



Віктор Мельниченко,

кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри права
і законотворчого процесу НАДУ

Політична відповідальність публічно-владних інституцій у системі соціальної відповідальності

Статтю присвячено визначенню предметної специфіки та механізму забезпечення політичної відповідальності публічно-владних інституцій, її розмежуванню із відповідальністю юридичною.

Ключові слова: політична відповідальність, юридична відповідальність, моральна відповідальність, органи публічної влади.

The article is consecrated to the determination of subject specificity and mechanism of political responsibility of public authorities and its distinguishing among legal responsibility.

Key words: political responsibility, legal responsibility, moral responsibility, public authorities.

Постановка проблеми. Відповідальність у суспільстві значною мірою постає як "обов'язок і готовність суб'єкта відповідати за власні дії і вчинки та їх наслідки" [18, с. 227]. Завдячуючи цьому забезпечується стійкість та впорядкованість суспільних відносин. А розмаїття цих відносин вимагає і різноманітності проявів, форм, видів соціальної відповідальності, які складають цілісну *систему* соціальної відповідальності, де досить специфічною підсистемою є *відповідальність у публічному управлінні*.

Особливі вимоги до відповідальності публічно-владних інституцій зумовлені їх роллю у вирішенні суспільних проблем та специфікою задіяних засобів - до легального і легітимного примусу включно. Неналежне (і тому - безвідповідальне) використання публічної влади неминуче обертається кризою довіри не тільки до її носіїв, але й, що особливо небезпечно, до самих владних інституцій. Складність забезпечення відповідальності у цьому випадку визначається тим, що будь-який носій влади тією чи іншою мірою

виявляє схильність до поведінки і діяльності згідно з власними інтересами, потребами та уподобаннями. Навіть перебування на публічній посаді є результатом успішної реалізації приватного інтересу особи.

Тому суспільство об'єктивно потребує універсального та ефективного механізму, здатного за будь-яких обставин підпорядкувати приватний інтерес носіїв публічної влади загальним потребам, цілям, завданням. Таке підпорядкування значною мірою забезпечується поєднанням специфічних за предметом юридичної, моральної та політичної відповідальності. На жаль, практика публічного управління в Україні виявляє не тільки слабкість механізмів забезпечення кожного з цих видів відповідальності, але й нерозуміння їх відмінності та специфічності засобів забезпечення.

Аналіз останніх досліджень виявляє достатньо суперечливу картину. С.Балан, О.Зайчук, В.Кафарський, І.Кресіна, Н.Оніщенко, М.Самуйлік та інші науковці, звертаючись до проблем політичної відповідальності, слушно розглядають її як окремий вид соціальної відповідальності [5; 8-10; 17]. Натомість в окремих напрацюваннях відсутнє розмежування політичної і юридичної відповідальності - передусім такого виду юридичної відповідальності, як конституційно-правова. Висловлюються твердження про політичний характер конституційно-правової відповідальності [12, с. 8]. Унормування відповідальності публічно-владних інституцій розглядається як підстава її віднесення до конституційної або конституційно-правової [6; 7]. Подекуди політична відповідальність безпосередньо визначається як вид юридичної відповідальності [15, с. 146]. Є й погляд на конституційно-правову відповідальність як різновид політичної [11, с. 16]. Це попри те, що Конституційним Судом України зверталася увага як на *принципову відмінність між політичною та юридичною відповідальністю* ("для останньої характерним є порушення юридичних норм, без чого неможлива реалізація санкції правової норми"), так і *закріплення положеннями Конституції України не тільки конституційно-правової, але й політичної відповідальності* (зокрема Кабінету Міністрів України) [1, с. 32]. Таким чином, зберігається потреба осмислення як предметної специфіки політичної відповідальності (порівняно із моральною та юридичною), так і особливостей її забезпечення.

Формулювання цілей статті. Метою статті є визначення місця та особливостей політичної відповідальності органів публічної влади в системі соціальної відповідальності. Відповідно реалізуються наступні завдання: 1) виокремлення предметної специфіки політичної відповідальності публічно-владних інституцій порівняно із юридичною та моральною; 2) позначення ролі правового унормування механізму політичної відповідальності; 3) розмежування політичної і юридичної відповідальності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Визначення предметної специфіки політичної відповідальності потребує з'ясування специфіки інших

видів відповідальності в публічному управлінні. Внаслідок реалізації публічної влади, передусім у правовій формі, особливе місце належить **юридичній відповідальності** як відповідальності за недодержання формально визначених загальнообов'язкових правил поведінки, встановлених (або санкціонованих) і гарантованих державою. Свого часу навіть стверджувалося, що "вся юридична наука присвячена в різних аспектах вивченню природи відповідальності і специфічних форм її правового забезпечення" [13, с. 20]. Однак далеко не всі відносини в суспільстві опосередковуються правом, що унеможливує і встановлення державою санкцій за недодержання тих чи інших юридичних норм.

Держава постає стосовно права формуючим і гарантуючим чинником, втілюючи в його нормах свою волю, однак саме *формування і визначення цієї волі є складним політичним процесом*. Юридичні норми, істотно впливаючи на політичне життя суспільства, вводячи бурхливий політичний процес у формально визначені межі, все ж неспроможні стати над політикою. Тому право (і юридична відповідальність) може поставати як засіб не тільки узгодження суспільних інтересів, але й реалізації волі політично пануючого угруповання всупереч інтересам інших членів суспільства.

Під впливом певних чинників та за відповідних умов можливі (і часто виникають) ситуації, коли особи і цілі колективи свідомо порушують норми права, але притягнення їх до юридичної відповідальності (яке само по собі є формалізованим процесом) не відбувається. Приміром, незаконність рішень або дій суб'єкта владних повноважень потребує офіційного визнання. Інакше вони вважаються законними і підлягають виконанню, безвідносно наочної суперечності матеріальним або процесуальним вимогам закону. Чимало прикладів дає необмежений у часі наступний конституційний контроль в Україні, який уможливує визнання неконституційними положень тривалий час чинних нормативно-правових актів [2, с. 17; 3, с. 43].

Встановлення державою формально визначених правил поведінки окремих осіб і колективів є засобом формування позитивної відповідальності [19, с. 102]. Та внаслідок своєї природи юридична відповідальність більшою мірою є негативною (настає внаслідок недодержання норми права) та ретроспективною (настає після вчинення правопорушення). Однак негативну відповідальність у публічному управлінні ми схильні розглядати як вторинну порівняно із відповідальністю позитивною, оскільки вона може бути реальною за умови обмеженості кола суб'єктів-правопорушників. За масових правопорушень, які загрожують порядку управління, притягнення до відповідальності може стати проблематичним. Приміром, під час відомих подій листопада-грудня 2004 р. у столиці України дії широкого кола осіб, спрямовані на захоплення державних або громадських будівель чи споруд, втручання у діяльність державного діяча, перешкоджання діяльності

органів державної влади тощо, містили ознаки злочину. Однак за ці дії до відповідальності ніхто притягнутий не був.

Важливою складовою відповідальності в публічному управлінні постає **моральна відповідальність** як відповідальність за додержання виконуваних через внутрішнє переконання правил поведінки, які сформувалися в даному суспільстві відповідно до загальноприйнятих уявлень про добро і зло, справедливість і несправедливість, честь і безчестя тощо. За своєю природою ця відповідальність є передусім позитивною, зорієнтованою на свідоме дотримання норм моралі. Значно меншою мірою вона є негативною, єдиною санкцією тут постає громадський осуд.

Дієвість моральної відповідальності в публічному управлінні істотно знижується вже внаслідок значною мірою субординаційного характеру відносин. Тож громадський осуд може бути ефективним засобом впливу на поведінку посадової особи місцевого самоврядування в невеликому поселенні, але практично непомітним - у великому місті. І абсолютно неефективним - у колективі працівників державного органу, де порушником є його керівник, - "нехай засуджують, аби боялися".

На дієвість моральної відповідальності істотно впливає усталеність суспільних уявлень про добро і зло, справедливе та несправедливе тощо. В кризовому соціумі, де відбувається переосмислення змісту і самоцінності цих категорій, навряд чи можна розраховувати на однозначність цих уявлень. Приміром, працевлаштування в держапараті за поділом "свій/чужий" може засуджуватися "чужими", але цілком схвалюватися "своїми", а за умов, коли "свої" та "чужі" постійно міняються місцями, осуд постає відображенням не певної загальносуспільної позиції, а виявом егоїстичних інтересів тих, хто опинився серед "чужих".

Саме тому необхідною і неповторною складовою відповідальності в публічному управлінні постає **політична відповідальність** як відповідальність за цільове здійснення політичного представництва. Саме так, в універсальній формі, придатній для застосування безвідносно часових або просторових обмежень, ми б визначили сутність цієї відповідальності. Видається недоцільним внесення у це визначення елементів, які обмежують його універсальність. Приміром, є бачення цієї відповідальності як відповідальності органів державної влади і посадових осіб перед народом, населенням відповідної території "за невідповідність їхньої діяльності мандату довіри, що виявляється в їхній нездатності напрацьовувати і здійснювати максимально корисні для блага людей рішення" [16, с. 64]. Але на практиці: формула політичної відповідальності подекуди більше нагадує описану ще Гесіодом: "Ти винен тим, що хочу я, бач, їсти!".

Інша річ, що політичне представництво ніколи не було універсальним за своїм змістом. Приміром, у східних деспотіях монарх не представляв

винятково самого себе (в такій якості він навряд чи зміг би пробути скільки-небудь довго на троні) - його слід розглядати як представника певних панівних верств, спроможних у випадку неналежних поведінки та діяльності усунути свого повелителя. Прикладів таких переворотів історія людства знає безліч. У цьому відношенні К.Поппер слушно зауважував: "Жодна політична влада ніколи не була неконтрольованою і, поки люди будуть залишатися людьми... , не може бути абсолютної і необмеженої політичної влади" [14, с. 141].

Натомість в умовах демократичної держави відповідальність за здійснення політичного представництва реалізується значною мірою через ненадання мандата на чергових виборах або його дострокове відкликання. Така відповідальність притаманна всім відносинам, пов'язаним із передачею права на здійснення публічно-владних функцій від імені тих чи інших суб'єктів. Приміром, парламенту і президенту - від народу, уряду - від парламенту або (і) президента, представницьким органам самоврядування і виборним посадовим особам - від локальних спільнот, виконавчим самоврядним інституціям - від представницьких органів самоврядування.

Специфіка публічно-владних відносин передбачає їх обов'язкове врегулювання нормами позитивного права. Тож і відносини відповідальності не можуть бути поза правовим регулюванням. Негативна відповідальність (у тому числі моральна і політична) публічно-владних інституцій та посадових осіб перетвориться на фікцію, якщо вона не супроводжуватиметься настанням правових наслідків. І навпаки, навіть моральна відповідальність у сфері публічного управління може бути ефективною та дієвою за умови належного правового врегулювання. Наприклад, кодекси професійної етики як виклад певного узагальненого бачення правил загальноприйнятої поведінки мають прийматися, безумовно, не органами влади, а спеціальними зібраннями уповноважених представників. Однак процедура скликання цих зібрань, їх повноваження і порядок діяльності мають визначатися державою. Нестача таких інституційних механізмів в умовах України зумовлює встановлення "Загальних правил поведінки державних службовців" відомчим нормативно-правовим актом, їх забезпечення підкріплено відповідними організаційними заходами, а між тим предмет регулювання почасти стоїть саме додержання морально-етичних норм [4].

Ще більшою мірою правового унормування потребує відповідальність політична. Не можна погодитися з думкою, що "процедури політичної відповідальності не мають конституційно-правового регулювання" [9, с. 130]. Здійснення політичного представництва в демократичній державі **неможливе взагалі без детального правового регулювання**. *Нормами права*, щонайменше, мають бути визначені: термін, на який той чи інший суб'єкт відповідальності (особа або колектив) уповноважується кого-небудь представляти, процедура покликання представника (президента, делегата, депутата,

міністра, мера тощо) до здійснення відповідних правообов'язків, доцільність визначення змісту діяльності представника його довірителями, можливість і форма дострокового припинення повноважень представника у разі неналежного виконання покладених функцій. Значущість саме правового регулювання відповідальності блискуче доводять тотальні скарги на безвідповідальність депутатського корпусу місцевих рад після обрання на пропорційних виборах 2006 р. Загалом без потужних нормативно-правових підвалин політичної відповідальності вона неминуче буде реалізовуватися у досить специфічних формах, притаманних і недемократичним режимам.

З огляду на необхідність правового врегулювання механізму політичної відповідальності постає проблема розмежування політичної та юридичної відповідальності. Передусім політична відповідальність значно більшою мірою суб'єктивізована і відносна. Виборець може надати мандат довіри виходячи з одних уявлень про належне його використання, але потім ці уявлення можуть змінитися, у тому числі під впливом зовнішніх чинників. Можливою є розбіжність у розумінні належного використання представництва представником і його довірителями. Практична реалізація політичної відповідальності в демократичній державі відбувається *на засадах змагальності інтересів* і забезпечення в діяльності публічно-владних інституцій як найбільш впливових із них, так і найпривабливіше поданих. Не викликає сумніву залежність політичної відповідальності від спроможності широкого загалу оцінювати діяльність владних структур, адекватної умовам представницької демократії політико-правової культури населення, розвиненості політичних інститутів.

На відміну від юридичної відповідальності, політична відповідальність є передусім позитивною та перспективною. Здійснення політичного представництва саме по собі передбачає позитивні очікування від діяльності представників. Слід відзначити, що винятково негативний досвід представництва давно б його дискредитував. Однак процес демократизації у світі упродовж принаймні останніх 200 років постає передусім як розвиток представницької демократії. З середини ХХ ст. світ керується визначенням Й.Шумпетером демократичної держави як такої, "для прийняття політичних рішень в якій окремі громадяни здобувають право вирішувати, змагаючись за голоси виборців" [20, с. 334].

Політична відповідальність є більшою мірою колективною відповідальністю, а не індивідуальною. Це безпосередньо зумовлено тим, що здобуття і практична реалізація публічної влади (навіть на рівні локальних спільнот, за винятком хіба що зовсім невеликих поселень) не є і не може бути справою одинаків. Йдеться про відповідальність партій, громадських об'єднань, окремих соціальних верств, інших суспільних сил та інституцій *тією мірою, якою вони здійснюють політичне представництво*. Забезпечення

чення політичної відповідальності конкретних осіб залежить від їх належності до тих чи інших угруповань.

Політична відповідальність здебільшого безпосередньо не пов'язана з певними рішеннями, діями або бездіяльністю конкретної публічно-владної інституції або окремого посадовця, хоч і не виключає можливості 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 спільнот 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, представлені у сфері управління певними особами, визначають зміст, форму і способи використання публічної влади і з якими мають пов'язуватися всі наслідки подібного використання.

Відзначаючи відмінність політичної відповідальності від юридичної, слід врахувати, що *політична відповідальність окремих суб'єктів публічно-владних відносин може бути трансформована в юридичну (конституційно-правову)*. Практична потреба такої трансформації зазвичай зумовлена необхідністю посилення в цілому відповідальності за практичну реалізацію публічно-владних повноважень. Зокрема, відносність та невизначеність, притаманні політичній відповідальності, змінюються визначенням складу правопорушення (об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона), формалізацією процедури притягнення до відповідальності та створенням спеціальних судів.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок. Політична відповідальність публічно-владних інституцій розглядається як засіб не стільки додержання певних соціальних норм (на відміну від юридичної та моральної), скільки - забезпечення цільового характеру політичного представництва. Її забезпечення не тільки передбачає регулювання нормами права, але й є неможливим без такого регулювання. При цьому політична відповідальність має низку принципових відмінностей від відповідальності юридичної.

Перспективи подальших розвідок мають визначитися необхідністю: більш ретельного з'ясування змісту ефективних юридичних механізмів забезпечення політичної відповідальності із залученням зарубіжного досвіду, виявлення специфіки політичної відповідальності органів державної влади і органів місцевого самоврядування, оцінки реального змісту (політичного/юридичного) відповідальності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб) від 7 трав. 2002 р. № 8-рп/2002 // Вісн. Конституц. Суду України. - 2002. - № 2. - С. 29-34.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини другої статті 16 Дисциплінарного статуту прокуратури України, затвердженого Постановою Верховної Ради України "Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України" (справа про Дисциплінарний статут прокуратури) № 13-рп від 22 черв. 2004 р. // Вісн. Конституц. Суду України. - 2004. - № 3. - С. 15-17.
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) // Вісн. Конституц. Суду України. - 2010. - № 5. - С. 36-43.
4. Про затвердження Загальних правил поведінки державних службовців : Наказ Головного управління державної служби України від 4 серп. 2010 р. № 214. - Режим доступу : <http://zakonl.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1089-10>
5. *Балан С. Б.* Співвідношення політичної та конституційно-правової відповідальності у здійсненні державної влади : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / С. В. Балан ; НАН України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. - К., 2007. - 20 с.
6. *Батанов О. Б.* Відповідальність в місцевому самоврядуванні: деякі питання теорії / О. Б. Батанов // Правова держава : щоріч. наук. праць Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. - Вип. 13. - К. : ІДіП ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. - С. 135-146.
7. *Батанова Н.* Конституційно-правова відповідальність у сфері місцевого самоврядування / Н. Батанова // Вісн. Центр. виборч. комісії. - 2008. - № 4. - С. 61-67.
8. *Зайчук О. В.* Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. - К. : Юрінком Інтер, 2006. - 688 с.
9. *Кафарський В. І.* Політична і конституційно-правова відповідальність суб'єктів державно-політичних відносин / В. І. Кафарський // Держава і право : зб. наук. пр. - Вип. 48. - К. : ІДіП ім. В. М. Корецького НАН України, 2010. - С. 124-131.
10. *Кресіна І. О.* Політична відповідальність: суть, ознаки, особливості / І. О. Кресіна, С. В. Балан. - К. : ІДіП ім. В. М. Корецького НАН України, 2009. - 68 с.
11. *Малкіна Г.* Вибори як засіб реалізації політичної відповідальності / Г. Малкіна // Віче. - 2008. - № 12. - С. 16-18.
12. *Мельник О. В.* Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. В. Мельник ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. - К., 2000. - 17 с.
13. Ответственность в управлении / И. А. Бачило, П. Г. Щекочихин, С. В. Катрич и др. ; отв. ред. А. Е. Лунев, Б. М. Лазарев. - М. : Наука, 1985. - 303 с.
14. *Поппер К.* Відкрите суспільство та його вороги : в 2 т. Т. 1. У полоні Платонових чарів : пер. з англ. / К. Поппер. - К. : Основи, 1994. - 444 с.

15. Рябченко О. П. Примус як ознака політичної відповідальності / О. П. Рябченко // Вісн. Нац. ун-ту внутр. справ. Спецвип. : До 10-річчя утворення Національного університету внутрішніх справ / ред. О. М. Бандурка. - Х. : НУВС, 2002. - С. 141-145.

16. Савин В. И. Ответственность государственной власти перед обществом / В. И. Савин // Государство и право. - 2000. - № 12. - С. 64-72.

17. Самуйлік М. М. Політична відповідальність: специфіка, структура, функціонування : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / М. М. Самуйлік ; Одес. держ. ун-т ім. І. І. Мечникова. - Одеса, 1997. - 24 с.

18. Социологический энциклопедический словарь / ред.-координатор - Г. В. Осипов. - М. : НОРМА (Изд. гр. НОРМА-ИНФРА-М), 2000. - 488 с.

19. Цишковский Е. А. Функции позитивной юридической ответственности в системе социального контроля / Е. А. Цишковский // Современные проблемы государства и права : сб. науч. тр. - Вып. 1. - Нижний Новгород : Изд-во Нижегород. фил. МГЭИ, 2003. - С. 101-109.

20. Шумпетер Й. А. Капіталізм, соціалізм і демократія / Й. А. Шумпетер : пер. з англ. В. Ружицького та П. Тарашука. - К. : Основи, 1995. - 528 с.

Юрій Рубан,

кандидат технічних наук, депутат Київської обласної ради

Демократія як чинник політичної єдності

У статті здійснюється пошук визначення демократії, яке б спиралося на її існування у конкретній державі-нації та розкривало її здатність об'єднувати громадян у сфері політичного. Такий підхід дає змогу побачити зв'язок між поняттями "демократія", "державна", "національна ідентичність" та використати його для аналізу державних політик.

Ключові слова: демократія, держава, політична сфера, національна ідентичність.

The article proposes to develop the definition of democracy, which should be based on its existence in a specific nation-state and its ability to unite citizens in politics. This approach allows us to see the connection between the notions of democracy, state, national identity and to use it for police analysis.

Key words: democracy, state, politics, national identity.

Постановка проблеми. Демократія, як і нація чи свобода, належить до групи ключових політичних понять, яким непросто дати вичерпне визначення в категоріях політичної філософії. Накопичений емпіричний досвід змушує переосмислювати і доповнювати формулювання Фукідіда [1, с. 283] чи Г.Гегеля [2, с. 92]. На це існує низка причин, серед яких можна виділити такі, взаємно пов'язані.

По-перше, демократичні країни Європи і США у ХХ ст. демонстрували високий рівень економічного і соціального розвитку, особливо приваб-