

ПРОБЛЕМИ ВСТАНОВЛЕННЯ ТА МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Білоус К. С.,

*аспірант кафедри політології та філософії,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління,
м. Харків*

Проаналізовано проблеми, які перешкоджають встановленню політичної відповідальності в публічному управлінні України. Розглянуто основні механізми забезпечення політичної відповідальності. Окреслено основні напрямки їх вдосконалення.

Ключові слова: політична відповідальність, механізм забезпечення політичної відповідальності, відкликання депутата, вибори, громадянська активність, етичний кодекс, диктатура совісті.

Bilous K. S.,

*Postgraduate Student of Political Science and Philosophy Department,
KRI NAPA, Kharkiv*

PROBLEMS OF ESTABLISHING AND MECHANISMS FOR ENFORCEMENT OF POLITICAL RESPONSIBILITY

The article analyzes the problems that hinder the establishment of political responsibility in the public administration of Ukraine. The main mechanisms of ensuring political responsibility are considered. The main directions of their improvement are outlined.

Key words: political responsibility, mechanism of ensuring political responsibility, withdrawal of a deputy, elections, civic activity, ethical code, dictatorship of conscience.

Постановка проблеми Видатні мислителі століттями розвивали ідеї про народ як головний суб'єкт і джерело влади, про шляхи і засоби реалізації ним своєї волі, підкорення собі влади. Однак сучасна практика публічного управління характеризується відсутністю зворотного зв'язку від суспільства до держави. Це пов'язано з відсутністю механізмів забезпечення політичної відповідальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій Інститут політичної відповідальності не є новим явищем у науці публічного управління. Дане питання не обходять увагою як вітчизняні, так і зарубіжні вчені. Серед вітчизняних науковців, які висвітлювали поняття, підходи до розуміння, механізми політичної відповідальності, слід назвати таких учених, як А. Антоненко, Е. Афонін, В. Бакуменко, І. Бондаренко, О. Валевський, В. Козаков, В. Мельниченко, П. Надолшній, Н. Оніщенко, І. Савченко, О. Скнар, В. Торяник, І. Халдай, І. Хорт та ін. Серед зарубіжних дослідників слід виділити Дж. Акермана, А. Шедлера, К. Штайна. Попри достатню кількість звернень науковців до питання політичної відповідальності, недостатньо висвітленими залишаються саме механізми забезпечення політичної відповідальності в публічному управлінні.

Метою статті є виокремлення проблем, які перешкоджають встановленню політичної відповідальності в публічному управлінні України, аналіз основних механізмів забезпечення політичної відповідальності та окреслення напрямків їх вдосконалення.

© Білоус К. С., 2018

Виклад основного матеріалу. Поняття політичної відповідальності сьогодні міцно увійшло в побутовий політичний лексикон, проте дуже рідко за вживанням цього словосполучення стоїть певна концепція чи конкретний механізм.

Саме на дослідження та встановлення конкретних механізмів забезпечення політичної відповідальності спрямоване наше дослідження, чого неможливо зробити без виявлення проблем, які заважають її встановленню.

Першим проблемним питанням, що, на нашу думку, виникає при дослідженні політичної відповідальності, є питання встановлення критеріїв, які будуть чітко розмежовувати, що є безвідповідальним, а що ні. При цьому потрібно брати до уваги те, що реалізація політичної відповідальності не є сама по собі самоціллю її існування, вона лише покликана забезпечувати максимально продуктивну діяльність всіх учасників політичних відносин. Тому неминуче виникає питання про можливі “обмеження” політичної відповідальності, які дозволяють розглядати безвідповідальність політичного діяча як дозволена при відповідних обставинах [6].

Наступною проблемою є питання про людину як суб'єкта політичної відповідальності. Дана проблема полягає в тому, що розвиток уявлень про народний суверенітет як джерело влади поставив у свою чергу питання: “а чи несе сам народ, кожен конкретний індивід відповідальність за свій політичний вибір?”. Німецький філософ К. Ясперс у своєму трактаті “Вопрос о виновности” з підзаголовком “О политической ответственности Германии” вів мову про політичну відповідальність народу за діяльність своєї держави [8]. Свою думку він обґрунтував тим, що політична вина кожного складається в діях своїх політичних діячів, внаслідок чого кожен несе відповідальність за наслідки дій держави. К. Ясперс доходить висновку про всеосяжність політичної відповідальності кожного, навіть якщо фактично не бере участі у політичних відносинах. З думкою філософа важко не погодитись, адже, без сумніву, політично відповідальний виборець повинен осмислено приймати рішення про свою участь у виборах та про те, за яку партію та кандидата він віддасть свій голос.

Звичайно, вести мову про політичну відповідальність громадянина у повному сенсі неможливо, оскільки це певною мірою може впливати на виборчі права громадян, проте певні стимулюючі норми можна запровадити, керуючись при цьому міжнародним досвідом, який показує, що у багатьох країнах запроваджені покарання за неявку на вибори. За приклад візьмемо аналіз проведений політологом Н. Білоус [4], яка визначила, які ж саме покарання чекають громадян за неявку на вибори у різних країнах. Так, наприклад, у Бельгії перша неявка на вибори без поважної причини карається штрафом в 50 євро. У разі повторного порушення сума штрафу збільшується до 125 євро. Після четвертого “прогулу” громадянин позбавляється виборчих прав на 10 років, а також можливості отримати посаду на держслужбі. У Греції відсутність виборця у країні на момент виборів не є поважною причиною для неучасті у голосуванні. Громадяни, які опиняться на момент виборів за кордоном, зобов'язані проголосувати заздалегідь. Крім штрафів за неявку, можуть бути більш серйозні санкції аж до арешту і тюремного ув'язнення на термін від одного місяця до одного року, а також позбавлення звань і посад. Практика накладення штрафів у розмірі від 25 до 70 євро існує також в Італії, Німеччині, Австрії та на Кіпрі. З 1924 р. участь у виборах обов'язкова для жителів Австралії. Завдяки введеному штрафу, який зараз становить близько 13 дол., явка, як правило, перевищує 90 %.

При цьому, щоб уникнути штрафу, досить офіційно повідомити виборчком про свою неявку із зазначенням її причин. В Аргентині, крім штрафу за неучасть у виборах у розмірі від 20 до 200 дол., передбачено таке покарання, як позбавлення громадянина можливості протягом трьох років обіймати державні посади.

Набагато більш жорстка система діє в Пакистані, де виборцю “прогульникові” в кращому випадку загрожує штраф в 60 дол., а в гіршому – каторжні роботи строком до п’яти років. У Туреччині за неявку на вибори передбачений штраф в розмірі близько 14 дол., а злісні порушники піддаються кримінальному переслідуванню. В Єгипті сума штрафу не перевищує одного долара, однак тому, хто не прийшов на вибори, також загрожує тюремне ув’язнення. У Бразилії неучасть у виборах загрожує не тільки штрафом, але й необхідністю письмово пояснити причину неявки на дільницю для голосування. У Люксембурзі штраф за першу неявку становить 80 дол., за другу – 240. Більш суворим покаранням є тимчасове позбавлення виборчих прав ухвалою суду. Особа, позбавлена виборчих прав, не може бути прийнята на державну і муніципальну службу. Наприклад, вчителем в школу, яка фінансується за рахунок місцевого бюджету. У Сербії за неучасть у голосуванні передбачено покарання у вигляді штрафу. У Сан-Марино також передбачена кримінальна відповідальність за неявку на виборчу дільницю.

Ще однією проблемою встановлення та реалізації політичної відповідальності є така особливість української політичної системи як – неструктурованість та високий ступінь суміщення і взаємозамінності політичних ролей, яка полягає у концентрації влади в одному центрі. Така тенденція концентрації влади призводить до того, що на політичному рівні існує лише одна-єдина “інстанція” відповідальності, яка встановлює свій “прихований” масштаб оцінки поведінки та покликана стежити за його виконанням представниками всіх гілок влади.

Подолання вказаних проблем дозволить нам стати на шлях встановлення та реалізації політичної відповідальності, яка має особливу актуальність, оскільки саме в ній ми бачимо вирішення якщо не всіх, то більшості проблем у сфері взаємовідносин суспільства та влади.

Тепер від проблем, які перешкоджають встановленню політичної відповідальності перейдемо до механізмів забезпечення такої відповідальності. Першим ми розглянемо такий механізм як відкликання депутата виборцями.

На сьогоднішній день ситуація із можливістю відкликання депутатів є неоднозначною, якщо говорити про відкликання народних депутатів, то така можливість взагалі не передбачена, а от механізм відкликання депутатів місцевих рад хоча і наявний, він закріплений у Розділі V ЗУ “Про статус депутатів місцевих рад” [5], проте практика реалізації даної можливості майже відсутня. Це пов’язано з рядом причин, серед яких ми виділили наступні: по-перше це, як вже наголошувалося нами вище, відсутність критеріїв розмежування, що є безвідповідальним, а що ні, це питання на нашу думку є ключовим, вирішення якого частково допоможе відповіді на запитання про спроможність виборців зважено оцінювати діяльність депутатів; по-друге, відсутність активності самих виборців, що може з одного боку бути пов’язано з поганим інформуванням про діяльність депутатів, зокрема, відсутність звітності депутатів перед виборцями, а з іншого боку неготовність самого виборця до активних дій з процедур припинення по-

вноважень та відкликання депутата; по-третє, складність самої процедури відкликання, яка полягає у правовій невизначеності певних процедурних питань, зокрема такого як недосконалість механізму перевірки територіальною виборчою комісією достовірності відомостей про громадян, які містяться в підписних листах на підтримку пропозиції відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою.

Вирішення даних питань містить не тільки правовий аспект, а й моральний та виховний, оскільки активних громадян потрібно виховувати і розповідати їм про неминучу їхню участь у політичному житті. Як висловився свого часу французький політичний діяч XVIII ст. Монталамбер: “Навіть якщо ви не займаєтеся політикою, то все одно політика займеться вами” [7]. І це необхідно розуміти.

Приклади цілеспрямованого виховання відповідальності як якості особистості можна виявити в аналізі зарубіжного досвіду. Так, формування суб'єктивної установки громадянина діяти відповідально при реалізації своїх прав, у тому числі в політичній сфері, відіграє велику роль у формуванні політичної культури “громадянського суспільства” в західних країнах. Розуміння того, що індивід як громадянин повинен вести себе активно і відповідально незалежно від того, чи займає він будь-яку державну або політичну посаду чи ні формується на основі так званої філософії “активного громадянства” (active citizenship). Подібна установка може формуватися через виховання та освіту. В зарубіжних країнах досить велика увага приділяється освіті у сфері громадянськості (citizenship education). Відповідна практика присутня у європейських країнах і підтримується на рівні Європейського союзу. “Громадянство” як навчальна дисципліна є обов'язковою складовою середньої освіти у Великобританії, Ірландії, Франції, Іспанії, скандинавських країнах. У зміст навчальної дисципліни включаються – положення політології, соціології та права, загальні положення про систему державного управління, систему органів державної влади і права людини. Перед викладачами ставиться завдання не тільки дати загальне уявлення про сучасну політичну систему і державний устрій, а й навчити мислити критично, діяти самостійно в різних формах соціальної активності (неурядові недержавні організації, громадські акції, волонтерство). Таким чином, формується особистість, готова до різних форм політичної участі, що володіє мінімальною компетенцією для використання своїх політичних прав. Подібний підхід можна оцінити як досить конструктивний з точки зору формування відповідальної політичної поведінки. Однак у нього зустрічаються і противники які відзначають, що через впровадження відповідного освітнього курсу відбудеться впровадження певної політичної ідеології, що не завжди позитивно сприймається консервативно налаштованою частиною суспільства [6]. Як бачимо, дана дисципліна чимось схожа на вітчизняні шкільні предмети як суспільствознавство та правознавство, проте вони спрямовані саме на загальне уявлення про політичну систему, державний устрій та права людини, що є лише частиною мети, яка поставлена перед викладачами навчальної дисципліни “Громадянство”, що практикується за кордоном.

Якщо механізм відкликання депутатів місцевих рад потрібно лише вдосконалити, то механізм відкликання народних депутатів потрібно запровадити. До прийняття 28 червня 1996 р. Конституції України діяла Конституція Української РСР прийнята 20 квітня 1978 р., яка у ст. 96 передбачала можливість відкликання виборцями депутата, який не виправдав

довіри. Таке ж положення містив ЗУ “Про статус народного депутата”, який був прийнятий 17 листопада 1992 р. Проте, на той час це було лише декларативно, а сам механізм відкликання депутата був встановлений ЗУ “Про відкликання народного депутата України” у 1995 р. На жаль, положення про можливість відкликання народного депутата України не увійшло в редакцію нової Конституції, що позбавило юридичної можливості виборців відкликати народного депутата.

На нашу думку такий механізм потрібно запровадити, з огляду на значення схвалюваних в процесі публічного управління рішень та масштаби їх застосування, це і якість освіти, і медицини, комунікацій, доріг і т.д., а як бачимо з практики, прийняті рішення не завжди приносять користь державі й спрямовуються на розвиток суспільних інтересів [1]. Такий брак позитивних результатів публічно-управлінської діяльності значною мірою пов'язаний з браком належної відповідальності політико-управлінських структур за свої рішення та дії [2].

Найбільш ефективним на нашу думку механізмом забезпечення політичної відповідальності є вибори. Їх потрібно проводити один раз на два роки. Проведення виборів рідше означатиме рідше притягувати виборні органи до політичної відповідальності. Серед противників ефективності цього механізму можна виділити Дж. Акермана, який проблему такого механізму бачить в тому, що таким чином можна притягти до відповідальності лише тих можновладців, посади яких є виборними, в той час як більшість посадових осіб є призначуваними. А. Шедлер недолік бачить у тому, що вибори відбуваються лише періодично і їх ефективність для відповідальності залишається неясною, зважаючи, зокрема, на “недооформлені партійні системи, високу нестабільність виборців та раптові зміни політик, що переважають в більшості нових поліархій”. Натомість В. Мельниченко зауважує, що нерідко суспільству доводиться обирати між “поганим” і “дуже поганим” варіантом [3]. Ці недоліки без сумніву мають місце і їх необхідно вирішувати.

На нашу думку, не всі механізми забезпечення політичної відповідальності носять правовий характер, наприклад, це можуть бути норми моралі. З цією метою ми вважаємо за необхідне розробити та запровадити Етичний кодекс політика, який би містив етичні принципи, особливу увагу серед яких займав би принцип відповідальності, елементом якого була б диктатура совісті, згідно з яким, політик, який не виконав більше ніж 50 % своєї передвиборної програми повинен самостійно подати у відставку. Це на наше глибоке переконання змусило б політиків відповідальніше підходити до змісту своїх передвиборних програм та їх реалізації. Окрім етичних принципів даний кодекс містив би певні поведінкові норми, які б поширювалися на всіх без винятку депутатів, як народних депутатів так і депутатів місцевих рад. Встановлення у законодавстві конкретних вимог до службової поведінки посадових осіб дозволить громадянам очікувати і вимагати від них певної поведінки, що створить передумови до поступової зміни традиційної для України картини взаємин держави і громадянського суспільства, підвищення довіри до влади, створення певних гарантій захисту від чиновницького свавілля.

Слід зазначити, що певні засадничі норми етичного характеру містяться у законах України “Про статус народного депутата”, “Про запобігання корупції”, в Регламенті ВРУ, регламентах місцевих рад та деяких інших нормативно-правових актах, проте вони не мають комплексного характеру і нашу думку установа модель закріплення правил службової поведінки

у різних законах суттєво знижує ефективність їх впливу на службовців і на інших громадян, яким було б набагато легше орієнтуватися у кодифікованому акті про правила службової поведінки та гарантії їх дотримання, ніж у великому законодавстві про державну та муніципальну службу, статус вищих посадових осіб.

Висновки. Як бачимо, суспільство об'єктивно потребує універсального та ефективного механізму, який здатен за будь-яких обставин підпорядкувати приватний інтерес носіїв публічної влади загальним потребам, цілям та завданням. Отже, перше, що потрібно зробити в Україні це створити ефективну систему притягнення суб'єктів публічного управління до відповідальності.

Список використаних джерел:

1. Bilous K. S. Political responsibility in democratic society. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2017-6/doc/02.pdf> (дата звернення: 01.10.2018).
2. Козаков В. М. Аксиологія державного управління : підручник. Київ : НАДУ, 2010. 256 с.
3. Антоненко А. О. Підходи до тлумачення політичної відповідальності. *Наукові записки НаУКМА*. 2011. Т. 121. С. 8–12.
4. Білоус Н. Чи потрібно карати українців за неявку на вибори? URL: <https://ua.112.ua/mnenie/chy-potribno-karaty-ukraintsiv-za-neiavku-na-vybory-416820.html> (дата звернення: 01.10.2018).
5. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 40. С. 443.
6. Политическая ответственность. Теоретические основы и избранные аспекты современных политических практик. *Доклады Центра проблемного анализа и государственного-управленческого проектирования*. Вып. 6. Москва : Научный эксперт, 2013. 56 с.
7. Скар О. М. Політичні практики в картині світу студентської молоді. *Наукові студії із соціальної та політичної психології*. 2014. Вип. 34 (37). С. 222–233.
8. Ясперс К. Вопрос о виновности. О политической ответственности Германии. Москва : Изд. группа "Прогресс", 1999. 146 с.

Надійшла до редколегії 29.10.2018 р.