

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Сюсько М.М.,

*студент магістратури
факультету європейського права
та правознавства ДВНЗ «УжНУ»*

Політична відповідальність партій за здійснення своїх функцій у державі є однією з ключових елементів ефективної побудови демократії. Існування такого інституту, як політична відповідальність, сприяє підвищенню ефективності реалізації політичними партіями своїх функцій, а саме – представлення інтересів виборців. Політичні партії надзвичайно важливий інститут суспільства. В наш час, демократія набуває партійного змісту, адже саме партії формують уряд, органи держаної влади, органи місцевого самоврядування тощо. Збільшення ваги партій у політичному житті передбачає і посилення

їхньої відповідальності як перед своїми виборцями, так і перед суспільством загалом.

Проблема політичної відповідальності піднімається багатьма науковцями. Це такі дослідники, як Бабкіна О., Варзар І., Горбатенко В., Корнієнко В., Денисюк С., Черленяк І., Пірен М., Мельниченко В., Мишин В. та ін. Але деякі аспекти політичної відповідальності, зокрема види та засоби притягнення до політичної відповідальності, її механізм, в науковій літературі є недостатньо вивченим. Із визначенням сутності поняття „політичної відповідальності” політичних партій, аналізом природи цього поняття пов’язана низка проблем.

В даній статті основну увагу присвячено дослідженню правових механізмів застосування політичної відповідальності партій.

Мета дослідження полягає у аналізі поняття «політична відповідальність», вивченні правового механізму регулювання політичної відповідальності партій в Україні та розробка пропозицій, щодо його удосконалення.

В теорії часто спостерігається підміна поняття «політична відповідальність». Оперуючи цим терміном, насправді застосовуються такі поняття як «соціальна відповідальність»; «державно-правова відповідальність»; «юридична відповідальність»; «правова відповідальність»; «конституційна відповідальність», «партійна відповідальність»; «відповідальність уряду»; «професійна відповідальність» тощо.

Проте частіше всього відбувається ототожнення політичної відповідальності з юридичною. На нашу думку, слід погодитися із аргументами О. Мельник: «Все, що виходить за межі нормативного закріплення, є відповідальністю політичною і полягає у «позбавленні права здійснювати державну владу шляхом вилучення зі сфери політики». Політична відповідальність, за великим рахунком, є позанормативним примусом, який обумовлюється розбіжністю поглядів суб’єктів політичної боротьби з приводу здійснення державної політики і розміщенням політичних сил на даний момент часу. І не тільки розбіжністю поглядів» [10].

Політична відповідальність є значно суб’єктивізована й відносна, оскільки немає абсолютних і формалізованих критеріїв оцінки стану державного управління на тому чи іншому етапі розвитку суспільства і в тих чи інших умовах [12, с. 144].

Російський дослідник В. Серебрянников зазначає, що «політична

відповідальність утвердилася як сукупність заходів, що спонукають владу відповідати “договору” між владою і суспільством – законам; як примушування влади виконувати взяті зобов’язання, обіцянки і схвалені суспільством програми. Це засоби впливу на

суб'єктів влади і їх політику, що дають змогу домагатися коригування або заміни політичного курсу, усунення від влади негідних і нездатних діячів. Ідеться і про право вільної критики будь-яких суб'єктів влади, опору їхньому беззаконню, висловлення невдоволення, негативної оцінки, недовіри, невиконання “неправомірних” (нелегітимних) указів і наказів” [13].

Не можна не погодитися з ученими І. Кресіною та С. Баланом, які трактують політичну відповідальність як “самостійний вид відповідальності” і вважають “помилковим розглядати політичну відповідальність як позитивне чи негативне явище, оскільки вона є об'єктивною соціальною категорією, що виникла у зв'язку з появою держави, як апарату політичного управління. Проте політична відповідальність поряд з державною потребує і громадянського суспільства або добре поінформованого електорального корпусу” [14, с. 52–53].

Відповідальність політичних партій досить дискусійне питання і не лише в Україні. Зокрема, багато країн повідомляють, що не мають механізмів, які б здійснювали контроль або нагляд за діяльністю політичних партій, окрім як у фінансовій сфері; див., наприклад, Бельгію, Болгарію, Канаду, Хорватію, Кіпр, Грузію, Грецію, Ірландію, Італію, Ліхтенштейн, Люксембург, Мальту, Словаччину, Швецію та Швейцарію. У Німеччині Конституційний Суд може вирішити, що політична партія повинна вважатися неконституційною, і така політична партія може бути заборонена. Нарешті, в Україні існують дуже розвинуті механізми державного контролю за діяльністю політичних партій, які можуть призвести до попередження через незаконну діяльність і навіть до остаточної заборони політичної партії за порушення [3]. Політична партія за поданням Міністерства юстиції України чи Генерального прокурора України може бути заборонена в судовому порядку у випадку порушення вимог щодо створення і діяльності політичних партій, встановлених Конституцією та законами України. Заборона діяльності політичної партії тягне за собою припинення її діяльності, розпуск керівних органів, обласних, міських, районних організацій політичних партій, її первинних осередків та інших структурних утворень, передбачених статутом партії, припинення членства в політичній партії [4]. Як свідчать дослідження міжнародних організацій в Україні досить добре регламентований механізм контролю та нагляду за діяльністю політичних партій, відповідно юридична відповідальність достатньо добре прописана в законодавстві України, проте політична відповідальність слабо розвинута. У свою чергу, у більшості європейських країн, незважаючи на те, що слабо розвинені правові механізми притягнення до відповідальності політичних партій досить добре розвинена політична

відповідальність, яка хоч і не закріплена нормативно, проте ефективно відображається через підтримку електорату на виборах.

Сучасна партійна система в Україні характеризується тим, що існує недовіра до партійних програм партій, суспільство перестало довіряти обіцянкам про проведені реформи, а самі виборчі програми мало хто навіть і читає, оскільки, як показує досвід, цих програм мало партії не виконують. На сьогоднішній день політичні партії набули більшої ваги, адже сучасна демократія – це демократія партійна, і саме партії стають основними суб'єктами, що формують найважливіші державні органи. Це створює ситуацію монопольного формування політики держави та державних структур. Для усунення такої ситуації та здійснення контролю за діяльністю політичних партій встановлюється інститут політичної відповідальності. Відповідальність політичних партій, в першу чергу, передбачає відповідальність перед виборцями (громадянами), що віддали свій голос за політичну силу, тобто відповідальність за дотримання передвиборчих обіцянок.

З юридичної точки зору, політична відповідальність партій є інститутом швидше звичаєвого права, що регулює відносини придбання, утримання і передачі влади. У законодавчій сфері політично панівний прошарок, політична еліта, прагне закріпити свій надзвичайний стан [8].

Політичну відповідальність партій необхідно розглядати у двох наступних смислових аспектах. По-перше, політична відповідальність політичної еліти за ефективність, доцільність та відповідність їх практичних дій політичним обіцянкам. По-друге, політична відповідальність партій та їх територіальних організацій перед державою та перед суспільством за дотримання процедур партійної демократії та законів [7]. Окремі дослідники виділяють ще третій вид – політична відповідальність громадян за вибір влади та контроль за її діяльністю [8].

В даній роботі вважаємо за доцільне проаналізувати політичну відповідальність партій, адже існування механізму відповідальності політичних партій за їх політичну діяльність підвищує мотивацію до її ефективного проведення, звернення уваги на суспільну думку та світові тенденції. У зв'язку з цим, спробуємо проаналізувати українське законодавство на предмет політичної відповідальності правлячих партій.

В основному законі України містяться положення про організацію та діяльність політичних партій, однак прямих вказівок на відповідальність в них не зазначено [1, с.20-34].

Відповідно до статті 2 Закону України «Про політичні партії», політична партія – це зареєстроване, згідно з законом, добровільне об'єднання громадян, прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння

формуванню і вираженню політичної волі громадян, яке бере участь у виборах та інших політичних заходах» [2]. Увагу у цьому положенні привертає саме твердження, що політична партія сприяє формуванню і вираженню політичної волі громадян, однак як саме громадяни можуть впливати на те, як політичні партії виражають їх волю, відповіді у законі, на жаль, немає.

Часто підкреслюється, що відповідальність певної політичної сили за виконання нею своїх політичних обіцянок не тягне за собою юридичних наслідків, отже, чи не єдиним і найбільш дієвим інструментом політичної відповідальності виступають вибори. Звідси чітко проглядається, що, так би мовити, „чиста” відповідальність має доконечно невизначений характер і полягає в переважно „майбутніх санкціях”(тобто політичну партію, яка не виконує свої зобов'язання перед виборцями і народом, можливо, не оберуть до парламенту наступного скликання)[8].

Найбільше значення як засіб реалізації відповідальності держави перед громадянським суспільством мають парламентські вибори, головними суб'єктами відповідальності на яких виступають політичні партії. Вони, як найважливіша ланка, що з'єднує громадянське суспільство з державою, з одного боку, є інститутами громадянського суспільства, а з другого — в разі представництва в парламенті та уряді — суб'єктами державної влади. На парламентських виборах кандидати в депутати, політичні партії та виборчі блоки, щовисувають списки кандидатів у депутати, пропонують виборцям свої передвиборні програми й беруть на себе відповідальність за їх виконання[6].

Проте, українці, в абсолютній своїй більшості, виявилися поза процесом складання партійних списків; по-друге, закрита форма бюлетеня позбавила їх можливості виразити свою персональну перевагу тому або іншому кандидатові. Ці, на перший погляд, технічні деталі, мають вирішальне значення в контексті питання про політичну відповідальність. Адже кандидати, розуміючи, що їхнє обрання або переобрання залежить, насамперед, від черговості місця в списку, вважають за необхідне дбати, насамперед, про довіру партійного керівництва, а не довіру виборців. Той же механізм спрацьовує і стосовно відповідальності: відчувати і нести її вони будуть, у першу чергу, перед тими, від кого залежить їхнє політичне майбутнє. Тобто, в Україні, основний механізм політичної відповідальності в умовах підкупів, викривлення результатів виборів, закритими партійними списками не виконує свого основного завдання. А тому, вважаємо, що потрібно перейти на пропорційну систему виборів із відкритими партійними списками, удосконалити законодавство, щоб мінімізувати зловживання на виборах.

На наш погляд, особливої уваги заслуговує монографія Мишина В. у якій автор розглядає побудову механізму політичної

відповідальності та впроваджені його на практиці шляхом детальної розробки передвиборчих програм з обов'язковою наявністю в останніх системи самостійно запропонованих покарань у разі невиконання ними передвиборчих обіцянок[5]. Ця пропозиція видається досить цікавою, оскільки вона зможе привести до того, що політичні партії будуть складати не популістські програми, а програми розвитку, які реально виконати. Також це дозволить активістам нагадувати політичним партіям про їх обіцянки і санкції за їх невиконання.

Як бачимо, поняття політичної відповідальності партій, як одного з важливих елементів політичної системи, або взагалі не прописано законодавчо, або прописані не досконало. Це спричинює невиконання своїх прямих обов'язків, що встановлені законодавчо, партіями, адже за них не передбачено дієвих санкцій. На думку деяких дослідників ситуація може покращитися шляхом прийняття повноцінного закону про політичну відповідальність. Зокрема, Т. Бутирська вивчала проблему відповідальної державної політики та відповідальності за політичні обіцянки. Розглядаючи, зокрема, стан виконання соціальних та освітніх програм авторка наголошує: «В Україні вкрай необхідно ухвалити закон про відповідальність за виконання політичних обіцянок, що зобов'яже політиків ставити перед державною службою реальні, а не популістські цілі» [9].

Відповідний проект закону України «Про політичну відповідальність в Україні» від 4 березня 2010 р., був внесений на розгляд народним депутатом України М. Папівим членом Партії регіонів та відкликаний на останньому етапі проходження 16 квітня 2010 р. Законопроектом пропонувалося на законодавчому рівні закріпити визначення понять: конституційна (державно-правова) відповідальність, політичні норми (норми політичної діяльності), суб'єкт політики, об'єкт політики, політична програма, політична платформа, політична культура, політична стратегія, політична тактика, політичний консенсус, політична агітація, політичний популізм. Згідно із законопроектом, суб'єктами політичної відповідальності є «політичні партії (блоки), які шляхом демократичних виборів отримали мандати у представницьких органах державної влади, у представницьких органах місцевого самоврядування» та «політичні партії (блоки), які шляхом участі у демократичних виборах кандидують на отримання мандатів у представницьких органах державної влади, у представницьких органах місцевого самоврядування». Звідси випливає, що під вплив політичної діяльності підпадають не тільки правлячі партії, а й ті, які не представлені в державних органах[15].

Позитивним у відповідному законопроекті є наявність положень про санкції, які можуть застосовуватися в разі настання політичної відповідальності. Оскільки політична відповідальність, є в певній мірі,

суб'єктивною, тому важко говорити про їх ефективність в разі застосування. Згідно положень даного законопроекту політична відповідальність настає у двох формах, а саме: політичних і політико-правових санкцій. До санкцій першого типу належить: негативна суспільна оцінка на політичних виборах; громадська недовіра; ініціювання процедури застосування санкцій політико-правового характеру відповідно до закону. Інший тип набуває характеру попередження суб'єкта політики про недопустимість порушення чинного законодавства, тимчасове позбавлення права суб'єкта політики щодо здійснення певного виду політичної діяльності, відставка, або позбавлення повноважень суб'єкта політики, відмова у реєстрації для участі у наступних (чергових, позачергових) політичних виборах, розпуск колегіального суб'єкта політики, сформованого за результатами політичних виборів, вилучення агітаційних матеріалів, скасування державної реєстрації суб'єкта політики [15].

Закріплення поняття «політична відповідальність» на законодавчому рівні дозволило б налагодити механізм зворотного зв'язку політичних лідерів та політичних партій з електоратом, а громадяни знали, що у разі, коли протягом одного або двох років проведення тієї чи іншої політики відбуваються істотні погіршення, немає чітких тенденцій до поліпшення, повинна бути передбачена процедура зміни або коректування курсу, відсторонення від владних повноважень його ідеологів і виконавців політики, то виборці приділяли б значно більше уваги передвиборчим програмам партій і це змушувало б політичну еліту бути відповідальною за все, що вона говорить та робить.

На практиці відповідальність суб'єктів політичної влади, не будучи підкріпленою відповідною законодавчою базою, утілюється в основному поза рамками «правового поля». Тому високопосадовці у своїй більшості нехтують одним із політичних принципів – відповідальність влади перед народом за наслідки своїх дій, час від часу ухвалюючи рішення для задоволення приватних інтересів окремих суб'єктів, іноді всупереч інтересам суспільства або певних соціальних груп. В умовах слабкого розвитку парламентаризму в Україні, недостатньої свідомості виборців нормативне закріплення політичної відповідальності може послужити дієвим механізмом притягнення до чинної відповідальності.

Іншим чинником реалізації політичної відповідальності є акція громадської непокори, масовий протест, страйк, мітинг чи демонстрація, організовані, до прикладу, опозиційними політичними силами із залученням широких мас зацікавленого у реалізації політичної відповідальності населення, суспільних груп, які не згодні із політичною поведінкою, діяльністю чи обраним політичним курсом правлячої політичної сили, виконавчого органу влади чи окремого

політичного діяча. Ідеальним і політично правильним вирішенням такої ситуації мало би бути визнання політичним суб'єктом свого промаху в політичній сфері (у разі об'єктивно висунутих обвинувачень з боку суспільства), спроба залагодження політичного прорахунку, а у випадку неможливості встановити порозуміння та двостороннього контакту з громадськістю – добровільне припинення своїх владних повноважень[16].

До інших форм відповідальності політичних партій слід віднести критику зі сторони ЗМІ, експертів, громадських організацій та інших об'єднань громадян. Також важливе значення, на наше переконання, має відігравати звіт політичних партій. Вважаємо, що необхідно на законодавчому рівні передбачити, що партії, партійні осередки, які отримали підтримку громадян на виборах і брали участь у реалізації державної політики обов'язково мають звітувати про виконання передвиборчої програми. Такі звіти мають висвітлюватися на офіційних сайтах політичних партій, у ЗМІ. Звіт партій, які пройшли у парламент також мають відбуватися у прямому ефірі загальнонаціональних каналів. Таке звітування дозволить, на наш погляд, краще розуміти виборцям як виконується передвиборча програма політичної партії і чи варто їй довіряти в майбутньому.

Отже, проблема розробки критеріїв та механізмів політичної відповідальності політичних партій, їх лідерів та функціонерів є однією з пріоритетних у суспільстві. Існування лише циклічного електорального контролю під час виборів, відсутність законодавчого підґрунтя та механізмів зворотного зв'язку з електоратом можуть мати негативні наслідки для розвитку демократичного суспільства в Україні. А тому, вважаємо, що необхідно прийняти закон «Про політичну відповідальність» у якому буде регламентовано підстави, суб'єкти, механізми притягнення до політичної відповідальності. Прийняття відповідного закону може дозволити народу України, який є єдиним джерелом влади ефективніше впливати на прийняття владних рішень і проведення реформ в Україні.

Список використаної літератури:

1. Конституція України [Текст] – Київ: Атіка, 1998. – С.20-34.
2. Закон України "Про політичні партії в Україні" від 05.04.2001 р. № 2365-III // Відомості Верховної Ради України, 2001, N 23 (08.06.2001), ст. 118.

3. Венеціанська Комісія: дослідження законодавства про політичні партії Доповідь про заснування, організацію та діяльність політичних партій Вибори та демократія № 4 (26)/2010 ст. 89-102
4. Бесчастний В. М. Громадські об'єднання в Україні [Текст] : навч. посіб. / – Київ: Знання 2007. – 138 с.
5. Мишин В.М. Механизм ответственности власти. – Днепропетровск: Центр политического анализа. – 2001. – С. – 55.
6. Ганна Малкіна, Вибори як засіб реалізації політичної відповідальності Віче №12, 2008 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1004/>
7. Неприцька, Т. Конструювання цілісного механізму політичної відповідальності української політичної еліти [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.social-science.com.ua/>. – Заголовок з екрану.
8. Заморуєва С.В. Політична відповідальність партійної еліти [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://intkonf.org/zamorieva-sv-politichna-vidprovidalnist-partiynoi-eliti>
9. Черленяк І.І. Формування інституту політичної відповідальності в умовах становлення політико-еволюційних циклів в Україні / І.І. Черленяк // Стратегічні пріоритети. — 2006. — №1. — С. 11-17.
10. Армаш Н. Особливості відповідальності «державних політичних діячів»: співвідношення політики та закону [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1980>
11. Т. Неприцька Особливості партійно-парламентської відповідальності української владної еліти в контексті співвідношення моралі та закону [Електронний ресурс] – Режим доступу:<http://www.info-library.com.ua/books-text-10463.html>
12. Словник термінів і понять з державного управління. К.: Атіка, 2005.
13. Серебрянников В. Ответственность власти. Публикации; Представительная власть: мониторинг, анализ, информация; Политический процесс. М.: Научно-исследовательский институт социальных систем им. М. Ломоносова, 1996. № 8 (15). [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://niiss.ru/mag11_otvets_vlas.shtml
14. Кресіна І., Балан С. Політична відповідальність: суть, ознаки, особливості. К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, 2009.

15. Лисюк Т. Основоположні засади політичної відповідальності правлячих партій в Україні (нормативний аспект)[Електронний ресурс] – Режим доступу:<http://naub.oa.edu.ua/2012/lysyuk-t-osnovopozlozhni-zasady-politychnoji-vidpovidalnosti-pravlyachyh-partij-v-ukrajini-normatyvnyj-aspekt/>
16. Балущька Л. Політична відповідальність в Україні: вважена теорія чи недолуга практика?[Електронний ресурс] – Режим доступу:<http://postup.brama.com/usual.php?what=71425>

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор Лазур Ярослав Володимирович.