



УДК 35.076+35.086

Черленяк Іван Іванович,

доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри бізнес-адміністрування, маркетингу і менеджменту, Державний вищий навчальний заклад “Ужгородський національний університет”, 88000, Закарпатська обл., м. Ужгород, вул. Заньковецької, буд. 91, тел.: 0993019642, e-mail: cherlenyakij@mail.ru

Черленяк Иван Иванович,

доктор наук по государственному управлению, профессор, заведующий кафедрой бизнес-администрирования, маркетинга и менеджмента, Государственное высшее учебное заведение “Ужгородский национальный университет”, 88000, Закарпатская обл., г. Ужгород, ул. Заньковецкой, д. 91, тел.: 0993019642, e-mail: cherlenyakij@mail.ru



Ivan Ivanovych Cherlenyak,

Doctor of Science in Public Administration, Professor, Head of Department of Business Administration, Marketing and Management, State Higher Educational Establishment “Uzhhorod National University”, 88000, Transcarpathian region., Uzhgorod, st. Zankovetska, build 91, tel.: 0993019642, e-mail: cherlenyakij@mail.ru

Волошин Олександр Васильович,

магістрант кафедри бізнес-адміністрування, маркетингу і менеджменту, Державний вищий навчальний заклад “Ужгородський національний університет”, 88000, Закарпатська обл., м. Ужго-

род, вул. Заньковецької, буд. 91, тел.: 0958743549, e-mail: voloshyn. o. v@gmail.com

Волошин Александр Васильевич,

магистрант кафедры бизнес-администрирования, маркетинга и менеджмента, Государственное высшее учебное заведение “Ужгородский национальный университет”, 88000, Закарпатская обл., г. Ужгород, ул. Заньковецкой, д. 91, тел.: 0958743549, e-mail: voloshyn. o. v@gmail.com

Olexandr Vasylovych Voloshyn,

Master of Business Administration, Marketing and Management, State Higher Educational Establishment “Uzhhorod National University”, 88000, Transcarpathian region., Uzhgorod, st. Zankovetska, build 91, tel.: 0958743549, e-mail: voloshyn.o.v@gmail.com

ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНО-ПОЛІТИЧНИХ ВІДНОСИН

Анотація. Розглянуто особливості публічної політичної відповідальності суб'єктів владних відносин; висвітлено наявність обов'язкового зв'язку політичної, юридичної та моральної відповідальності; вказано на існуючу проблематику окреслення кола суб'єктів політичної відповідальності; розглянуто проблему оцінювання та формування системи оцінювання політичної діяльності; окреслені шляхи вирішення проблеми повноти кола суб'єктів відповідальності та необхідності балансу інститутів відповідальності як державних, так і громадських.

Ключові слова: політична відповідальність, юридична відповідальність, суб'єкт політичної відповідальності, політична діяльність, громадянське суспільство.

ОСОБЕННОСТИ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ СУБЪЕКТОВ ВЛАСТНО-ПОЛИТИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ

Аннотация. Рассмотрены особенности публичной политической ответственности субъектов властных отношений; отмечено наличие обязательной связи политической, юридической и моральной ответственности; указано на существующую проблематику определения круга субъектов политической ответственности; рассмотрена проблема оценки и формирование системы оценки политической деятельности; очерчены пути решения проблемы полноты круга субъектов ответственности и необходимости баланса институтов ответственности как государственных, так и общественных.

Ключевые слова: политическая ответственность, юридическая ответственность, субъект политической ответственности, политическая деятельность, гражданское общество.

FEATURES OF THE PUBLIC POLITICAL RESPONSIBILITY OF THE SUBJECTS OF POLITICAL RELATIONS

Abstract. The features of public political responsibility of subjects of government relations are considered; presence of mandatory connection of political, legal and moral responsibility is marked; given on the existing problems of defining the circle of political responsibility; the problem of evaluation and formation of the evaluation system of political activity is considered; ways of solving the problems of completeness of the circle of subjects of responsibility and the need of the balance of accountability institutions, both public and public are outlined.

Keywords: political responsibility, legal liability, the subject of political responsibility, political activity, civil society.

Постановка проблеми. Особливі вимоги до відповідальності публічних інституцій базуються на їх ролі у вирішенні суспільних проблем та специфіці задіяних засобів — до легального і легітимного примусу включно. Неналежне або неефективне використання публічної влади призводить до втрати довіри не тільки до її носіїв, але й до державних інститутів влади. Складність забезпечення відповідальності у такому випадку визначається тим, що суб'єкт влади певною мірою виявляє схильність до поведінки і діяльності згідно з власними інтересами та потребами. За таких умов суспільство об'єктивно потребує універсальної та ефективною концепції, яка буде спроможна підпорядкувати приватний інтерес носіїв влади загальним потребам, цілям та завданням. Таке підпорядкування гарантується поєднанням (накладанням) трьох специфічних за предметом форматів: юридичної, політичної та моральної відповідальності. На жаль, практика публічного управління в Україні виявляє плутанину в розумінні їх відмінностей. Коло суб'єктів політичної відповідальності теж є занадто розмитим, часто суспільство не знає, хто відповідальний за ту чи іншу дію, яка призвела до негативних наслідків та не знає до кого застосувати політичну відповідальність. Концепція доступності інформації, достовірності та її публічного розгляду на даний момент тільки декларується, а не розглядається органами публічного адміністрування, як така, що необхідна для справного застосування інституту політичної відповідальності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У вітчизняній науковій літературі вже є помітна кількість досліджень феномену “політичної відповідальності”. Різноманітні аспекти функціонування політичної відповідальності розглядають у своїх працях такі українські науковці, як С. Балан, І. Кресіна, М. Самуйлік, С. Дубенко, В. Мельниченко, Н. Плахотнюк, О. Кукуруз. Зазвичай досліджуються проблеми політичної відповідальності окремих суб'єктів відповідальності, зокрема, уряду, парламенту, президента, а питання правової природи та правової інституціональної основи політичної відповідальності приділено недостатньо уваги. Тому необхідність розширення наукових підходів до зазначеної проблематики є безперечною.

Формулювання цілей статті. Метою даної статті є дослідження особливостей політичної відповідальності суб'єктів державно-політичних відносин, їх статусу. Відповідно здійснюються такі завдання: 1) виокремлення предметної специфіки політичної відповідальності публічно-владних інституцій порівняно із юридичною та моральною; 2) окреслення ролі правового закріплення механізму політичної відповідальності; 3) визначення суб'єктів публічної влади, що підпадають під політичну відповідальність; 4) розмежування політичної та юридичної відповідальності, формуванню механізмів організаційної рефлексії між подіями політичної та юридичної відповідальності.

Виклад основного матеріалу. Інститут політичної відповідаль-

ності, як складова публічної або соціальної (позаюридичної) відповідальності, відіграє важливу роль в демократичних державах. Слугує розумним важелем впливу суспільства на суб'єктів владних повноважень та зобов'язує їх до дій, відповідно до суспільної угоди. Нажаль, наразі віднести Україну до “повнокровних” демократичних країн неможливо, оскільки більшість правових норм несуть декларативний характер, мораль та етичність влади не відповідає тим, які б бажали бачити громадяни. Багато науковців публічного управління, конституційної реформи відносять Україну до так званої “транзитної” країни з дефектною демократією, яка хоч вже і не є авторитарною чи диктатурою, “банановою республікою”, але ще не сформувала дієвих ознак демократичності влади та дійсного громадянського суспільства.

Наукові дослідники не раз відмічали, що в українському суспільстві відсутній дієвий механізм відповідальності державних органів та посадових осіб за цілеспрямоване, належне і своєчасне здійснення ними владних повноважень [5, с. 96].

Для формування таких механізмів треба сформувати механізми контролю реального змісту суспільного вибору в розумінні Вікселя та Бюкеннгема. При цьому треба виходити з того, що надання громадянами будь-яких владних (державних) повноважень будь-якому органу чи посадовій особі слугує єдиній меті — діяльності в інтересах народу (суспільства). Цей процес зазвичай здійснюється як вибори. У випад-

ку неефективної діяльності такого обраного державного суб'єкта має настати певна відповідальність. Дієвий інститут політичної відповідальності у розвинутих демократичних країнах — вибори, який в Україні не може посісти відповідний щабель суспільної оцінки політичної діяльності акторів політичної та державної влади. Достроковий розпуск обраних представників, вотум недовіри, імпічмент голови держави також є суттєвими, але в той самий момент радикальними методами політичної відповідальності. Навіть з урахуванням того, що до зловживання ними тяжіють всі влади, незалежно від країни.

Суб'єктом політичної відповідальності є ті носії виконавчої влади, які реально визначають зміст державно-управлінської діяльності [6, с. 20]. Хоча з таким поняттям суб'єкта політичної відповідальності можна посперечатися, оскільки віднесення до кола суб'єктів відповідальності виключно виконавчу гілку влади є помилковим. Виконавча гілка влади частково впроваджує та реалізовує політику. Законодавча — здійснює формування законодавчої основи та правил проведення політики в широкому розумінні. Таким чином, вважається за доцільне під час даної роботи та в подальшому використовувати під поняттям суб'єкта політичної відповідальності — орган або особу, яка в межах своєї діяльності фактично впроваджує, здійснює, корегує, реалізує політику держави на будь-яких рівнях державної та місцевої влади, репрезентує державу чи її органи перед суспільством, іншими державами тощо.

Нинішній період становлення української державності характеризується активним розвитком інститутів громадянського суспільства, які прагнуть впливати на інститути державної влади з метою вироблення адекватної державної політики [9, с. 541]. Хоча потрібно давати реальну оцінку, процес формування громадянського суспільства, встановлення ним бодай якогось контролю над суб'єктами владних повноважень зайняло в інших країнах декілька століть. Демократія не формується виключно законом, не достатньо переписати норму, важливо її виконувати та за потреби інтерпретувати до умов закону та часу. Сама наявність інституту політичної відповідальності (класичний варіант — вибори) на сьогодні не дає відчутного результату в українському суспільстві, оскільки крім норми повинен сформуватися процес використання, мораль та її межі.

Відповідно до класичного розподілу відповідальності, остання буває соціальною (публічною) та юридичною. До юридичної науковці відносять конституційно-правову, кримінальну, адміністративну, цивільну, дисциплінарну тощо. Моральна, етична, політична, громадська тощо відповідальності належать до соціальної групи відповідальності [1, с. 24]. Цілком логічним є те, що основою для притягнення до будь-якої юридичної відповідальності є виключно факт, певна дія або бездіяльність суб'єкта владних повноважень, які передбачені у відповідній нормі та зазвичай тягне за собою негативний наслідок — покарання.

Політична відповідальність суттєво відрізняється від юридичної

відповідальності. Якщо остання асоціюється із застосуванням негативних санкцій, різного роду примусових заходів за порушення визначених законом норм поведінки та діяльності, то політична відповідальність розглядається скоріше як відповідальність за належне здійснення державної влади, державне управління в цілому [7, с. 19]. Ще однією характерною відмінністю політичної відповідальності від юридичної є необов'язковість умислу як форми вини, так як політична відповідальність має місце також у випадку необережності як неможливості прогнозувати наслідки своїх дій.

Так як цей вид відповідальності не містить правопорушень, то можна говорити про те, що політична відповідальність не підсудна органам правосуддя, позаяк судова система не може бути суб'єктом політики. Звідси сформований підхід, що політична відповідальність є сферою політичних оцінок та мотивів, а не юридичних приписів. Відтак, притягнення до політичної відповідальності є виключно наслідком невиконання політичних зобов'язань. В юридичному форматі це могла би бути лише певна рефлексія контрактного права, яка санкціонує покарання за порушення політичних обіцянок реалізації суспільного вибору.

У широкому розумінні політична відповідальність означає відповідність якостей носіїв владно-управлінської діяльності (ділових, культурних тощо) і реалізації ними своїх функцій і повноважень тим умовам і завданням, які постали перед країною і суспільством (на виклики часу, відповідь на об'єктивні

вимоги до неї). Це глибоке усвідомлення суб'єктами влади й управління життєво важливих інтересів суспільства і країни, свого покликання самовіддано боротися за їх здійснення, здатність виробляти якісну політику, приймати найкращі рішення, здійснювати їх з максимальною користю заради загального блага [4, с. 581].

У пострадянських країнах політичну відповідальність розглядають як відповідальність влади перед суспільством за виконання прийнятих на себе обов'язків, обіцянок і програм, як форму соціальної відповідальності, яка виникає у процесі діяльності різних суб'єктів у зв'язку з організацією, здійсненням і розвитком державної влади, а також під час розроблення та втілення в життя політики, яка відображає прогресивні напрями та мету розвитку суспільства [11, с. 5].

Під відповідальністю потрібно розуміти не тільки ретроспективну (негативну), але й перспективну (позитивну) — така що обмежує свавілля з боку суб'єкта, змушує працювати в певних межах для певної визначеної цілі. Загалом розроблення більш вдалих механізмів перспективної політичної відповідальності все більше цікавить науковців. Сьогодні суспільство вимагає й “перспективної” відповідальності, яка полягає у виникненні у такого суб'єкта почуття обов'язку, дотримання відповідних норм та правил [9, с. 542].

У громадянському суспільстві розвинутих демократичних держав працює система балансу відповідальності — зазвичай деліктна діяльність суб'єкта владних повноважень підпадає під юридичну відповідаль-

ність, а у випадку відсутності підстав — політичної відповідальності, як суб'єктивної оцінки суспільства. Громадянське суспільство та менші утворення громадян дадуть змогу контролювати діяльність та впливати на заходи примусу до суб'єктів влади. Таким чином, забезпечується принцип невідворотності “покарання”, навіть якщо воно несе тільки дисциплінарне покарання для суб'єкта влади.

Громадянське суспільство намагається урівноважити застосування відповідальності за допомогою тих сфер права, які або не потребують юридичного закріплення або ще не отримали такого, але можуть бути застосовані загальним “примусом” суспільства. Це органічно застосовується у випадку, коли норма закону та юридична відповідальність за нею є дієвою, такою що виключає безвідповідальну діяльність суб'єкта та відсутність дійсного покарання у випадку порушення. Співвідношення “мораль — політика” та “мораль — право” [2, с. 131] повинно віднайти своє відображення в політичній діяльності, виключно як норма звичаю, як необхідність, погоджена всіма акторами політичної арени держави. Все, що виходить за межі нормативного закріплення, є відповідальністю політичною і полягає у “позбавленні права здійснювати державну владу шляхом вилучення зі сфери політики” [10, с. 387].

Яким чином буде здійснюватися “вилучення зі сфери політики”, у формі оцінки діяльності на наступних чергових виборах чи позачергових, при повторному зайнятті строкової посади чи за рахунок ме-

ханізмів громадського осуду тощо, є питанням виключно до суспільства. Оскільки, народ як джерело влади, вправі самостійно вирішувати яким чином він буде висловлювати довіру чи її відсутність до державного чи політичного діяча. Але народ як абстрактна юридична категорія не має організаційної спроможності реалізувати свою виключну прерогативу на конституювання влади без інституціоналізації форм організаційних дій.

Суттєвим питанням у політичній відповідальності та її застосуванню займає оцінка діяльності. Оцінка діяльності завжди є суб'єктивною, про об'єктивність, тим паче у політичній сфері, мова йти не може. Формування системи оцінювання має здійснюватися більш широко ніж юридичні норми чи політичні погляди. Є об'єктивні умови, критерії, гарантії та обіцянки з якими розпочав свою роботу суб'єкт владних повноважень. Це є базисом оцінювання, за допомогою якого суспільство має здійснювати контроль та обирати відповідну реакцію — довіру чи її втрату щодо суб'єкта. В будь-якому випадку, максимально об'єктивне оцінювання, яке базується на фактах, є гарантом неупередженості та достовірності оцінки діяльності суб'єкта. Зміст інформації, спосіб її доступності для тих, перед ким особа звітується та для широкого загалу, право доступу до неї, визначає ефективність механізмів відповідальності [3, с. 612].

Хоча в такому випадку виникає певна суперечливість: юридична норма (критерії та умови) є більш вузькою категорією, ніж мораль, со-

ціальна відповідальність. А їх закріплення в нормі є абстрактним або удаваним. Суспільні відносини завжди розвиваються та формуються швидше, ніж нормативні акти. Таким чином, система оцінювання може бути об'єктивною, але може не бути актуальною на момент оцінювання. В такому розумінні, аналіз та використання інших методів наукового дослідження є доцільним через певний відрізок часу — після реального результату дій або навпаки — їх відсутності в разі бездіяльності суб'єкта державно-політичних повноважень. Підсумовуючи, доречно зазначити, що відсутність якоїсь кодифікації чи іншого закріплення критеріїв політичної відповідальності (в тому числі за порушення норм моралі, етики тощо) не можна розцінювати як негативний момент та такий, що нівелює базис інституту політичної відповідальності. Необхідно розглядати як певний інструмент суспільства, який не обмежується закріпленими нормами (норма може розходитися зі справедливістю) [8, с. 177–178], є більш гнучким та претензійним ніж будь-яка кодифікація, коли застосовується суспільний тиск в різних його виявах.

У більшості розвинутих країн вертикальний зв'язок державних органів слабкий внаслідок децентралізованого керівництва або специфічного територіального устрою держави, органи місцевого самоврядування або територіальні органи центральних органів державної влади, загалом — місцеві органи здійснюють свою діяльність як на виборній основі, так і на основі призначення на посаду. Вони несуть та-

кий самий рівень відповідальності, як і депутати парламенту чи уряд, але їхня політична відповідальність є масштабованою до вимог та потреб територіальної одиниці. Чи можна говорити про відсутність політичної відповідальності у таких осіб? Ні, оскільки вони так само представляють державу, реалізують її політику, подекуди навіть на основі власних рішень.

Будь-який рядовий службовець або посадова особа місцевого органу самоврядування несе повну відповідальність за свою діяльність в межах своїх повноважень та не тільки за умисел, але й за неефективну чи необізнану діяльність. Виборний орган (місцева рада), яка призначила на посаду відповідну особу або сформувала відповідний орган — суб'єкта відповідальності, повинен нести відповідальність за даного суб'єкта відповідно та в межах власних повноважень, що давали можливість керувати, впливати та оцінювати діяльність такого суб'єкта.

Таким чином, вважається доцільним ввести категорію наскрізної або солідарної відповідальності, які б стимулювали органи державної влади до більш продуктивної та суспільно орієнтованої праці, під примусом відповідальності не тільки за активні власні дії, але й дії підконтрольних або таких, що перебувають у підпорядкуванні, суб'єктів політичної відповідальності.

Політична відповідальність здебільшого безпосередньо не пов'язана з певними рішеннями, діями або бездіяльністю конкретної публічно-владної інституції або окремого посадовця, хоч і не виключає можли-

вості настання наслідків для них за поведінку або діяльність у конкретній ситуації. Не викликає сумніву необхідність більшої прозорості політичної відповідальності, що безпосередньо пов'язано із її природою забезпечення представництва великих груп людей. Про забезпечення такої відповідальності можна говорити тільки тоді, коли не тільки номінально визначено, але й усвідомлено суспільством у цілому або локальною спільнотою, хто відповідає за стан публічного управління; які політичні сили, визначають зміст, форму і способи використання публічної влади і з ким мають уособлюватися всі наслідки такого використання. Виокремлюючи відмінність політичної відповідальності від юридичної, слід врахувати, що політична відповідальність окремих суб'єктів публічно-владних відносин може бути трансформована в юридичну (конституційно-правову) [8, с. 181].

Висновки і перспективи подальших досліджень. На підставі викладеного можна зробити висновок, що політична відповідальність у державному управлінні є здатністю усвідомлювати і виконувати функції державного управління в межах компетенції посади, передбачати наслідки своїх вчинків, дій і бездіяльності як для системи державного управління, так і суспільства в цілому, скеровувати свої дії на ефективність та змагальність державного управління.

Забезпечення політичної відповідальності в державі реалізується за рахунок взаємодії між органами державної влади і громадськістю, як

необхідної умови налагодження і регулювання дієвих політичних комунікацій в умовах правової держави. Симбіоз юридичних та моральних норм як державних органів та громадських формувань (суспільства загалом) може забезпечити достатній рівень оцінювання діяльності суб'єктів політичної відповідальності та застосування покарання у випадку виявлення порушення.

Основними проблемами у реалізації механізмів політичної відповідальності є їх тісний зв'язок, але не тотожність конституційно-правовій відповідальності, адекватність застосування та невизначеність часової перспективи оцінювання, відсутність визначеного фактичного кола суб'єктів публічної політичної відповідальності.

Водночас не варто забувати, що остаточне закріплення демократії, а таким чином і політичної відповідальності відбувається на рівні політичної та організаційної культури соціальних груп та страт, яка є загальним базисом політичних процесів. Але розвиток організаційної та політичної культури потребує динамічного, та водночас, гармонізованого з цивілізаційними викликами розвитку рівня інституціоналізації публічної відповідальності, що в свою чергу, відкриває широкі можливості та потреби для подальших наукових розробок даної проблеми.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Армаш Н.* Особливості відповідальності “державних політичних діячів”: співвідношення політи-

- ки та закону / Н. Армаш // Юрид. журн. — 2005. — № 11. — С. 20–26.
2. *Кафарський В. І.* Політична і конституційно-правова відповідальність суб'єктів державно-політичних відносин / В. І. Кафарський // Держава і право. — 2010. — № 48. — С. 124–131.
3. *Кресіна І. О.* Парадокс політичної відповідальності в парламентській республіці / І. О. Кресіна, О. М. Стойко // Держава і право. Юрид. і політ. науки. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2012. — № Вип. 58. — С. 608–613.
4. *Кукуруз О. В.* Основні напрями забезпечення політичної відповідальності народних депутатів України / О. В. Кукуруз // Держава і право. — Вип. 57. — С. 580–585.
5. *Мельниченко В. І.* Політична відповідальність влади в демократичній державі: необхідність, сутність, механізми забезпечення / В. І. Мельниченко // Укр. соціум. — 2003. — № 1 (2). — С. 92–96.
6. *Мельниченко В. І.* Політична відповідальність у державному управлінні / В. І. Мельниченко // Віче. — 2003. — № 1. — С. 19–24
7. *Мельниченко В. І.* Розмежування політичної та юридичної відповідальності в державному управлінні / В. І. Мельниченко // Галузь науки “Державне управління”: історія, теорія, впровадження”: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 28 трав. 2010 р. — К.: НАДУ, 2010. — Т. 1. — С. 192–194.
8. *Мельниченко В. І.* Політична відповідальність публічно-владних інституцій у системі соціальної відповідальності / В. І. Мельниченко // Вісн. Нац. академії держ. упр. при Президентові України: наук. журн.: фахове вид. з держ. упр., екон., пед. та політ. наук / Нац. акад. держ. упр.

- при Президентіві України. — К.: Вид-во НАДУ, 2011, — Вип. 1. — С. 175–183.
9. *Ходаківський М. Д.* Виконавча влада як суб'єкт політичної відповідальності / М. Д. Ходаківський // *Держава і право.* — 2012. — Вип. 57. — С. 540–544.
10. *Черленяк І. І.* Синергетичні моделі оптимізації системи державного управління: монографія. — Ужгород: Ліра, 2010. — 656 с.
11. *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. 44.