

УДК 352.075.1

Ю. П. СТРИЛЕЦЬ

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПЕРЕД ТЕРИТОРІАЛЬНОЮ ГРОМАДОЮ: ІНСТИТУЦІЙНА СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ

Обґрунтовано інституційну сутність поняття відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою та її належність до категорії “політична відповідальність влади”.

This article researches and proves institutional sense of concept of political responsibility of representative bodies of local authorities before local community and also its connection to category of power’s political responsibility.

Ключові слова: місьцеве самоврядування, політична відповідальність, відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування.

Труднощі сучасної політичної ситуації в Україні актуалізували проблему змісту, ролі, механізму реалізації відповідальності влади перед народом. Падіння авторитету влади та недовіра народу до правлячої еліти засвідчує відірваність влади від народу, відсутність зворотного зв’язку із населенням. Тому сьогодні особливо гостро постало питання пошуку нових комунікативних зв’язків і методів державно-політичного управління в Україні, що уможливить забезпечення ефективної взаємодії між владою і суспільством та з метою виявлення та реалізації інтересів і потреб різних соціальних груп.

Оскільки відповідальність, безумовно, є складовою дієздатного політичного керівництва країни, то ця проблема піднімається багатьма науковцями. Зокрема, праці М. Паламарчука [7], В. Токовенко [10], В. Мельниченко [5], І. Черленяка [11], Н. Самуйлик [9], О. Мельник [4], Т. Бугирської [2], М. Пірен [8] та інших присвячені дослідженню питання ролі, змісту, особливостей відповідальності різних суб’єктів політичних відносин. Проте деякі аспекти феномену політичної відповідальності і, зокрема, відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою в науковій літературі є недостатньо вивченими.

Метою статті є обґрунтування належності відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою до категорії “політична відповідальність влади”.

Перш ніж давати характеристику відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування, видається за доцільне віднайти її місце загалом у політичній системі держави.

Поняття “політика” в широкому розумінні розглядається як цілеспрямована діяльність у галузі взаємовідносин між різними суспільними групами, державами й народами, яка пов’язана з боротьбою за здобуття або утримання державної влади як знаряддя регулювання і формування цих взаємовідносин; визначена частина,

програма або напрямок такої діяльності; сукупність засобів (інструментів) і методів (технік) для реалізації певних інтересів, тобто для досягнення певних цілей (звичайно, в певному соціальному середовищі); сфера боротьби за владу з метою реалізації певних інтересів та цілей [3].

Відповідно до загальної теорії систем, політична система – це упорядкована сукупність державних, політичних, громадських організацій та інститутів, сфера політичного життя суспільства, в якій розрізняють чотири основних групи елементів: політичні інститути; політичні відносини; політичні норми; політичну свідомість і політичну культуру.

Політичні інститути є основними елементами політичної системи та визначаються як система інститутів (державних установ, політичних партій, громадських організацій), у межах якої відбувається політичне життя суспільства і здійснюється державна влада. До політичної системи як її інститути входять не всі наявні в суспільстві громадські організації, а лише ті, що пов'язані з функціонуванням політичної влади. Власне політичними організаціями виступають держава і політичні партії. У процесі здійснення політичної влади або з її приводу між об'єднаннями, соціальними групами, політичними інститутами складаються політичні відносини.

Політичні партії є виразниками інтересів певної соціальної групи. Кожна соціальна група шляхом виборів обирає політичну партію (що представляє її інтереси та має їх захищати) до представницьких органів місцевого самоврядування.

Відповідно до Закону України “ Про місцеве самоврядування в Україні” [1], місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами, а обласні та районні ради представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони періодично, але не менш як два рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність. Територіальна громада в будь-який час може достроково припинити повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони обмежують права та свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень.

Отже, представницькі органи місцевого самоврядування (ради), представляючи інтереси територіальної громади, є частиною політичної системи держави загалом. У процесі реалізації владних повноважень між громадою та радами виникають політичні відносини, стрижнем яких є принцип відповідальності. Тому відповідальність представницького органу місцевого самоврядування перед територіальною громадою видається доцільним віднести саме до категорії “політична відповідальність влади”. Оскільки відповідальність органу місцевого самоврядування – це відповідальність, що носить моральний та юридичний характер, існує у сфері політичних відносин і реалізується через відповідальне (позитивний аспект) ставлення суб’єктів політичних відносин (партії, представницькі органи місцевого самоврядування) до здійснення їх правового статусу та компетенції, а у випадках його порушення – у застосуванні заходів впливу (негативна відповідальність), суть яких полягає переважно у вилученні зі сфери політики та позбавленні права здійснювати владу (дострокове припинення повноважень ради).

Політична відповідальність при цьому виступає гарантією забезпечення поділу влади і попередження зловживань з боку влади і є механізмом стримувань і противаг. Суб’єктом політичної відповідальності постають ті носії влади, які реально визначають зміст політично-управлінської діяльності (політичні партії, представницькі органи місцевого самоврядування загалом). Оскільки забезпечення політичної відповідальності відбувається на засадах змагання інтересів найбільш впливових із суб’єктів політичних відносин і втілення їх інтересів у напрямках розвитку і діяльності держави, то поза сумнівом – обґрунтованість тези, що головною генеруючою ланкою механізму політичної відповідальності є політичні партії як такі, що формують представницькі органи народу. На думку І. Черленяка, політичну відповідальність як явище-процес потрібно розглядати в двох смислових ракурсах: 1) політична відповідальність партій, їхніх територіальних організацій перед державою та перед суспільством за дотримання процедур партійної демократії та законів; 2) політична відповідальність акторів політичного процесу за ефективність, доцільність і відповідність їхніх практичних дій виборчим обіцянкам [11, с. 169].

Політична відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування настає при порушенні вимог, зобов’язань і норм статусу, реалізація та дотримання яких покладається територіальною громадою на представницькі органи та депутатів зокрема. І призначенням її є забезпечення упорядкування суспільних відносин у системі “представницький орган місцевого самоврядування – територіальна громада” шляхом демонстрації нею недовіри: необрання на новий термін, позбавлення мандату, відкликання органу чи депутата та інші заходи впливу.

Отже, реальне верховенство народу в політичній системі забезпечується наявністю ефективних засобів його впливу на інших учасників політичних відносин, особливо тих, кому він делегував владу. Природно, що діяльність рад, яка знайшла підтримку народу, має через дію політичних механізмів надавати певних переваг, і навпаки, несхвалення політичної поведінки повинно мати несприятливі для них наслідки. Основними засобами впливу на дії, які не задовольняють громаду, є застосування до відповідної ради політичної відповідальності.

Характеризуючи відповідальність представницького органу місцевого самоврядування як політичної форми відповідальності, необхідно показати низку особливостей, що її ілюструють (рисунок).



Рисунок. Особливості відповідальності представницького органу місцевого самоврядування: політичний вимір

Функціонування територіальної громади разом із радою як певної цілісності (системи) зумовлює системність відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування. Відповідальність постає тут як фундаментальний принцип діяльності системи. Причому саме за допомогою механізму відповідальності приводяться у збалансовану систему відносини між громадою та її представницькими органами.

Відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування характеризується певною мірою більш колективним характером, ніж індивідуальним. Колективний характер такої відповідальності пояснюється тим, що здобуття і практична реалізація публічної влади не є (і не може бути) справою одного. Це, передусім, відповідальність партій та фракцій у радах. Якщо необрання певної частини депутатів до ради стало результатом усвідомлюваної громадою їх належності до політичних сил, що представлені в раді і проводять власну політику, – справді, можна стверджувати про вияв політичної відповідальності.

Слід підкреслити централізованість відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування, яка безпосередньо пов'язана із її колективним характером. Про наявність такої відповідальності можна говорити тільки тоді, коли громадою усвідомлено, хто відповідає за стан її розвитку, а отже, які політичні сили представлені в раді та якими депутатами і з якими громада має пов'язувати всі (позитивні і негативні) наслідки їх діяльності [5].

Політична складова відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування є і ретроспективною (такою, що передбачає настання негативних наслідків у разі вчинення певних дій, прийняття рішень або бездіяльності ради), і перспективною (позитивною), спрямованою на формування свідомого ставлення депутатів до використання влади як вияву довіри громади до політичної сили, представлені в раді. Досить слушним є зауваження Н. Григорука: “Політична і моральна відповідальність влади, на відміну від конституційної, існує як у

позитивному, так і в ретроспективному аспектах. Політична відповідальність у конкретному випадку – це відповідальність... за виконання прийнятих на себе зобов'язань, обіцянок і програм, за належну реалізацію тих владних повноважень, які ті чи інші структури отримали від народу як єдиного джерела влади” [6]. Далі автор посилається на твердження Н. Колосової: “мірою політичної відповідальності буде відсторонення від влади тих осіб, хто неналежним чином здійснював свої публічні функції” [6]. Природно, що демократично організована держава потребує спеціального механізму інституційного забезпечення відповідальності ради, який дозволяв би приводити у відповідність із очікуваннями громади персональний склад представницького органу місцевого самоврядування і, відповідно, зміст діяльності правлячого угруповання [5, с. 98–99].

Отже, погоджуючись із Н. Самуїлик, що політична відповідальність є “різновидом соціальної відповідальності, яка виникає у процесі діяльності різних суб’єктів у зв’язку з організацією та розвитком державної влади, а також при розробці та проведенні в життя політики, яка відображає прогресивні напрями та мету розвитку суспільства” [9], потрібно підкреслити інтегрований характер поняття “політична відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування. Змістове наповнення поняття “політичної відповідальності” дозволяє вказати на такі її особливості, як системність, колективність, перспективність і ретроспективність, централізованість, інституційність у механізмі її забезпечення.

Дана відповідальність покликана регулювати політичні відносини між радою та територіальною громадою і її специфічність виявляється в тому, що вона постає не просто як санкція за неправомірну діяльність чи бездіяльність, а як принцип організації цих відносин, категорія свободи вибору, морального почуття, обов’язку, реакції на вимоги та очікування громади, форми контролю. Означені характеристики ілюструють великий потенціал застосування механізмів політичної відповідальності рад перед територіальною громадою оскільки мають слугувати дієвим механізмом забезпечення рівноваги у життєдіяльності системи “рада-громада”.

Неналежне, безвідповідальне використання наданої депутатам влади виявляє себе у кризі довіри до державних органів і посадовців, кризі їх легітимності. Оскільки у правовій системі України фактично відсутні механізми, за допомогою яких народ може позбавити влади правлячу еліту чи окремих її представників (які не виправдали його сподівання) у період між виборами, то механізми дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування та відкликання депутата місцевої ради є тією ланкою що спроможна відновити зворотній зв’язок між владою та громадою. Тому інституційно держава має забезпечити створення дієвого механізму прояву наслідків політичної відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування через інститути дострокового припинення повноважень рад та окремо взятого депутата або припинення їх діяльності в інші способи.

Література:

1. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
2. *Бутирська Т.* Державне будівництво: концептуальна трансформація //

Т. Бутирська // Зб. наук. пр. НАДУ ; за заг. ред. В. І. Лугового та В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – Вип. 2. – С. 21–29.

3. Вільна енциклопедія “Вікіпедія”. – Режим доступу : <http://www.uk.wikipedia.org/>

4. Мельник О. Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. Мельник ; Київський національний ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2000. – 225 с.

5. Мельниченко В. Політична відповідальність влади в демократичній державі: необхідність, сутність, механізм забезпечення / В. Мельниченко // Український соціум. – 2003. – № 1 (2). – С. 96–104.

6. Органи державної влади в Україні : [монографія] / за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. – 250 с.

7. Паламарчук М. О. Механізми політичної відповідальності як засіб забезпечення верховенства народу в політичній системі України / М. О. Паламарчук. – Режим доступу : <http://www.niisp.gov.ua/vydanna/>

8. Пірне М. проблеми професійної відповідальності політико-владної еліти в Україні / М. Пірне // Соціальна психологія. – 2007. – № 3. – С. 29–35.

9. Самуїлик Н. Політична відповідальність: специфіка, структура, функціонування : автореф. дис. ... канд. політ. наук / Н. Самуїлик. – Одеса, 1997. – 22 с.

10. Токовенко В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії : [монографія] / В. Токовенко. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 256 с.

11. Черленяк І. Формування інституту політичної відповідальності в умовах становлення політико-еволюційних циклів в Україні / І. Черленяк // Зб. наук. пр. НАДУ. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – Вип. 2. – С. 167–183.

Надійшла до редколегії 05.10.2009 р.