

15. Шалвен М. Ж. Мозги, которые нами правят: от Людовика XI до правителей наших дней / М. Ж. Шалвен. - М. : РИПОЛ классик, 2004. - 574 с.

16. Яхонтова Е. С. Эффективность управленческого лидерства / Е. С. Яхонтова. - М. : ТЕИС, 2002. - 327 с.

Наталія Гнатенко,
*аспірант кафедри політичної аналітики
і прогнозування НАДУ*

Окремі аспекти проблеми політичної відповідальності народних депутатів України на сучасному етапі розвитку українського парламентаризму

У статті досліджуються теоретичні аспекти функціонування інституту політичної відповідальності. Аналізується дієвість сучасного механізму політичної відповідальності народного депутата України.

Ключові слова: політична відповідальність, імперативний мандат, вільний мандат.

This article investigates the theoretical aspects of the institute of political responsibility. The effectiveness of current mechanisms of political accountability of deputies of Ukraine is analyze.

Key words: political responsibility, imperative mandate, free mandate.

Постановка проблеми. Побудова демократичної системи державного врядування передбачає формування насамперед дієвого механізму відповідальності. До її різновидів належать: моральна, юридична, політична відповідальність тощо. Нерозвиненість інституту відповідальності спричиняє зростання недовіри громадян до органів державної влади, що зрештою створює реальну загрозу суспільному розвитку. Після набуття чинності змін, внесених до Конституції України від 8 грудня 2004 р., змішана форма державного правління посилила значення парламенту. Верховна Рада України, з одного боку, отримала додаткові політико-правові повноваження, а з другого - зріс рівень її відповідальності перед суспільством щодо подальшого становлення Української держави. В цих умовах дослідження механізму політичної відповідальності парламентарів набуває актуальності як з теоретичної, так і з практичної точки зору.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти відповідальності парламентаря у своїх працях досліджували: В.Шаповал, П.Кислий, Ю.Ганжуров, Л.Гонюкова, В.Торяник, С.Телешун, Н.Армаш, О.Александров тощо.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Інститут політичної відповідальності як об'єкт дослідження є досить широким і багатограним.

Деякі його аспекти вивчені достатньо ґрунтовно, зокрема йдеться про політичну відповідальність уряду. Проте питання політичної відповідальності парламентаря на сучасному етапі розвитку України не знайшло свого системного осмислення серед українських науковців. У зв'язку з цим означений предмет наукового пошуку потребує нових досліджень.

Цілі статті. Метою статті є визначення теоретичних засад функціонування інституту політичної відповідальності та виявлення особливостей української практики щодо реалізації політичної відповідальності членами парламенту. Досягнення мети статті передбачає вирішення таких завдань: 1) дослідження теоретичних засад дії механізму політичної відповідальності; 2) аналіз особливостей функціонування сучасного механізму політичної відповідальності парламентарів.

Виклад основного матеріалу. В суспільстві як складній системі різнорівневої взаємодії його членів механізм відповідальності виступає не просто одним із важливих регуляторів поведінки громадян, але, по суті, є передумовою його виживання.

За визначенням Політологічного енциклопедичного словника, політична відповідальність - це "інститут соціальної відповідальності суб'єктів політики за наслідки їх політичної діяльності" [1, с. 503]. На відміну від юридичної відповідальності, політична виходить далеко за межі поняття настання негативних наслідків за недотримання чи неналежне дотримання правових норм. Особливість політичної відповідальності виявляється в таких характеристиках, як всеосяжність (встановлення загальнонаціональних правових регуляторів життєдіяльності суспільства в усіх формах його прояву), безперервність (суспільство не припиняє свого існування ні на мить, тому влада як така, і законодавча зокрема, не може переривати процес піклування про своїх громадян) та відповідальність за майбутнє існування об'єкта своєї опіки (так звана позитивна відповідальність).

Політична відповідальність має "штучний" характер. Вона не виникає як природний обов'язок члена суспільства, покладений на нього від народження. Політична відповідальність є наслідком усвідомленого та добровільного вибору громадянином політики як сфери своїх професійних прагнень. Безумовно, мотиви такої діяльності не позбавлені честолюбства, але, як зазначає німецький дослідник Г.Йонас: "Для справжнього homo politicus - слава (задля якої він може цілковито віддати себе) полягає у здатності сказати, що він зробить краще від тих, над ким він матиме владу і задля кого він її матиме. Той факт, що "над" переходить у "задля", становить сутність відповідальності політика" [2, с. 143]. Таким чином, боротьба за владу цивілізованого політика ґрунтується на відчутті найвищої свободи дії, але як тільки він здобуває владу, він опиняється в рамках найжорсткішого обов'язку, який змушує ставити приватні інтереси на кілька щаблів нижче за загальнонаціональні та реалізовувати своє честолюбство у формі служіння народу.

Відповідальність політичного діяча зростає пропорційно обсягу влади, яку він зосереджує у своїх руках. Власне в основу механізму дії політичної відповідальності покладено нерівність становища політичного актора стосовно об'єкта відповідальності. Парламентар, отримавши доступ до влади, здатен здійснювати контроль над суспільними процесами, змінювати їх вектор. Разом з тим це виключне становище покладає на нього і виключну відповідальність за те, яким чином буде відбуватися суспільний поступ.

Специфіка політичної відповідальності парламентаря полягає в тому, що вона одночасно має як індивідуальний, так і колективний характер.

Науковці виділяють два різновиди індивідуальної відповідальності парламентарів перед народом залежно від характеру мандата (від лат. *mandatum* - доручення), який вони отримують від виборців. Відповідальність передбачена імперативним та вільним мандатом. Перший передбачає, що член парламенту є представником лише тих громадян, які його обрали, а не народу в цілому. Таким чином, виконуючи доручення (наказ) від визначеного кола виборців, він несе перед ними юридичну відповідальність за свої дії. Тобто виборці мають право достроково відкликати свого представника в парламенті за невиконання або неналежне виконання зазначеного доручення.

Практика європейського парламентаризму ґрунтується на принципах вільного мандата. Він передбачає, що парламентар є представником народу в цілому, а не лише тих виборців, які за нього проголосували. Авторство теорії вільного мандата приписують французькому мислителю та політичному діячу Е.Сієєсу. Він наголошував, що у своїй діяльності депутат має реалізовувати волю народу в цілому, оскільки в основу законодавчого процесу має бути покладений "загальний інтерес" [3, с. 80].

Ідеї Е.Сієєса набули юридичного оформлення у нормах французької Конституції, прийнятої у 1791 р. Сьогодні більшість європейських конституцій містять положення про вільний мандат парламентаря, а деякі - норми щодо заборони імперативного мандата. Отже, парламентар не несе юридичної відповідальності перед виборцем, який за нього проголосував, але це не означає, що, як вважають деякі науковці, депутат не має щодо виборців жодних обов'язків [1, с. 321]. Він несе перед громадянами політичну відповідальність за реалізацію тих ідей і стратегій суспільного розвитку, які пропонував під час виборів.

Зважаючи на те, що до парламенту народний обранець, як правило, потрапляє як носій колективної партійної ідеології, він, крім індивідуальної відповідальності перед громадянами за свою особисту діяльність, несе солідарну відповідальність за діяльність представників політичної сили, до складу якої він входить. Адже в Європі відповідальність парламентаря ґрунтується на принципах партійного представництва.

8 грудня 2005 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України "Про внесення змін до Конституції України" (№ 2222-IV). Відповідно до

його норм з 2006 р. український парламент формується на засадах пропорційної системи з обранням народних депутатів України в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків політичних партій. Така система виборів, з одного боку, мала сприяти політичній структуризації українського суспільства, а з другого - перенести акцент політичної відповідальності парламентаря та Верховної Ради України в цілому у сферу політико-ідеологічної відповідальності політичних партій.

Загальновизнаною формою політичної відповідальності парламентаря перед народом є вибори. Відповідно до чинних норм виборчого законодавства ця відповідальність в Україні на сьогодні має солідарно-партійний характер. Проте аналіз двох останніх парламентських кампаній засвідчує існування певних сумнівів у дієвості такого механізму відповідальності.

За даними сайту ЦВК України, у позачергових парламентських перегонах 2007 р. взяли участь 20 суб'єктів, з яких половину становили політичні партії, решту - блоки політичних партій [4]. З п'яти суб'єктів перегонів, що потрапили до парламенту, три - виборчі блоки. Таким чином, вже із суто формальної точки зору політична відповідальність партій (а отже, їх членів), що увійшли до складу виборчих блоків, розмивається. Більшість виборців навіть не знають їх назви, оскільки головний акцент зроблено на персоналії - Блок Литвина, Блок Юлії Тимошенко тощо.

Така персоналізація не випадкова. Лише 2% населення України є членами політичних партій. При цьому рівень довіри громадян до партій становить 3,2% (дані дослідження, яке провела компанія GfK Ukraine у березні 2009 р.). Ці цифри як мінімум свідчать про формальну обмеженість діючої системи політичної відповідальності парламентарів перед більшістю українських громадян.

Змістовна частина механізму політичної відповідальності парламентарів, як свідчать факти, також має прогалини. Так, під час чергових виборів народних депутатів України у 2006 р. та позачергових перегонів у 2007 р. було зафіксовано непоодинокі випадки, коли одні й ті самі депутати обирались до парламенту за списками різних політичних сил. Для прикладу, за даними сайту ЦВК України, до парламенту п'ятого скликання за списками Блоку Юлії Тимошенко потрапили В.І.Хмельницький, М.В.Зубець, В.В.Зубик тощо. Ці самі особи до парламенту шостого скликання на позачергових виборах народних депутатів України 2007 р. отримали депутатський мандат, перебуваючи в списках Партії регіонів.

Зазначене спричиняє низку запитань. Якщо ідеологія політичних сил є настільки спорідненою, що парламентарі легко можуть змінювати свою політичну належність, то, можливо, варто двом найбільшим політичним силам об'єднатись і спільно відстоювати споріднені інтереси. Якщо ж ідеологія різниться, то, зважаючи на які аргументи, політичні сили беруть до своїх лав представників політичних опонентів?

Існування проблем в українській системі партійного представництва ілюструє і той факт, що діюче шосте скликання Верховної Ради України майже на 19% (більш як п'ята частина від конституційного складу парламенту) складається з безпартійних народних депутатів України.

Відповідно до даних офіційного сайту українського парламенту, станом на 4 листопада 2009 р. лише фракція "Блоку Литвина" має на 100% партійний склад: тринадцять її членів є представниками Народної партії, решта сім - політичної партії "Трудова Україна". Інші фракції демонструють таку статистику: фракція "НАША УКРАЇНА - НАРОДНА САМООБОРОНА" нараховує понад 26% безпартійних; фракція "Блок Юлії Тимошенко" - 18%; фракція Партії регіонів - понад 19% безпартійних від загального складу. Слід наголосити, що навіть "ідеологічна" фракція Комуністичної партії України нараховує трьох безпартійних народних депутатів, що становить близько 11% від загальної чисельності членів фракційного утворення.

Практика українського парламентаризму створила ще один парадокс. Ряд парламентарів, зокрема члени фракції "НАША УКРАЇНА - НАРОДНА САМООБОРОНА", вже під час здійснення депутатських повноважень змінили свою партійну належність. Це викликає питання щодо легітимності діяльності таких обранців.

Слід наголосити, що у ряді країн основний закон містить норми, які передбачають втрату депутатського мандата в разі зміни партійної належності. Так, згідно зі ст. 160 Конституції Португалії, депутатський мандат втрачає депутат - член політичної партії, який набув членство в іншій партії, "від якої не балотувався на виборах" [5, с. 249]. Крім цього, існують норми, що передбачають втрату мандата у разі припинення діяльності відповідної партії.

Відповідальність парламентаря як члена політичної партії, за списками якої його було обрано до парламенту, фіксується основним законом у формі так званого "імперативного партійного мандата" [6, с. 87]. Пункт 6 ст. 81 Конституції України передбачає, що "невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій) до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або вихід народного депутата України зі складу такої фракції" тягне за собою наслідки у вигляді дострокового припинення повноважень такого депутата.

Уважний аналіз зазначених норм свідчить про прагнення встановити відповідальність парламентаря не стільки перед членами партії, скільки перед "керівним органом" відповідної політичної сили. Рішення останнього лежить в основі сучасного механізму політичної відповідальності українського парламентаря.

На думку відомого експерта у сфері політики професора С.Телешуна, в українському політичному середовищі відбувається підміна понять. Мова йде про те, що відповідальність депутата не може обмежуватись такими

суб'єктами, як: а) партійне керівництво; б) партійний з'їзд; в) партія. Вона має лежати в площині відповідальності перед виборцями, що підтримують певну політичну силу. Остання повинна виступати не лише носієм конкретної ідеології, а і суб'єктом реалізації зазначеної ідеології у формі конкретних програм та осередком формування кадрового забезпечення для втілення цих програм у життя.

Очевидно, що сучасні парламентські партії не виконують ці три ключові функції. Одним із наслідків такого стану речей є існування в складі парламенту такого феномену, як "парламентарі, що не входять до складу будь-якої фракції". Станом на 4 листопада 2009 р. нараховувалося шестеро осіб із зазначеним статусом. Ці народні депутати були виключені зі складу фракцій своїми ж колегами. Формально таке виключення могло б слугувати прикладом дії механізму політичної відповідальності, але: 1) ніхто не може виключити, що зазначені депутати не пройдуть до наступного складу парламенту за списками інших партійних утворень; 2) не завжди ті, хто голосував за виключення, мають політико-моральне право оцінювати дії своїх колег. Як зазначає народний депутат Г.О.Омельченко, у складі фракції сьогодні є раніше судимі, ті, кого розшукував Інтерпол, особи, які підозрюються у скоєнні злочину проти неповнолітніх тощо [7].

Безперечно, в умовах, коли більшість виборців голосують не за політичні партії, а за особистостей, які очолюють список кандидатів у депутати, доречно ставити питання щодо персональної відповідальності останніх за діяльність депутатів-членів тієї чи іншої фракції. Усвідомлення цього факту є і у лідерів, зокрема Юлія Тимошенко перед позачерговими парламентськими перегонами публічно заявила, що особисто формувала передвиборний список свого блоку і несе персональну відповідальність за кожного його члена. Проте в цьому разі ми постаємо перед загрозою дискредитації ідеї парламентаризму як такого, а отже, зміни характеру політичного режиму держави.

Очевидно, що існуючий стан речей не становив би такої високої загрози для суспільства, якби в Україні діяли принципи фінансової децентралізації влади та були дієві органи місцевого самоврядування на місцях. Сьогодні ж наслідки відсутності будь-якої політичної відповідальності парламентарів перед своїми громадянами проявляються у рівні довіри останніх до парламентської інституції в цілому та політиків зокрема. Так, за даними дослідження, яке провела компанія GfK Ukraine, у березні 2009 р. рівень довіри громадян до Верховної Ради становив 2,7% [8]. У свою чергу, професія політиків викликає недовіру ("скоріше не довіряю" та "повністю не довіряю") у 73,2% українських громадян [9].

Висновки. Відповідальність політика - це добровільно взяте на себе зобов'язання опікуватись суспільними проблемами. У цьому контексті сучасний парламентар несе відповідальність подвійного характеру: індивідуальну та солідарну.

Історія парламентаризму виділяє два види індивідуального зв'язку парламентаря з виборцями - імперативний та вільний мандат депутата. Перший передбачає юридичну відповідальність політика перед тими виборцями, які віддали за нього свої голоси. На сьогодні практика імперативного мандата в європейських країнах діє лише на місцевому рівні. У вищій представницькій органі депутатів обирають на засадах вільного мандата. Тобто парламентар представляє інтереси народу в цілому, а не лише тих виборців, що віддали за нього голос. Перед громадянами він несе відповідальність політичного характеру. Основними її принципами є всеосяжність, безперервність та відповідальність з точки зору майбутнього розвитку об'єкта своєї опіки.

Солідарна політична відповідальність парламентаря ґрунтується на партійних засадах формування єдиного законодавчого органу. В Україні партійний принцип формування парламенту було започатковано політичною реформою 2004 р. Проте практика українського парламентаризму засвідчує, що за партійними списками до парламенту потрапляє чимала кількість безпартійних депутатів. Більше того, за принципом політичного виживання вони легко змінюють партійну належність і не несуть за це відповідальності ні перед членами партії, ні перед виборцями в цілому. На сьогодні більшість парламентарів несуть відповідальність виключно перед лідерами партійних утворень, від волі яких залежить їх подальша політична кар'єра. Очевидно, що в таких умовах вільний мандат парламентаря лишається переважно декларацією, а зародки парламентаризму опиняються перед загрозою знищення.

Наслідком такого стану речей є загрозово низький рівень довіри громадян до партій (3,2%) та парламенту (2,7%). Ця реакція на безвідповідальність політиків не лише ставить під питання легітимність владних рішень, а й руйнує принципи функціонування суспільства.

Очевидно, що зазначені проблеми потребують законодавчого вирішення. В українському політичному та науковому середовищі активно дискутуються необхідність зміни виборчого законодавства і перехід до більш демократичної практики відкритих партійних списків. Проте, як зазначає С.Телешун, і система відкритих списків може бути дискредитована, якщо не буде вироблено механізму відповідальності парламентаря перед виборцем упродовж всього періоду виконання покладених на нього суспільством обов'язків. Крім зміни чинного виборчого законодавства, підвищити ефективність функціонування парламентаря з точки зору його відповідальності могли б і такі нормативно-правові рішення:

- 1) встановлення конституційної відповідальності парламентаря за вихід з партії, за списками якої його було обрано до парламенту;
- 2) обмеження права парламентаря обиратися до законодавчого органу двома каденціями поспіль. Наступне балотування можливе лише через скликання.

Перспективним напрямом у контексті наукового осмислення проблеми відповідальності парламентарів перед громадянами є дослідження таких її різновидів, як моральна та юридична відповідальність.

Список використаних джерел

1. Політологічний енциклопедичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка та ін. - 2-ге вид., допов. і перероб. - К. : Генеза, 2004. - 736 с.
2. *Йонас Г.* Принцип відповідальності. У пошуках етики для технологічної цивілізації : пер. з нім. / Г. Йонас. - К. : Лібра, 2001. - 400 с.
3. *Кислий П.* Становлення парламентаризму в Україні: На тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз. - К. : Абрис, 2000. - 414 с.
4. *Виборчі списки кандидатів від партій (блоків) / Центр. виб. коміс.* - Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2007/w6p001>
5. *Шаповал В. М.* Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підручник / В. М. Шаповал. - К. : Юрінком Інтер, 2008. - 480 с.
6. *Євграфов П. Б.* Конституція України: коментар змін (2004-2007). Теоретичні та практичні аспекти : наук.-практ. посіб. / П. Б. Євграфов. - К. : Всеукр. асоціація видавців "Правова єдність", 2007. - 204 с.
7. *Омельченко Г.* После выхода из партии "Батьківщина" я стал спокойно спать по ночам / Г. Омельченко. - Режим доступу : <http://www.from-ua.com/politics/6bbbc98ed4eb.html>
8. *Найбільше українці не довіряють Раді та президенту // Укр. правда.* - Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2009/4/21/93541.htm>
9. *Соціологічне опитування: Наскільки Ви довіряєте представникам наступних професій? / Центр Разумкова.* - Режим доступу : http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=254

Андрій Тіньков,
*здобувач кафедри політичної аналітики
і прогнозування НАДУ*

Політична корупція в системі державного управління: українські реалії

У статті досліджується проблема впливу політичної корупції в Україні на систему державного управління, визначаються основні причини, рівні впливу та прояви політичної корупції.

Ключові слова: корупція, політична корупція, державне управління, рівні впливу.

The problem of political corruption influence in Ukraine on the system of government is investigated in this article. The most important causes, authority levels and demonstration of political corruption are determined.

Key words: corruption, political corruption, government, authority levels.

Постановка проблеми. Політична корупція як соціальне явище існує практично в усіх країнах світу, у тому числі в тих, що належать до так зва-