського голови не має).

Право глави держави зупиняти чи достроково припиняти повноваження органу місцевого самоврядування в конституціях демократичних держав передбачається рідко, а якщо й трапляється, то його реалізація ускладнюється додатковими умовами. Як приклад наведемо відповідні положення Конституції Італії 1947 року [8]:

“Обласна рада може бути розпущена, якщо вона вчиняє дії, що суперечать Конституції, або серйозні порушення закону або не виконує пропозиції Уряду усунути джунту (виконавчий орган ради. – В.К.) або її Голову, які вчинили аналогічні дії або порушення.

Вона може бути розпущена, якщо внаслідок відставок або неможливості утворити більшість вона не у змозі функціонувати.

Вона може бути розпущена також з міркувань національної безпеки.

Розпуск приписується мотивованим декретом Президента Республіки після того, як буде заслухана комісія депутатів і сенаторів з обласних питань, утворювана відповідно до правил, установлених законом Республіки.