

СУБ'ЄКТНО-ОБ'ЄКТНІ ДЕТЕРМІНАНТИ ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Розглянуто поняття політичної відповідальності, її соціально-політичну природу і зміст. Визначено роль соціальної довіри як невід'ємної складової політичної відповідальності. Подано авторську характеристику окремих суб'єктів політики та обґрунтовано необхідність використання політичної відповідальності в контексті соціальної відповідальності з урахуванням особливостей публічних відносин.

Ключові слова: політична відповідальність, політична діяльність, соціальна довіра, громадянське суспільство, публічна влада.

Печерский П. Н. Субъектно-объектные детерминанты политической ответственности

Рассмотрено понятие политической ответственности, ее социально-политическую природу и содержание. Определена роль социального доверия как неотъемлемой составляющей политической ответственности. Предложена авторская характеристика отдельных субъектов политики и обоснована необходимость использования публичной ответственности в контексте социальной ответственности с учетом особенностей публичных отношений.

Ключевые слова: политическая ответственность, политическая деятельность, социальное доверие, гражданское общество, публичная власть.

Pechersky Pavlo. Subject-Object Determinants of political Responsibility

The notion of political responsibility, its socio-political nature and content is considered. The role of social trust is defined as an integral part of political responsibility. The author's characteristic of separate subjects of a policy is offered and the necessity of use of public responsibility in a context of social responsibility taking into account features of public relations is proved.

Keywords: political responsibility, social trust, civil society, public authority.

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 суспільства¹.

Учені трактують політичну відповідальність як «самостійний вид відповідальності» і вважають помилковим розглядати політичну її як позитивне чи негативне явище, оскільки вона є обов'язковою соціальною категорією, що виникла у зв'язку з появою держави як апарату політичного управління. Проте політична відповідальність поряд із державною потребує і громадянського суспільства або добре поінформованого електорального корпусу. Суб'єкт політичної відповідальності перебуває у постійному зв'язку з громадянським суспільством шляхом постійного співвідношення діяльності останнього з легітимною моделлю здійснення державної влади. Політична відповідальність визначається рівнем народної підтримки (легітимації) діяльності суб'єкта здійснення державної влади², тобто рівнем соціальної довіри. Чим більша довіра до суб'єкта політики, тим більша підтримка громади і навпаки, чим менший поріг довіри, тим менший його політичний рейтинг. Тим самим політична відповідальність у специфічній системі взаємозв'язків виконує організаційну функцію, задовольняючи інтереси суспільства та охоплюючи відповідне коло суб'єктів політики, залучених до здійснення цих функцій. У часовому вимірі політична відповідальність має суб'єктивні передумови настання та існування, а водночас відповідні наслідки втілення й реалізації, їх суб'єктивно-об'єктивну оцінку³.

У широкому розумінні політична відповідальність означає відповідність якостей носіїв владно-управлінської діяльності (ділових, культурних тощо) і реалізацію ними своїх функцій і повноважень відповідно до тих умов і завдань, які постають перед країною і суспільством. Вона означає глибоке усвідомлення суб'єктами влади й управління життєво важливих інтересів суспільства і країни, свого покликання самовіддано боротися за їх здійснення, здатність вироб-

ляти якісну політику, приймати найкращі рішення, здійснювати їх з максимальною користю заради загального блага⁴.

Під відповідальністю потрібно розуміти не тільки ретроспективну (негативну), але й перспективну (позитивну) – таку, що обмежує свавілля з боку суб'єкта, змушує працювати в певних межах для досягнення визначеної цілі. Загалом розроблення більш вдалих механізмів перспективної політичної відповідальності все більше цікавить науковців. Остання полягає у виникненні в суб'єкта почуття обов'язку, дотримання відповідних норм та правил⁵. За відсутності цього громадянське суспільство в межах свого виборчого округу може самоорганізуватись та прийти до думки щодо зміни своїх політичних поглядів. Звичайно, такі зміни надають політичним технологам чергову можливість заслужити у суспільства «вотум довіри» шляхом обрання кандидата в політику за допомогою образу, який ними обрано. А відтак на політичній арені з'являється новий політичний актор, або призабутий реваншист. Враховуючи багатоманітність політичних технологій, можна обґрунтовано стверджувати, що політика, образ життя якого (включаючи близьких родичів) не відповідає соціальному побуту на рівні валового внутрішнього продукту країни та моральним догмам, відповідно до загальноприйнятих звичаїв та традицій, доцільно називати політичним симулянтом. І тут не потрібно глибоко аналізувати походження статків, якщо вони були отримані в період перебування на державній службі або займаючи виборну посаду. Наявність соціальної прірви між політиком та суспільством надає додаткові аргументи до застосування політичної відповідальності. В такому випадку важливо, щоб був політичний вибір. У свою чергу, політик, який пропонує нові неординарні рішення та досяг результату, запропонувавши ефективні механізми забезпечення суспільних інтересів, наділений здатністю гуртувати навколо себе суспільство, фактично і є лідером політичного представництва в якісному значенні. Однак дуже важливо суб'єкту політики – громаді його розгледіти та виокремити шляхом надання «квоти довіри» та публічних повноважень.

Політичному суб'єкту в системі влади (виконавчої, законодавчої, представницької, органах місцевого самоврядування) треба чітко усвідомлювати, що громадянське суспільство контролює ді-

яльність влади та має дієві засоби впливу на суб'єктів політики шляхом застосування механізмів публічної (соціальної) відповідальності. Відповідно визначення політичної відповідальності пов'язане, з одного боку, із застосуванням оціночних суджень, а з іншого – з необхідністю раціонального осмислення результатів політичної діяльності⁶.

На жаль, в Україні домінує відчуття боротьби влади і суспільства, адже, отримуючи достатню квоту соціальної довіри, в більшості випадків, політичний суб'єкт закривається від громадянського суспільства, від громади та не виконує (або виконує неефективно) передвиборчу програму і публічні обіцянки. Незважаючи на низький рівень довіри до політиків та зменшення відсотка політично активних громадян, громадянське суспільство намагається урівноважити застосування відповідальності за допомогою тих сфер взаємовідносин, які або не потребують юридичного закріплення, або ще не отримали такого, але можуть бути застосовані загальним «примусом» суспільства. Відтак співвідношення мораль–політика та мораль–право повинно дістати відображення у політичній діяльності виключно як звичаєва норма, як необхідність, погоджена всіма політичними акторами⁷. Все, що виходить за межі нормативного регулювання, є відповідальністю політичною і полягає у «позбавленні права здійснювати державну владу шляхом вилучення із сфери політики»⁸.

Яким чином здійснюватиметься «вилучення зі сфери політики», у формі оцінки діяльності на наступних чергових виборах чи позачергових, при повторному зайнятті посади чи за рахунок механізмів громадянського осуду тощо, є питанням виключно до суспільства. Оскільки народ як джерело влади вправі самостійно вирішувати, яким чином він буде висловлювати довіру чи недовіру до державного або політичного діяча.

Слід зазначити, що за роки незалежності України політична відповідальність майже не запрацювала. Для належного задіяння цього інституту потрібні спільні зусилля. Тут, на нашу думку, треба почати із законодавчого унормування політичної відповідальності та демократизації суспільства шляхом допущення його представників до політичних перегонів із створенням рівних умов для кожного.

Водночас перші кроки на цьому шляху вже зроблено. У 2015 році був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції». Законом встановлюється державне фінансування політичних партій. Визначається, що за рахунок коштів державного бюджету України фінансується статутна діяльність політичних партій. Запроваджено щоквартальну звітність для політичних партій, встановлено максимальний розмір суми внеску від фізичних та юридичних осіб тощо⁹. Загалом прийнятий закон є позитивним кроком на шляху підвищення фінансової прозорості діяльності суб'єктів політики (політичних партій), що дозволить посилити фінансову, організаційну та кадрову спроможність партій, диверсифікувати джерела фінансування партійної діяльності, зменшити рівень залежності партій від олігархів та запровадити умови для чесної та вільної політичної конкуренції, розвитку нових партій, здатних забезпечувати суспільні інтереси.

Водночас необхідно зазначити, що законодавець намагається уникнути вживання політичної відповідальності при формулюванні норм, положення яких визначають діяльність учасників політичного процесу в публічних взаємовідносинах. Аналізуючи законодавчі акти у сфері державної служби, місцевого самоврядування, соціальних стандартів, виборчого процесу, можна зробити висновок, що нормотворець (Верховна Рада України) уникає законодавчого закріплення політичної відповідальності. Зокрема, законодавством визначено, що особи, винні у порушенні закону, несуть дисциплінарну, цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність. Або навіть законодавець визначає більш абстрактне визначення покарання, яке полягає в тому, що відповідальність настає у порядку, передбаченому законодавством.

Така ситуація пояснюється тим, що законодавець не вважає поняття політичної відповідальності юридичним, тобто цей вид відповідальності не містить правопорушень. Законодавець дотримується думки, що політична відповідальність не підсудна органам правосуддя. Звідси сформована установка, що політична відповідальність є сферою політичних оцінок та мотивів, а не юридичних приписів.

Тепер важливо розібратись у тому, кого ж законодавець відносить до політичних діячів. Зокрема, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» № 794–VII від 27.02.2014 року до політичних посад відносить посади членів уряду України¹⁰. Дане положення містилося в ч. 3 ст. 6 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010 року № 2591–VI. Частиною 5 ст. 9 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» № 3166–VI від 17.03.2011 року до них також віднесено посади першого заступника міністра і заступника міністра (у разі їх введення)¹¹.

Продовжуючи аналіз політичних посад, слід звернути увагу на те, що, відповідно до Конституції України Президент України і народні депутати України отримують владу безпосередньо від народу України шляхом обрання на визначений строк, а Прем'єр-міністр України, Міністр закордонних справ та Міністр оборони України призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України. Інші члени уряду призначаються парламентом за поданням Прем'єр-міністра України. Призначення голови та членів уряду Верховною Радою України є результатом політичної домовленості коаліції депутатських фракцій. Подання про призначення Верховною Радою України на посаду Прем'єр-міністра України Президент України вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Осіб, які займають державні політичні посади в правовому аспекті, відрізняє від інших політиків те, що вони не лише є носіями певних політичних ідей та беруть участь у політичних процесах в державі як представники певних політичних сил, а й мають владні повноваження, яких вони набувають за особливими процедурами – внаслідок обрання чи призначення для реалізації політичної програми на відповідних державних політичних посадах¹².

Аналіз законодавства України свідчить про поступову реалізацію положень Концепції адміністративної реформи в Україні від 22.07.1998 року, відповідно до якої державні посади поділяються залежно від змісту та характеру діяльності, способу обіймання посади

та надання повноважень на три групи: (а) політичні; (б) адміністративні; (в) патронатні.

Відповідно до положень Концепції адміністративної реформи в Україні особливості статусу посади «політичного діяча (політика)» виявляються у трьох ключових ознаках: по-перше, в особливому порядку призначення на посаду; по-друге, в особливому порядку звільнення з посади; по-третє, в особливих рисах відповідальності, яка має ознаку публічної (тобто перед главою держави, парламентом, а також в певних формах – перед населенням) відповідальності за наслідки діяльності¹³. Поряд із цим, у законодавстві дістала закріплення така ознака політичних посад, як непоширення на них трудового законодавства та законодавства України про державну службу (ч. 3 ст. 6 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»; ч. 5 ст. 9 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»).

З позиції Ю. Битяка, розмежування політичних і адміністративних посад державних органів є принципово важливою проблемою. Під політичними посадами він розуміє визначені Конституцією та законами України посади в державних органах, які обіймаються внаслідок обрання на них українським народом або призначення всенародно обраними носіями державної влади на визначений законом термін чи з метою реалізації політичної програми. Основними рисами цих посад є: 1) громадяни обираються (призначаються) на них на певний строк, що визначається Конституцією чи законами України; 2) особи можуть бути у будь-який час відкликані або звільнені з цих посад (у ряді випадків, з дотриманням певної процедури); 3) на них не поширюється законодавство про державну службу та адміністративна влада будь-яких службовців, що займають посади державних службовців; 4) головне завдання таких посадовців – реалізація політики в певних галузях та сферах або політичного курсу держави.

До адміністративних посад вчений відносить посади в державних органах щодо практичного виконання їх завдань та функцій; особи, які їх обіймають, наділені державно-владними повноваженнями для здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій; отримують заробітну плату за рахунок коштів

державного бюджету України; на них поширюється законодавство про державну службу та ін. Натомість патронатні посади – це державні посади, засновані у встановленому порядку, передбачені у штатному розписі державних органів, статус яких передбачає здійснення консультативно-дорадчих функцій від імені та на користь конкретної посадової особи. Порядок обіймання цих посад визначається законодавством, фінансуються вони за рахунок коштів державного бюджету¹⁴.

Відтак, за логікою Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», політичній відповідальності підлягають лише ті суб'єкти, що займають політичні посади. Враховуючи те, що дане питання має дискусійний характер і лише фрагментарно відображено у значених законах, вважаємо, що в цьому питанні доцільно керуватися науковою літературою та публікаціями наукового характеру, які деталізують поняття «публічний політик», «державний діяч» тощо.

Враховуючи вищевикладене, треба наголосити на тому, що не потрібно плутати політичні посади з посадами адміністративними та патронатними, адже їх відмінність очевидна і полягає у формуванні державного апарату з урахуванням політичної кон'юнктури в парламенті й представництва політичних сил в уряді.

Отже, політична відповідальність виступає автономним видом відповідальності, що належить до суспільних відносин і полягає у використанні моральних механізмів та оцінок етичного характеру щодо публічних дій суб'єктів політики. Дана проблема стала актуальною з розвитком демократичної моделі управління. Політична відповідальність притаманна лише вузькій професійній галузі й застосовується лише щодо суб'єкта політики. Суб'єкт політики, як представник народу, повинен мати високий моральний рівень. Завдяки розвитку інформаційних технологій суспільство, як суб'єкт політики, отримує більше важелів впливу на політичний процес. Політик має відповідати за наслідки своїх дій та рішень перед народом. Лише відповідальний політик може повернути довіру людей до влади. А відтак віднесення законодавцем виключно членів уряду та їх заступників до політичних посад є неповним переліком суб'єк-

тів політики, які відповідають за державну політику в країні та за рівень життя населення.

Невизначеність політичної відповідальності багато в чому пов'язана з такими впливовими соціальними групами, як політична та державно-управлінська еліти. Адже від даних соціальних груп залежить впровадження якісної державної політики відповідальними політичними акторами.

1. *Політична* відповідальність державно-управлінської еліти як чинник підвищення ефективності державного управління: наук.-метод. розробка / авт. кол.: Е. А. Афонін, О. Л. Валецький, В. В. Голуб та ін.; за заг.ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова. Київ. НАДУ, 2011. С. 44. **2.** *Кресіна І. О., Балан С.В.* Політична відповідальність: суть, ознаки, особливості / Національна академія наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. 2009. С. 52–53. **3.** *Балуцька Л.* Сутність політичної відповідальності: часова тривимірність та суб'єктивно-об'єктивні особливості // Вісник Львів. ун-ту. Серія Філософія. 2011. Вип. 14. С. 172. **4.** *Кужуруз О. В.* Основні напрями забезпечення політичної відповідальності народних депутатів України // Держава і право. 2012. Вип. 57. С. 580–585. **5.** *Ходаківський М. Д.* Виконавча влада як суб'єкт політичної відповідальності. Держава і право. 2012. Вип. 57. С. 540–544. **6.** *Політична* відповідальність державно-управлінської еліти як чинник підвищення ефективності державного управління : наук.-метод. розробка / авт. кол. : Е. А. Афонін, О. Л. Валецький, В. В. Голуб та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова. С 44; **7.** *Кафарський В. І.* Політична і конституційно-правова відповідальність суб'єктів політично-державних відносин // Держава і право. 2010. № 48. С. 124–131. **8.** *Черленяк І. І.* Синергетичні моделі оптимізації системи державного управління: монографія. Ужгород. Ліра. 2010. С 656. **9.** *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції:* Закон України від 08.10.2015 // ВВР України. 2015. № 19. Ст. 122. **10.** *Про Кабінет Міністрів України:* Закон України від 27.02.2014 р. № 794–VII // ВВР України. 2014. № 13. Ст. 22. **11.** *Про центральні органи виконавчої влади:* Закон України від 17.03.2011 р. № 3166–VI // Офіційний вісник України. 2011. № 27. Ст. 1123. **12.** *Коліушко І. Б.* Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: монографія. Київ. Факт, 2002. 260 с. **13.** *Федчишин С. А.* Деякі особливості посади надзвичайного і повноважного

посла України у світлі реформування законодавства про державну службу // Науковий вісник Херсон. держ. ун-ту. 2013. Вип. 6. Т. 2. С. 65–69.

14. *Битяк Ю. П.* Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія. Харків. Право. 2005. С. 304.

Pechersky Pavlo. Subject-object determinants of political responsibility

In post-Soviet countries, political responsibility is seen as the responsibility of the authorities to society for fulfilling their responsibilities, promises and programs as a form of social responsibility that occurs in the process of activities of various actors in connection with the organization, implementation and development of state power, as well as during the development and implementation of a policy that reflects progressive trends and the goal of society's development.

Under responsibility it is necessary to understand not only the retrospective (negative), but also the perspective (positive) - such that restricts the arbitrariness of the subject, forcing the work to a certain extent to achieve a specific goal. In general, the development of more successful mechanisms of promising political responsibility is increasingly interested in academics. Today, society demands a "promising" responsibility, which consists in the emergence of such a subject sense of duty, compliance with relevant rules and regulations.

Thus, the definition of political responsibility is connected, on the one hand, with the use of evaluative judgments, on the other - with the need for rational comprehension of the results of political activity.

Instead, it is fair to say that over the years of independence, political responsibility has almost failed to work. For the necessary reforms Ukraine needs political responsibility and joint efforts of all. According to the author of the article, it is necessary to begin with the legislative regulation of political responsibility and democratization of society, by allowing its representatives to political races with the creation of equal conditions for everyone.

In accordance with the legislation of Ukraine, the members of the Government, the first deputy and deputies belong to political positions.

Taking into account the foregoing, it should be emphasized that it is not necessary to confuse political positions with administrative and patronage positions, because their distinction is obvious and consists in the formation of the state apparatus, taking into account the political situation in the parliament and the representation of the political forces in the government.

The uncertainty of political responsibility is largely due to such influential social groups as political and state-management elites. Indeed, from the data of social groups and the introduction of high-quality state policy depends on political actors or leaders of the political representation of the community. But from this, the country must know its anti-heroes by name and obliged, for the development of a successful and prosperous democratic society, to give them an appropriate moral and ethical assessment, starting with not information clones, but from political directors.

Keywords: political responsibility, social responsibility, subjects of police responsibility, political activity, social trust, civil society, public authority.

УДК 321.74"713":354-057.341

А. Ю. ВОЙЧУК

ОСОБЛИВОСТІ ІНСТИТУТУ ПРЕЗИДЕНТСТВА В ПОСТРАДЯНСЬКИХ ПРЕЗИДЕНТСЬКИХ РЕСПУБЛІКАХ

Розглядаються особливості інституту президентства в пострадянських президентських республіках. Аналізуються функції та повноваження глави держави, його місце в системі органів державної влади.

Ключові слова: президент, інститут президента, інститут президентства, президентська республіка, пострадянський простір.

Войчук А.Ю. Особенности института президентства в постсоветских президентских республиках

Рассматриваются особенности института президентства в постсоветских президентских республиках. Анализируются функции и полномочия главы государства, его место в системе органов государственной власти.

Ключевые слова: президент, институт президента, институт президентства, президентская республика, постсоветское пространство.