

ДЕМОКРАТІЯ І ПОЛІТИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

*Ганна Малкіна,
кандидат політичних наук,
доцент філософського факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

У статті політична відповідальність розглядається як необхідна складова демократії. Аналізуються інституціональні форми реалізації взаємної політичної відповідальності держави і громадянського суспільства. Виокремлюються інститути політичної відповідальності в системі вищих органів держави як чинники демократизму й ефективності державної влади.

Ключові слова: *політична відповідальність, демократія, держава, громадянське суспільство, вищі органи держави, взаємна відповідальність, державна влада.*

Political responsibility is analyzed as a necessary composite part of democracy. Institutional models of cross political responsibility – the state and the civil society – are analyzed. Institutes of political responsibility in highest bodies of state authority system are found out as the factors of democracy and efficiency of the state power.

Keywords: *political responsibility, democracy, the state, civil society, highest bodies of state authorities, cross responsibility, state power.*

Політична відповідальність є необхідною складовою демократичного державного правління, взаємовідносин народу і влади, громадянського суспільства і держави. На думку видатного американського політолога Френсіса Фукуями, становлення консолідованої демократії послідовно відбувається на рівнях ідеології, інститутів, громадянського суспільства та культури [1]. Україна сьогодні переживає перехідний етап, який потребує як удосконалення інституціональних механізмів реалізації народовладдя, так і формування розвинутого громадянського суспільства. Тому вкрай необхідним завданням є визначення інституціональних форм реалізації взаємної політичної відповідальності держави і громадянського суспільства та з'ясування оптимальних моделей їх взаємодії в процесі становлення демократичної держави.

Проблема політичної відповідальності в контексті становлення демократії аналізується багатьма вітчизняними та зарубіжними політологами, серед яких Коваленко А. А., Кривенко Л., Мельник О. В., Оксак О., Оніщук М. В., Скоблик Н. [2] та багато інших. У їхніх працях головна увага приділяється аналізу політичної відповідальності вищих органів державної влади. Водночас проблема взаємної відповідальності держави та громадянського суспільства залишається поза увагою, за винятком кандидатської дисертації Торяника В. на тему «Взаємна політична відповідальність державної влади і громадянина в сучасній правовій державі». Тому необхідність розширення наукових підходів до зазначеної проблематики є безперечною.

Демократія як влада народу здійснюється у двох основних формах: безпосередньої і представницької демократії. Хоч би хто здійснював владу – безпосередньо народ (у формі виборів, референдуму тощо) чи його представники (президент, депутати парламенту, представницьких органів місцевого самоврядування, керівники їх виконавчих органів та ін.) – вона за своєю суттю виступає вольовим відношенням між людьми, за яким одна частина суспільства (більшість громадян, що виокремилася шляхом голосування на референдумі/виборах чи у представницькому органі) реалізує свою волю щодо іншої. Вольовий характер влади зумовлює необхідність відповідальності суб'єктів влади за її

здійснення – політичної відповідальності, яка є необхідною складовою демократичного суспільно-політичного устрою. Влада без такої відповідальності виступає як насилля.

У філософії поняття соціальної відповідальності зазвичай аналізується у взаємозв'язку з поняттям свободи. У політології відповідальність пов'язується зі здійсненням публічної влади, наслідками владарювання для підвладних і виступає як політична відповідальність. Важливо з'ясувати особливості та засоби реалізації політичної відповідальності в сучасному демократичному суспільстві, що є метою даної статті.

У сучасній філософії соціальна відповідальність визначається як «філософсько-соціологічне поняття, яке характеризує міру відповідності поведінки особи, групи, прошарку, держави наявним вимогам, суспільним нормам, правилам співжиття, правовим законам; співвідношення обов'язку і міри його виконання суб'єктом (особою, людиною, класом)» [3, 87]. З наведених визначень видно, що відповідальність є суспільним відношенням залежності, за якого поведінка особи має відповідати вимогам щодо неї з боку інших людей. Такими вимогами виступають соціальні норми («суспільні норми, правила співжиття, правові закони» – за наведеним визначенням), основними з яких є норми моралі і права. Суб'єктами відповідальності, за визначенням, можуть виступати як окремі люди – індивіди, так і їх різноманітні спільноти – соціальні («групи, прошарки») та організаційні («держава»).

Залежно від характеру соціальних норм можна виокремити моральну і юридичну (правову) відповідальність, а залежно від предмета відповідальності – економічну (матеріальну), політичну, культурну (духовну) відповідальність.

Моральна відповідальність є предметом дослідження етики, юридична – правознавства. У ХХ столітті в етиці склався новий напрям – етика відповідальності як орієнтована на майбутнє буття і спрямована на колективну відповідальність людей етика [4]. Проблематика юридичної відповідальності докладно аналізується у правознавстві, де йдеться про дисциплінарну, адміністративну, кримінальну, цивільно-правову, конституційно-правову та міжнародно-правову відповідальність.

Предметом політологічних досліджень має бути політична відповідальність як відповідальність за здійснення публічної влади. Відповідно до трактування соціальної відповідальності політичну відповідальність можна визначити як вид соціальної відповідальності, який полягає у відповідності дій індивідів, соціальних та організаційних спільнот як суб'єктів політики суспільним вимогам щодо здійснення публічної влади. Залежно від основних таких вимог можна виокремити два основні види політичної відповідальності: морально-політичну і політико-правову.

Морально-політична відповідальність – це відповідальна поведінка як ставлення до виконання громадянських обов'язків. Настання морально-політичної відповідальності відбувається у формі громадського осуду поведінки її суб'єкта і не передбачає застосування щодо нього яких-небудь формалізованих санкцій. Така відповідальність, як і моральна відповідальність загалом, є предметом етики.

Політико-правова, тобто юридична, відповідальність, навпаки, має формалізований (інституціоналізований) характер і передбачає настання для її суб'єкта негативних наслідків у разі недотримання чи невиконання ним правових норм. Такі негативні наслідки є юридичними санкціями, які можуть мати кримінальний, адміністративний, дисциплінарний чи конституційний характер.

Політико-правова відповідальність є основним видом політичної відповідальності, а головною формою політико-правової відповідальності є конституційно-правова відповідальність, оскільки політичні відносини регулюються нормами конституційного права. Конституційно-правова відповідальність – це «політико-правова відповідальність, що настає за конституційне правопорушення і виявляється в особливих негативних наслідках для його суб'єкта» [5, 215]. Такими негативними наслідками виступають конституційно-правові санкції, які можуть застосовуватися щодо суб'єкта політичної відповідальності: дострокове припинення повноважень чи відставка; усунення з посади;

скасування, зупинення дії або недопущення набрання чинності виданого правового акта; заборона діяльності тощо.

Головним інституціональним суб'єктом політичної відповідальності виступає держава, оскільки вона є головним суб'єктом публічної влади в суспільстві. Держава несе політичну відповідальність перед громадянами, спільнота яких стосовно держави виступає як громадянське суспільство. Політична відповідальність держави перед громадянським суспільством реалізується як відповідальність виборних вищих органів державної влади, якими є парламент і президент. Основними інституціональними засобами реалізації такої відповідальності в сучасному демократичному суспільстві є вибори і референдум.

Засобом реалізації політичної відповідальності обраного на загальних виборах президента перед громадянами вибори виступають тоді, коли президент повторно балотується на пост глави держави. Якщо на таких виборах громадяни не підтримають своїм голосуванням президента, то це означає, що президент поніс перед ними політичну відповідальність. Наприклад, обраний у грудні 1991 року Президентом України Л. Кравчук знову балотувався на президентських виборах у червні 1994 року, однак не отримав більшості голосів виборців і тим самим поніс перед ними політичну відповідальність. Аналогічна ситуація повторилася з Президентом України В. Ющенком на виборах у січні 2010 року – за нього проголосували всього 5,45 відсотка виборців, які взяли участь у голосуванні.

На парламентських виборах відповідальність перед виборцями несуть парламентарії і політичні партії, які вони представляють. Якщо виборці не підтримають своїм голосуванням конкретних парламентаріїв як кандидатів у депутати наступного складу парламенту або список кандидатів від представленої у парламенті політичної партії і вона не подолає виборчого бар'єру, то це означає, що парламентарії і партія понесли перед виборцями політичну відповідальність за парламентську діяльність.

Реалізація політичної відповідальності на парламентських виборах значною мірою залежить від того, за якою виборчою системою – мажоритарною чи пропорційною – вони проводяться. Мажоритарна система, за якої кандидати балотуються в одномандатних виборчих округах, сприяє реалізації персоналізованої відповідальності парламентаріїв. Пропорційна виборча система, за якої вибори проводяться у багатомандатних виборчих округах, а виборці голосують за списки кандидатів у депутати від політичних партій, сприяє реалізації політичної відповідальності партій, що були представлені у попередньому складі парламенту. Пропорційна виборча система з відкритими виборчими списками, за якої виборці мають можливість голосувати за конкретних кандидатів із виборчого списку, дає змогу поєднувати персоналізовану і партійну відповідальність.

Засобом реалізації політичної відповідальності держави перед громадянським суспільством референдум виступає тоді, коли його предметом є питання щодо дострокового припинення повноважень вищого органу державної влади (парламенту чи президента) (відкличний референдум) або скасування чинності виданого ним правового акта (скасувальний референдум). Відповідно, дострокове припинення повноважень парламенту чи президента або скасування чинності виданого ними акта за рішенням референдуму означають настання їхньої політичної відповідальності перед виборцями (громадянським суспільством).

Здавалося б, інститут відкличного референдуму є найефективнішим засобом реалізації політичної відповідальності держави перед громадянським суспільством, однак у конституційній практиці він трапляється досить рідко. В разі його наявності такий референдум щодо парламенту може ініціювати президент, а щодо президента – парламент. Якщо громадяни підтримають президента чи парламент на референдумі, достроково припиняються повноваження того, хто його ініціював.

Як приклад наведемо конституції Австрії і Латвії: «До закінчення терміну своїх повноважень Федеральний президент може бути усунений з посади на основі народного

голосування. Народне голосування повинно бути проведене, якщо цього вимагатимуть Федеральні збори (двопалатний парламент. – Г.М.). Федеральні збори скликаються з цією метою Федеральним канцлером, якщо Національна рада (нижня палата парламенту. – Г.М.) прийме таке рішення... Відхилення на основі народного голосування пропозиції щодо усунення Федерального президента з посади вважається його новим обранням і тягне за собою розпуск Національної ради» (ч.6 ст.60 Федерального конституційного закону Австрії від 10 листопада 1920 р.) [6, 44]; «Президент Республіки має право порушити питання про розпуск Сейму. У такому разі повинно відбутися народне голосування. Якщо більше половини учасників референдуму висловиться за розпуск Сейму, він вважається розпущеним, і призначаються нові вибори, які повинні відбутися не пізніше двох місяців з дня розпуску Сейму» (ст.48); «Якщо в ході народного голосування більше половини голосів подано проти розпуску Сейму, то Президент Республіки вважається усуненим, і Сейм обирає нового Президента Республіки на залишок строку повноважень усуненого Президента» (ст.50 Конституції Латвії 1922 р.) [7, 201].

Однією з причин рідкісного закріплення в конституції інституту відкличного референдуму як засобу дострокового припинення повноважень президента чи парламенту вважається те, що такий референдум може використовуватися опозиційними стосовно президента чи парламентської більшості політичними силами як засіб політичної боротьби, дестабілізувати політичну обстановку в країні. Крім того, проведення такого референдуму протиставляє його загальним і прямим виборам, якими обираються парламент і президент (у президентській і змішаній республіках).

Навіть у разі наявності конституційного інституту відкличного референдуму він практично не використовується. В. Шаповал зазначає, що «навіть у тих країнах, де згадуваний референдум передбачений в основному законі, він залишився поза державною практикою. Причиною цього є його «радикальність», яка не тільки уможливорює протиставлення референдуму іншій основній формі безпосередньої демократії – прямим виборам, а й може спричинити дестабілізацію політичної системи суспільства, а також негативні наслідки загалом для соціуму» [8, 337].

Так само рідко у конституційній практиці трапляється інститут скасувального референдуму. Такий референдум щодо закону може бути ініційований самим парламентом (для підтвердження закону виборцями), президентом – у разі його незгоди із законом або безпосередньо громадянами в порядку народної референдної ініціативи. Так, у Швейцарії «1. На вимогу 50 000 виборців або восьми кантонів виносяться на голосування народу: а) союзні закони; б) оголошені терміновими союзні закони, термін дії яких перевищує один рік...» (ч.1 ст.141 Конституції Швейцарії 1999 р.) [9, 668].

В Естонії невідтримання громадянами на ініційованому парламентом референдумі проекту закону (такий референдум вважається затверджувальним) має наслідком розпуск парламенту: «Державні Збори мають право винести законопроект або інше питання життя держави на референдум... Якщо законопроект, винесений на референдум, не отримує більшості голосів «за», Президент Республіки призначає позачергові вибори до Державних Зборів» (ч.1,4 ст.105 Конституції Естонії 1992 р.) [10, 501].

Наявність конституційних інститутів відкличного, скасувального або затверджувального референдуму як засобів реалізації політичної відповідальності держави перед громадянським суспільством сама по собі не є ознакою її демократизму. Такий референдум може виступати засобом не тільки політичної боротьби, а й політичного маніпулювання масами чи мати суто формальний характер (уводитися до конституції задля демонстрування демократизму держави).

У Конституції США, наприклад, про референдум не йдеться, загальнодержавні референдуми в країні взагалі не проводяться. У Великій Британії загальнодержавні зобов'язальні (такі, що мають юридичні наслідки) референдуми також не проводяться. 1975 року в країні відбувся поки що єдиний в її історії загальнодержавний консультативний референдум з питання членства в Європейському економічному

співтоваристві. Водночас у Конституції Туркменістану 1992 року закріплено інститути відкличного референдуму і стосовно президента: «У разі порушення Президентом Конституції і законів Халк Маслахати (Народна Рада – «вищий представницький орган народної влади». – Г.М.) може висловити недовіру Президентові і винести питання про його усунення на народне голосування...» (ч.3 ст.60) і щодо парламенту: «Меджліс може бути достроково розпущений: за рішенням референдуму...» (ст.64) [10, 423]. Однак це зовсім не означає, що рівень політичної відповідальності і демократизму держави у Туркменістані є вищим, аніж у США чи Великій Британії. Інститут відкличного референдуму стосовно Президента Туркменістану, який до того ж керує роботою Халк Маслахати, має суто формальний характер. Тоді як за високого рівня морально-політичної відповідальності парламенту і глави держави перед народом в американському і британському суспільствах немає потреби в інститутах відкличного чи скасувального референдуму.

Для забезпечення демократизму і політичної стабільності в державі, ефективності державної політики більш важливе значення, ніж референдум, мають інститути політичної відповідальності в системі вищих органів державної влади, якими є глава держави, парламент, уряд та вищі суди (верховний і конституційний). Основними інститутами політичної відповідальності в системі вищих органів державної влади є інститути: відповідальності президента перед парламентом; відповідальності парламенту перед главою держави; відповідальності уряду перед парламентом; відповідальності уряду перед главою держави; відповідальності президента, парламенту та уряду перед органом судового конституційного контролю.

Засобами реалізації такої відповідальності виступають інститути: імпічменту президента; дострокового припинення повноважень (розпуску) парламенту главою держави; відкладального вето глави держави щодо законів, прийнятих парламентом; відставки уряду за рішенням парламенту або глави держави; скасування чинності актів президента, парламенту чи уряду органом судового конституційного контролю через визнання їх неконституційними.

Інститути політичної відповідальності в системі вищих органів державної влади є найважливішими елементами системи стримувань і противаг. Від їх збалансованості залежать політична стабільність у державі та ефективність здійснення державної влади, що є складовими її демократизму. Такі інститути та їх особливості визначаються формою державного правління – парламентарною, президентською чи змішаною республіканською і потребують окремого дослідження.

Нарешті, розглядаючи питання про відповідальність держави перед громадянським суспільством (народом) як показник її демократизму, потрібно поставити питання про відповідальність самого народу, як джерела і суб'єкта публічної влади, перед державою.

Народ не може бути суб'єктом якої-небудь формалізованої відповідальності, у тому числі політичної. Народ загалом, як і конкретні громадяни, неформалізовану відповідальність несуть перед тими органами державної влади, які вони сформували, відчуваючи на собі результати їхнього владарювання. «Народ у цілому, – наголошує В. Торяник, – не буває злочинцем, так само як він не буває аморальним, але колективна відповідальність не може бути знята з народу, вона завжди на ньому і від неї нікуди не піти. Ця відповідальність полягає в тому, що кожний з індивідів, що утворюють народ, випробовує на собі наслідки дій політиків і громадян тієї держави, під владою якої він знаходиться й у рамках порядку якої він перебуває. Кожна людина солідарно відповідає за те, як нею керують» [11, 13].

Така неформалізована відповідальність народу є морально-політичною. Формалізовану відповідальність перед державою несуть лише окремі громадяни, їх різноманітні формалізовані об'єднання та створені громадянами недержавні органи публічної влади, якими є органи місцевого самоврядування. Окремі громадяни відповідальність перед державою за вчинені ними правопорушення, пов'язані зі здійсненням державної, загалом

публічної влади, несуть за нормами не конституційного, а кримінального чи адміністративного права. Такі правопорушення можуть стосуватися виборів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, діяльності таких органів, реалізації окремих політичних прав і свобод громадян, наприклад, свободи об'єднання в політичні партії та громадські організації, свободи зборів, мітингів, походів і демонстрацій тощо.

За нормами конституційного права політичну відповідальність перед державою несуть формалізовані об'єднання громадян – політичні партії та громадські організації, а також сформовані громадянами органи місцевого самоврядування, які є політичними інститутами громадянського суспільства. Настання такої відповідальності може відбуватися у формі розпуску чи зупинення діяльності політичної партії або громадської організації, дострокового припинення повноважень представницького органу місцевого самоврядування або його виконавчого органу, скасування правового акта органу чи посадової особи місцевого самоврядування тощо.

Таким чином, політична відповідальність є необхідною складовою демократичного державного правління, взаємовідносин народу і влади, громадянського суспільства і держави. Інститути політичної відповідальності багатоманітні. Основними інституціональними засобами реалізації політичної відповідальності держави перед громадянським суспільством є загальнодержавні вибори і референдум. Політична відповідальність громадянського суспільства перед державою реалізується через його політичні інститути, основними з яких є політичні партії, громадські організації та органи місцевого самоврядування. Найбільшу роль у забезпеченні стабільності демократії відіграють інститути політичної відповідальності в системі вищих органів державної влади та їх збалансованість як елементів системи стримувань і противаг.

Водночас не варто забувати, що остаточне закріплення, тобто консолідація демократії і, відповідно, закріплення політичної відповідальності відбувається на рівні політичної культури, яка є фундаментальною детермінантою політичних процесів, що відкриває широкі можливості для подальших наукових розробок даної проблематики.

1. Фукуяма Ф. Главенство культуры // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.russ.ru/journal/peresmot/97-07-14/fuku.htm>. – Назва з титул. екрану. 2. Див. Коваленко А. А. Відповідальність виконавчої влади: порівняльно-політологічний аспект // Віче. – 2001. – №1; Кривенко Л. Конституційна відповідальність глави держави // Віче. – 2001. – №10; Кривенко Л. Конституційні основи референдуму // Віче. – 2001. – №2; Мельник О. В. Конституційно-правова та політична відповідальність вищих органів державної влади // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 1999. – №1; Оксак О. Відповідальність проти популізму: виборці, партії та уряд у демократичному суспільстві // Нова політика. – 2000. – №1; Оніщук М. В. Конституційна реформа: вимір відповідальності (до нової національної ідеології та відповідального правління): Популярний нарис. – К., 2004; Скоблик Н. Відповідальність влади і контроль над нею // Віче. – 2001. – №7. 3. Філософський енциклопедичний словник / Ред кол.: В. І. Шинкарук (голова редкол.), Є. К. Бистрицький, М. О. Булатов та ін. – К.: Абрис, 2002. – 742 с. 4. Див.: Йонас Г. Принцип відповідальності. У пошуках етики для технологічної цивілізації / Пер. з нім. – К.: Лібра, 2001. – 400 с.; Ермоленко А. Н. Этика ответственности и социальное бытие человека (современная немецкая практическая философия). – К.: Наукова думка, 1994. – 200 с. 5. Шляхтун П. П. Конституційне право: словник термінів. – К.: Либідь, 2005. – 592 с. 6. Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: НОРМА, 2001. – Т.1. – 818 с. 7. Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: НОРМА, 2001. – Т.2. – 838 с. 8. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм. – К.: Юридична фірма “Салком”; Юрінком Інтер, 2005. –

559 с. **9.** Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: НОРМА, 2001. – Т.3. – 790 с. **10.** Конституции государств – участников СНГ / Л.А.Окуньков и др. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – 736 с. **11.** Торяник В. Взаємна політична відповідальність державної влади і громадянина в сучасній правовій державі: Автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. – Дніпропетровськ, 2006. – 17 с.