

**Іван ЧЕРЛЕНЯК,**

доктор наук з державного управління, професор,  
завідувач кафедри бізнес-адміністрування,  
маркетингу та менеджменту

**Олександр ВОЛОШИН,**

магістрант кафедри бізнес-адміністрування,  
маркетингу та менеджменту  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

## **ЦІННІСНА УНІФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРОСТОРУ ЯК СТАБІЛІЗАЦІЙНИЙ ЧИННИК ЕВОЛЮЦІЇ ЄС**

*Розглянуто особливості публічної політичної відповідальності суб'єктів владних відносин у країнах ЄС; відмічена наявність обов'язкового зв'язку політичної, юридичної та моральної відповідальності; вказано на існуючу проблематику окреслення кола суб'єктів політичної відповідальності; розглянуто проблему оцінювання та формування системи оцінювання політичної діяльності; окреслені шляхи вирішення проблеми повноти кола суб'єктів відповідальності та необхідності балансу інститутів відповідальності як державних, так і громадянських.*

**Ключові слова:** політична відповідальність, юридична відповідальність, суб'єкт політичної відповідальності, політична діяльність, громадянське суспільство.

*Рассмотрены особенности политической ответственности субъектов властных отношений в странах ЕС; отмечено наличие обязательной связи политической, юридической и моральной ответственности; указано на существующую проблематику определения круга субъектов политической ответственности; рассмотрена проблема оценивания и формирования системы оценивания политической деятельности; намечены пути решения проблемы полноты круга субъектов ответственности и не-*

*обхимости баланса институтов ответственности как государственных, так и общественных.*

*Ключевые слова: политическая ответственность, юридическая ответственность, субъект политической ответственности, политическая деятельность, гражданское общество.*

**Постановка проблеми.** Особливі вимоги до відповідальності публічних інституцій базуються на їх ролі у вирішенні суспільних проблем та специфіці задіяних засобів – до легального і легітимного примусу включно. Неналежне або неефективне використання публічної влади призводить до втрати довіри не тільки до її носіїв, але й до державних інститутів влади. Складність забезпечення відповідальності у такому випадку визначається тим, що суб'єкт влади певною мірою виявляє схильність до поведінки і діяльності згідно з власними інтересами та потребами. За таких умов суспільство об'єктивно потребує універсальної та ефективної концепції, яка буде спроможна підпорядкувати приватний інтерес носіїв влади загальним потребам, цілям та завданням. Таке підпорядкування гарантується поєднанням (накладанням) трьох специфічних за предметом форматів: юридичної, політичної та моральної відповідальності. На жаль, практика публічного управління в Україні виявляє плутанину в розумінні їх відмінностей. Коло суб'єктів політичної відповідальності теж є занадто розмитим, часто суспільство не знає, хто відповідальний за ту чи іншу дію, яка призвела до негативних наслідків та не знає, щодо кого застосувати політичну відповідальність. Концепція доступності інформації, достовірності та її публічного розгляду на даний момент тільки декларується, а не розглядається органами публічного адміністрування як така, що необхідна для справного застосування інституту політичної відповідальності.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** У вітчизняній науковій літературі вже є помітна кількість досліджень феномену «політичної відповідальності». Різноманітні аспекти функціонування політичної відповідальності розглядають

у своїх працях такі українські науковці, як С. Балан, І. Кресіна, М. Самуїлік, С. Дубенко, В. Мельничено, Н. Плахотнюк, О. Кукуруз. Проте, як правило, досліджуються проблеми політичної відповідальності окремих суб'єктів відповідальності, зокрема уряду, парламенту, президента, а питанню правової природи та правової інституціональної основи політичної відповідальності приділено недостатньо уваги. Тому необхідність розширення наукових підходів до зазначеної проблематики є беззаперечною.

**Формулювання цілей статті.** Метою цієї статті є дослідження особливостей політичної відповідальності суб'єктів державно-політичних відносин у фокусі дискреційних можливостей посадового статусу політиків країн ЄС.

**Основна частина.** Проблему ціннісної уніфікації адміністративно-правового простору як стабілізаційного чинника еволюції ЄС нами розглянуто крізь призму таких форматів взаємодії владно-політичної та суспільно-політичної практик.

## **1. Дискреційні можливості використання статусу та політико-правова відповідальність політиків та суспільно-політичних діячів у країнах ЄС**

Загальний статус та відповідальність політиків і службовців постійно йдуть поруч. Отримання певного статусу завжди приводить до певних обов'язків, які, в свою чергу, приводять до можливої відповідальності суб'єкта. Умовно доцільно розподілити правову відповідальність суб'єкта владних повноважень та позаправову (або соціальну, в деяких випадках етичну) відповідальність.

Якщо правова відповідальність чітко регламентована кожною країною власним законодавством, а в окремих випадках – і на рівні міжнародних угод або інших норм, то з соціально-етичною відповідальністю позиція є більш складною.

Соціально-етична відповідальність базується на тих вимогах чи рамках соціуму, які вже тривалий час існують усно чи, можливо, навіть письмово. Письмове закріплення викликає гібридизацію «норми» про відповідальність з правовою нормою. Так, наприклад, кодекси етики державних службовців першого або А рангу, порушення якого може бути підставою для застосування дисциплінарного стягнення до порушника (наявне пряме посилання на законодавчу норму) – суб'єкта власних повноважень. Сформовані тим чи іншим шляхом рамки відповідальності політичного діяча забезпечують відповідні межі допустимої діяльності та бездіяльності політикуму.

На даному етапі виникає поняття дискреції. Як вбачається з положень Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R(80)2 стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень, прийнятої Комітетом Міністрів 11.03.1980, під дискреційними повноваженнями слід розуміти повноваження, які адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду [1], тобто, коли такий орган може обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за даних обставин.

Таким чином, дискреція – це елемент управлінської діяльності [1]. Вона пов'язана з владними повноваженнями і їх носіями – органами державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Дискрецію не можна ототожнювати тільки з формалізованими повноваженнями – вона характеризується відсутністю однозначного нормативного регулювання дій суб'єкта. Він не може ухилитися від реалізації своєї компетенції, але і не має права виходити за її межі.

Дискреційні повноваження в більш звуженому розумінні – це можливість діяти за власним розсудом в межах закону, можливість застосувати норми закону та вчинити конкретні дії (або дію) серед інших, кожні з яких окремо є законними [2].

Отже, принцип дискреційного управління політиками чи державними службовцями міцно базується на самій основі їх статусу – можливість здійснення суб'єктами владних повноважень потребує певної свободи в діях, але в межах закону. Неefективні дії політика, які не вийшли за межі закону та були вчинені з необізнаності чи без умислу, – це сфера діяльності громадських організацій та кваліфікаційних установ, які можуть дати оцінку ефективності та відповідності дій суб'єкта. Умисне ж використання власного статусу та його можливостей службовцем за межами закону з певною метою вже повинне розглядатися компетентними правоохоронними органами. Відповідність та оцінка дій повинні займати не менш вагоме місце у науковій сфері досліджень та розробок, оскільки відсутність критеріїв та реальних можливостей їх застосування обмежує можливості громадськості та уповноважених органів державної влади на вжиття виключних заходів примусу щодо окремого суб'єкта владних повноважень.

Зловживання службовим чи іншим становищем завжди базується на певній дискреційності повноважень суб'єкта. Вбачається, що структура такого проступку, як вихід за межі дозволених дискреційних дій, базується на класичному підході формування проступку: наявність об'єкта та об'єктивної сторони, суб'єкта та суб'єктивної сторони. Якщо об'єктом в даному випадку виступають інтереси держави та суспільства, то об'єктивна сторона виявляється в діях або бездіяльності проти вищезазначених об'єктів. Суб'єктом виступає політик, державний службовець чи інша посадова особа, яка наділена владними повноваженнями. Суб'єктивна сторона ж виявляється умислом або його відсутністю.

Наявність чотирьох факторів необхідна для повного розуміння кожної окремої ситуації, що є підставою для розгляду певним «спеціальним» органом. Тим не менше, відсутність одного із них не є підставою для затвердження відсутності проступку як такого.

Відсутність умислу в діях суб'єкта владних повноважень свідчить про невідповідність особи займаній посаді. Відсут-

ність (або невідповідність – порушені інтереси не того об'єкта, що надав повноваження порушнику) об'єкта проступку не вказує на відсутність проступку, скоріше на те, що навіть з відсутністю певних «збитків» чи негативних наслідків суб'єкт все одно здійснив певні умисні дії. Дія чи бездіяльність суб'єкта ніяким чином не впливає на саму оцінку проступку, оскільки від кожного окремого порушення та їх контексту дія чи бездіяльність можуть однаково розцінюватися як негативні (незаконні) дії. Відсутність суб'єкта при розгляді такого проступку свідчить виключно про недостатню наявність або відсутність інформації, на підставі чого відповідний орган мав би можливість сформулювати відповідну позицію та викласти повний склад проступку.

Можна виділити наступні ознаки дискреційних зловживань:

- здійснюються незаконно, поза межами закону або всупереч постійним соціальним або етичним нормам громади, яка надала відповідні повноваження політику або службовцю;
- мають як національний, так і міжнародний характер, оскільки будь-яка діяльність службовця не тільки в країні перебування на посаді, а й в будь-якій іншій країні може бути такою, що порушує певні законодавчі або етичні норми;
- переважають умисні фінансові проступки та злочини, відповідно закріплені на законодавчому рівні;
- можуть бути як тривалими, так і одноразовими;
- в соціально-етичному плані більшість зі зловживань не має обмеження у часі – порушення, здійснені й 15 років тому, ще до обрання на посаду, можуть формувати підстави для дисциплінарного стягнення або громадського примусу;
- в правовому полі зловживання закріплюються в кримінальному або адміністративному законодавстві та мають чітку структуру й строки давності для можливості розслідування.

Дискреційні зловживання політиків та службовців з певним статусом приводять до негативних наслідків як для держави загалом, так і до суспільства в тому числі. Суспільство, в свою чергу, застосовує все більш нетерпимі форми негативної оцінки діяльності політичних діячів – страйки, мітинги, ініціювання референдумів, відкликання депутатів та тиск на службовців у межах закону – оскільки суспільство не наділене спеціальними повноваженнями, окрім одного – вільного вибору та звільнення власних представників. Цей принцип є наріжним каменем у формуванні громадського суспільства розвинутих країн світу, є базисом для політичного та адміністративно-службового устрою країни, законодавчим принципом тощо.

## **2. Панамський скандал та відповідальність політиків. Приклади. Прецеденти. Трактування правових норм. Трактування етичних норм**

Причиною для «Панамського скандалу» стало оприлюднення в квітні 2016 року так званого Панамського архіву компанії Mossack Fonseca – 11,5 мільйона файлів, приблизний обсяг інформації – 2,6 терабайта [3]. Схоже, оприлюднення даних WikiLeaks базувалося на 1,7 гігабайтах інформації, майже в тисячі разів менше. Не вся інформація навіть на сьогодні є обробленою, і не між всіма документами знайдені відповідні зв'язки.

Частина документів з офшорних компаній Панами були отримані в ході спільної роботи німецької газети *Süddeutsche Zeitung*, Міжнародного консорціуму журналістів-розслідувачів (ICIJ) і Центру з дослідження корупції та організованої злочинності (OCCRP). Було виявлено в Панамському архіві понад 150 найвпливовіших людей планети – від політиків до зірок спорту і шоу-бізнесу, з яких 128 політиків з Євросоюзу, Бразилії, Китаю, України, Сербії, Азербайджану та інших країн. Серед найбільших діючих високопосадовців ЄС, які були за-

значені в публічно відкритих документах Панамського архіву, фігурує прем'єр-міністр Ісландії Сігмундур Гюннлейгссон та прем'єр-міністр Великобританії Девід Кемерон [3].

Прем'єр-міністр Ісландії Сігмундур Гюннлейгссон був власником офшорної компанії Wintris на Британських Віргінських островах, яку разом з дружиною придбав у 2007 році. Офшорна компанія мала мільйони доларів облігацій в ісландських банках. Під час фінансової кризи кілька банків Ісландії були визнані банкрутами та не отримали державної підтримки, але Гюннлейгссон та його сім'я не зазнали збитків, оскільки повернули кошти через державне рефінансування. В кінці 2010 р. він продав 50% офшорної компанії Wintris своїй дружині за \$1 [4]. Свої офшорні компанії прем'єр Сігмундур Гюннлейгссон не декларував.

Гюннлейгссон наголошує, що не порушував жодних законів, а його дружина не отримувала фінансового зиску від його рішень. Згідно з документами, підписаними дружиною пана Гюннлейгссона Анною Сігурлауд Пальдоттір у 2015 році, офшорну компанію використовували для інвестування мільйонів доларів успадкованих грошей.

Виходячи зі змісту попередньо викладеного, можна розглянути зазначену ситуацію як фабулу кризь призму розподілу на складові проступки та подальшого аналізу. Збитків Ісландія внаслідок дій Сігмундура Гюннлейгссона щодо придбання компанії в офшорній зоні чи вже безпосереднього придбання через неї акцій та прямого інвестування в банки на території Ісландії не отримала. Але вже від дій, які відбувалися під час 2008-2009 рр., можна передбачити кореляційний зв'язок між кількістю банків, які потребували державної допомоги, кількістю банків, що отримали допомогу, та кількістю банків, у яких Гюннлейгссон мав інвестиції чи акції. Як вже зазначалося, Гюннлейгссон не отримав збитків, оскільки негативні наслідки кризи та обвал банків були нівельовані державою. Отже, всі банки, інвестором яких виступав Сігмундур Гюннлейгссон та/або його сім'я, отримали відповідну допомогу у вигляді рефінансування. Проглядається мож-



ливий вплив прем'єр-міністра на профільне міністерство, центральний банк або інші органи. Окрім цього, Гюннлейгссон не декларував відповідні кошти, які були інвестовані або які були отриманні внаслідок інвестицій. Отож, об'єктивний бік проступку характеризується активними діями – Сігмундур Гюннлейгссон певним чином сприяв наданню «власним» банкам необхідної державної допомоги з метою збереження власних коштів або навіть подальшого збагачення, а також недекларування коштів (інвестицій, акцій) в ісландських банках та відповідних доходів від них. Суб'єктом є Сігмундур Гюннлейгссон, з 2009 року як очільник Прогресивної партії, а з 2013 р. як прем'єр-міністр Ісландії. Суб'єктивна причина проступку явно виходить з умислу С. Гюннлейгссона зберегти кошти, вкладені як інвестиції в ісландські банки та загалом приховати факт наявності грошей в декларації про доходи.

Хоча, виділивши основні складові проступку, дійсною залишається необхідність детального дослідження всіх особливостей справи правоохоронними або антикорупційними органами Ісландії. Оскільки реального правового притягнення до відповідальності прем'єр-міністра Ісландії Сігмундура Гюннлейгссона не відбулась, але як політичний діяч він отримав відповідну оцінку та поніс відповідальність на рівні з очолюваною ним партією за свої дії. 5 квітня 2016 року він подав у відставку. Іншої правової відповідальності до Сігмундура Гюннлейгссона на даний час не застосовано [4].

Суспільство здійснює оцінку діяльності політиків та службовців час від часу, але особливо – під час виборів. Оскільки Панамський скандал виник відносно недавно, громадяни використали своє право на застосування політичного примусу – Прогресивна партія втратила великий ступінь довіри. На виборах у жовтні 2016 року третє місце отримала молода партія «Піратська партія» з 13,4% голосів внаслідок негативного ставлення до Прогресивної партії та Партії незалежності. Партія незалежності, що входить в правлячу коаліцію, отримала близько 30% голосів та, відповідно, найбільшу кількість мандатів, а за нею відразу розмістилася партія

«Ліво-зелений рух» з 17,1%. Прогресивна партія колишнього прем'єр-міністра Сігмундур Гюннлейгссон зайняла тільки 4 місце. Цікаво, що в Парламенті Ісландії 2016 р. центральні та ліві опозиційні партії отримали 34 з 63 мандатів [5].

Хоча потрібно розподіляти як типи відповідальності (правова чи соціально-етична), так і наслідки за ними. Проступок голови або «провідника» партії відбивається на політичному іміджі самої партії та її членів. Але якщо проступок кримінально або адміністративно караний, то один тип покарання не може бути замінений на інший, вони повинні взаємодоповнювати один одного і застосовуватися одночасно. Таким чином суспільство зможе більш агресивно та точно реагувати на відповідні події та уникати їх у майбутньому, навіть шляхом впевненості у невідворотності покарання та його сили.

Журналісти з'ясували, що покійний батько прем'єр-міністра Великобританії Девіда Кемерона Ієн Кемерон, можливо через офшорні компанії, уникав сплати податків. Згідно з розслідуванням, Ієн Кемерон допомагав створити і розвивати офшорну компанію Blairmore Holdings Inc. В 1982 році він був залучений в її діяльність аж до своєї смерті в 2010 році. З деяких джерел, сума, що перебувала у власності прем'єр-міністра Великобританії Девіда Кемерона, за панамськими архівами становила приблизно 20 тис. фунтів стерлінгів.

Про використання коштів Девідом Кемероном, отримання пасивних доходів з цих коштів нічого не відомо. Об'єктивна сторона фабули виявляється в незазначенні прем'єр-міністром цих коштів у своїй декларації. Об'єктом, звісно, будуть виступати інтереси суспільства і держави. Суб'єктом виступає прем'єр-міністр Великобританії Девід Кемерон. Суб'єктивний бік не досліджений, але можна припустити, що Девід Кемерон умисно не вказав ці дані, хоча навіть випадкове незазначення таких даних не спростовує самого проступку. Чи є це загалом достатніми підставами правового примусу щодо прем'єр-міністра – сумнівно, але підстав для початку навіть неформальної перевірки оприлюднених даних в Панамському архіві – достатньо.

Такого суспільного незадоволення інформація про зв'язок Д. Кемерона з офшорною компанією, як у Ісландії, не викликало. Це було зумовлено і вагомою підтримкою населенням прем'єр-міністра в цьому питанні, обставини, за яких він ніби отримав відповідні кошти – смерть його батька. А також те, що у Великобританії набагато гостріше стояло питання міжнародного статусу країни. У зв'язку з так званим «Брексітом» – виходом Великобританії зі складу ЄС, Девід Кемерон склав повноваження прем'єр-міністра в липні 2016 року, не підтримуючи рішення опозиційних політиків. Було це пов'язане з оприлюдненими даними чи це виключно відображеня політичної позиції Девіда Кемерона, невідомо.

Панамський архів містить прізвища 643 українських громадян, які володіють 469 офшорними компаніями [6, с. 4], зокрема: колишній прем'єр-міністр України Павло Лазаренко, бізнесмен Мохаммед Захур, Президент України Петро Порошенко та діючий голова Одеської міської ради Г.Л. Труханов. Геннадій Труханов, відповідно до оприлюднених даних, має будівельний бізнес на Віргінських островах. У цих документах зазначено громадянство останнього як громадянина Росії, з відповідною адресою реєстрації: Московська область, м. Сергіїв Посад, вул. Паркова, 5. Служба безпеки України за зазначеним фактом почала розслідування, але за підсумками останньої не було виявлено ні підтвердження такого громадянства, ні наявності відповідних документів. Цей факт негативно був сприйнятий громадськістю міста Одеси, хоча й стихійні мітинги із закличками складання Трухановим повноважень не мали достатнього підґрунтя для більшості населення міста.

Щодо Президента України Петра Порошенка зазначається про створення трьох офшорних компаній, які П. Порошенко зі своїми представниками пов'язує виключно з продажем власної шоколадної компанії «Рошен» [7]. Хоча ці дані й не були юридично спростовані, але й складу проступку правоохоронними органами виявлено не було.

У списку більше сотні людей. Серед них – дочка колишнього прем'єр-міністра Китаю, син колишнього єгипет-

ського президента, прес-секретар короля Марокко, діти прем'єр-міністра Пакистану, син колишнього президента Гани, син прем'єр-міністра Малайзії, сестра колишнього короля Іспанії і багато інших високопосадовців [3].

Оприлюднення Панамських документів дозволило журналістам та громадськості здійснити оцінку дискреційних дій суб'єктів владних повноважень, оцінити ступінь та вагу їх проступків. Важливість контролю та оцінки діяльності діючих та колишніх політиків, посадовців та службовців посіла своє місце в теоретичній та практичній частинах формування ефективного державного керівництва та більш доцільної її структури.

### **3. Вибори у Франції – 2017 та роль феномену політичної відповідальності: прецедент Фійона**

Вибори Президента Франції в 2017 р. також відбулися під скандал оприлюднених документів на двох із трьох основних кандидатів першого туру виборів – Франсуа Фійона та Марін Ле Пен. WikiLeaks опублікувало приблизно 5 тисяч документів [10] з приводу цих двох кандидатів. І якщо у випадку з Ле Пен проступок сформувався у вигляді фіктивного працевлаштування Катрін Грізе та Т'єри Леж'є в якості власних помічників депутата Європарламенту, то з Фійоном ситуація більш складна.

Опубліковані документи фіксували факт працевлаштування його дружини – Пенелопи Фійон помічником депутата з 1998 по 2007 роки, а пізніше як співробітниця видавництва журналу *Revue des Deux Mondes*, яким володіє близький друг Франсуа Фійона. За роботу помічником депутата Пенелопа Фійон отримала приблизно п'ятсот тисяч євро, а за вдавану роботу в журналі з 2012 по 2013 рік по п'ять тисяч євро щомісячно [8]. Таким чином, кількість неправомірно отриманої заробітної плати може сягати 900 тисяч євро. На підставі цих даних було відкрито слідство та вже проведені попередні слід-

чі дії, зокрема допитано Франсуа та Пенелопу Фійон, а також проведено обшук в Національній асамблеї з метою виявлення документів, що підтверджують працевлаштування.

За інформацією на 1 березня 2017 р. Франсуа та Пенелопа Фійон отримали повістку до суду у справі про розкрадання державних коштів і фіктивне працевлаштування.

Виходячи зі структури проступку, все більш-менш однаково для обох кандидатів. Обидва займають певну посаду та володіють статусом. Об'єктом виступали державні кошти, які втратила держава внаслідок їх дій – фіктивного працевлаштування. Суб'єктивний бік сторони виявляється в прямому умислі – вчинення таких дій випадково або без умислу є неможливим.

З цих випадків чітко вбачається зловживання службовим становищем суб'єктом владних повноважень. Хоча, враховуючи момент оприлюднення цих даних, висвітлюється не тільки сам факт проступку політика, але і певний політичний тиск на фаворита президентських перегонів Франсуа Фійона. Якщо брати до уваги Панамський скандал, то викриті політики та чиновники майже відразу отримали оцінку власним протиправним діям або бездіяльності. Це є спільною ознакою цих двох скандалів. Законодавство ЄС з цих питань є гармонізованим та ефективним. Окрім того, тиск з боку електорату забезпечує оцінку діям політиків та службовців не тільки під час виборів, але і між ними. Правоохоронні органи країн ЄС у випадку наявності підстав досить швидко реагують на такі оприлюднені документи та формують правову відповідальність для суб'єктів владних повноважень.

Типовою є ситуація, коли різного роду скандали, оприлюднення документів чи показання інших службовців під час розслідування призводять до суттєвих політичних змін в країні.

Чудовим прикладом балансу недоторканності та дискреційності повноважень є саме прецедент кандидата у Президента Франції Франсуа Фійона. Правова, політична та соціально-етична відповідальність повинна базуватися на проступку. Застосування примусу або притягнення до від-

повідальності суб'єкта владних повноважень під час виборів, референдумів та інших суспільно-політичних подій виявляється виключно «спробою інституційної узурпації влади», як висловився сам Фійон [9]. Звісно, якщо факти його проступків будуть доведені в судовому засіданні, то можна задати тільки одним запитанням – чому ці дані, відомі певному колу осіб, не були оприлюднені раніше, ніж розпочалися вибори на посаду президента.

Відповідальність політика завжди балансує на рівні презумпції невинуватості та цілковитої «політичної смерті». Вчинення правового або політичного проступку завжди може призвести до політичної відповідальності, а ось до правової (кримінальної, адміністративної чи дисциплінарної) не завжди. Оціночна категорія та суб'єктивна оцінка в таких справах відіграє не менш важливу роль, ніж повнота законодавчої норми та її здійснене інтерпретування на практиці.

Відповідальність за проступки, в тому числі і за вихід за межі законних дискреційних повноважень будь-якого політика чи службовця вбачається не тільки у самому застосуванні відповідальності як виду покарання, а також і в превенції цих дій та розробці більш ефективних меж дискреції та відповідальності суб'єкта владних повноважень.

#### **4. Роль преси (ЗМІ) та експертно-оціночних систем оцінювання рейтингів політиків при формуванні інституту політичної відповідальності в країнах ЄС**

З недавніх скандальних публікацій, які розкривають протизаконні та неетичні дії політиків та службовців, можна зробити висновок, що журналісти здійснюють вагомий, все більш суттєвий вплив на суспільство та процеси в ньому. Але занадто вільне ставлення до слова може мати негативні соціальні наслідки, деформувати політичну, соціальну, економічну, культурну орієнтацію як суспільства, так і окремого громадянина [11, с. 57].

Специфіка особливостей діяльності засобів масової інформації може мати наслідком маніпулювання масовою свідомістю, а також можливість девіантної журналістської поведінки внаслідок дефекту моралі: факт конструювання засобами масової інформації реальності шляхом контролю над кутом та порядком висвітлення подій.

Основи наукового розуміння місця засобів масової інформації в сучасному суспільстві базуються на праці трьох фахівців – Ф.С. Сиберта, У. Шрима і Т. Петерсона у їх роботі «Чотири теорії преси» [12]. Згідно з їх дослідженнями, існують чотири теорії преси: авторитарна, лібералістська, теорія соціальної відповідальності і радянська (комуністична). Кожна модель презентує своє розуміння свободи слова, своє трактування принципів взаємовідносин ЗМІ зі структурами влади і громадянами (аудиторією), своє трактування соціальної відповідальності ЗМІ тощо.

У зв'язку зі зміщенням акцентів на глобальну безпеку, основними активними та допустимими теоріями є лібералістська та теорія соціальної відповідальності. Захист традиційної лібералістської моделі у функціонуванні ЗМІ, яка одержала найбільше поширення у ЄС, може призвести до суттєвої деформації існуючих соціально-політичних моделей у демократичному суспільстві. Брак стримуючих факторів, притаманний цій моделі, робить її в сучасних умовах не менш небезпечною, ніж цензура.

Можливо, найбільш перспективною та гнучкою є модель соціальної відповідальності ЗМІ як такої, що дає змогу органічно поєднувати свободу преси з відповідальністю, забезпечує прояв спільних інтересів, інтеграцію суспільства, цивілізоване вирішення конфліктів, які виникають, роз'яснення громадянам спільних цілей і сприяння формуванню спільних цінностей, подання різних точок зору, відображення думок і позицій різних суспільних груп.

ЗМІ у державно-соціальній структурі повинні бути нейтральним каналом інформації між керівниками (політиками та службовцями) та керованими (суспільством). Та при-

близно з середини 1970-х років ЗМІ намагаються змінювати свою роль у цій моделі – з каналу передачі інформації вони прагнуть стати суб'єктом політичної комунікації завдяки можливостям інтерпретації інформації. Аналогічну думку висловлюють і Д. Бламлер та М. Гуревич у своїй праці «Криза публічних комунікацій»: «ЗМІ діють не просто як канал зв'язку, яким рухається політика, але і як активний учасник процесу формування політики» [13].

Оцінювання діяльності політиків та службовців, яке здійснюється уповноваженими державними органами, громадськими організаціями або тими самими ЗМІ, виходить на новий рівень. Якщо враховувати етичну та нейтральну «політику» ЗМІ, то постає питання визначення ефективності діяльності політиків, виокремлення критеріїв оцінки, системи та процесу здійснення оцінки.

Будь-яке оцінювання спрямоване на виявлення допущених помилок та недопущення їх в майбутньому шляхом формування певного «інституційного» досвіду суб'єкта владних повноважень. Підвищення ефективності діяльності в сфері державного управління полягає, перш за все, у переосмисленні та перерозподілі повноважень органів та установ держави, вдосконаленні механізмів реалізації цих повноважень. Структурна або кількісна зміна складу державних органів не приносить ефективних змін для державного апарату, а тільки ускладнює вже сформовані міжорганізаційні зв'язки та не формує позитивних зрушень в нижчих ланках.

Підвищення ефективності діяльності політиків та службовців повинне формуватися в рамках дійсних та необхідних суспільству функцій. Це пов'язане з тим, що ефективність діяльності державних органів визначається не величиною контрольованих ними сфер, а, скоріше, реальним дотриманням інтересів суспільства, ефективною діяльністю політичної системи та законодавчого регулювання відносин у суспільстві.

Деякі країни на національному рівні впроваджують спеціальні системи оцінки діяльності політиків, службовців та



цілих органів з метою ефективного контролю. Такі системи повинні забезпечити дійсний моніторинг і оцінку результатів, а також здійснювати періодичну внутрішню і зовнішню звітність після досягнутого прогресу.

Розвиток та еволюція державного апарату невідворотно приводить до втрати точності та актуальності сформованих критеріїв оцінки та процесу оцінки за старої структури державного апарату. Таким чином, потрібен спеціальний механізм оцінки діяльності суб'єктів владних повноважень.

Розвиток структури державного апарату та перехід його від класичної централізованої системи до більш відкритої децентралізованої в країнах англосаксонської правової системи привів до формування диференційованої системи оцінки ефективності діяльності різних державних органів, установ та підприємств у певній сфері.

На національному рівні країни впроваджують модель оцінки діяльності органів за власним вибором, хоча можна виділити дві найбільш поширені моделі:

1. Результативну – дослідження і використання результатів оцінки для управління результатом кінцевої діяльності із встановленням тільки верхніх меж витрат на таку діяльність шляхом затвердження використання коштів на одиницю витрат;
2. Витратну – дослідження ефективності витрат у відповідності до виділених бюджетних коштів.

На міжнародному рівні існують такі основні підходи до моніторингу і оцінки діяльності та реформ у сфері державного управління:

- 1) Підхід, розроблений за Програми SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management – Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту) – є одним із найпрестижніших аналітичних центрів Європейського Союзу, який було започатковано 1992 року за ініціативи Організації економічного співробітництва та розвитку та Європейського Союзу.

2) Система показників, побудована на основі принципу «хорошого публічного управління», існує інтегральний показник GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), розроблений Інститутом Всесвітнього банку.

3) Система кількісних показників «другого покоління публічного управління».

За першим показником технічна підтримка програми SIGMA здійснюється у рамках шести сфер [14]:

- державне управління фінансами, зовнішній аудит та державні закупівлі;
- державні послуги та управління людськими ресурсами;
- розвиток політики та координація;
- реформа державного управління;
- надання послуг;
- підзвітність.

При оцінці цілей реформ у відповідних сферах державного управління використовуються рекомендації ОЕСР, а якщо мова йде про певні міждержавні утворення, то затверджені на їх рівні стандарти (напр., стандарти та вимоги Європейського Союзу).

Інтегральний показник GRICS включає шість індексів, що відбивають ключові параметри державного управління [15]:

- право голосу і підзвітність суспільству (voice accountability) – готовність уряду до зовнішньої підзвітності через механізми зворотного зв'язку з громадянами і демократичні інститути;
- політична стабільність і відсутність насильства, злочинності і тероризму (political stability, lack of violence);
- ефективність державного управління (government effectiveness) – якість державних послуг, якість процесу вироблення політики, рівень бюрократизації;
- тягар адміністративного тиску і якість законодавства (regulatory framework) – здатність уряду формулювати і реалізовувати раціональну політику і правові акти, які сприяють розвитку приватного сектора;

- верховенство закону (rule of law) – міра упевненості різних суб'єктів у встановлених суспільством нормах, а також дотримання ними цих норм (наприклад, захисту прав власності);
- протидія корупції (control of corruption).

По кожному з шести індексів проводиться бальна оцінка на основі виміру даних з великого числа вторинних джерел, а також шляхом проведення цільових обстежень і вимірів сприйняття, що проводяться компаніями, які займаються оцінкою ризиків, агентствами з вивчення громадської думки.

Третій підхід розроблений відносно недавно за ініціативою Всесвітнього банку, заснований він на кількісних показниках так званого «другого покоління публічного управління» (second - generation governance indicators), призначених для виміру здатності органів виконавчої влади досягати своїх цілей [16]. Ці показники засновані на оцінці обмежень і можливостей виконавчої влади.

До обмежень відносять:

- формальні горизонтальні (підзвітність органам законодавчої і виконавчої влади);
- неформальні горизонтальні (свобода ЗМІ, професіоналізм державних службовців, конкуренція в приватному секторі);
- внутрішні вертикальні;
- зовнішні вертикальні.

Існують такі можливості в межах підходу:

- показники процесу (планування і підготовка бюджету, кількість зайнятих в державній службі, реалізація бюджету, адміністрування доходів та ін.);
- показники результативності (для бізнес-структур, для платників податків, для громадян, для одержувачів послуг та ін.).

Дискусії за показниками «другого покоління» все ще тривають, і остаточний набір початкових орієнтирів, порівняно з якими можна вимірювати ефективність діяльності, поки не сформований [15].

Таким чином, в епоху глобальних викликів безпеці суспільства та держав на особливу увагу заслуговує питання щодо соціальної вагомості та відповідальності ЗМІ в аспектах поєднання свободи преси з соціальною та політичною відповідальністю, із завданнями інтеграції суспільства, цивілізованого розв'язання конфліктів, що виникають у процесі представлення різних точок зору. Сучасна співпраця держави та ЗМІ потребують нового осмислення, напрацювання та впровадження відповідних демократичних механізмів такої взаємодії.

**Висновки.** Пошук ефективного універсального підходу до оцінки діяльності суб'єктів владних повноважень, який дозволив би проводити оцінку і аналізувати їх діяльність окремо або спільно (органів державного управління) з позицій їх здатності та успішності в досягненні мети підвищення суспільного добробуту, є важливим стабілізуючим фактором спільного політичного руху країн ЄС. Необхідно застосувати теоретичні концепції та використати практичний досвід для формування та розробки системи оцінювання, який дозволяв би інтегрально враховувати різні показники якості державного управління, спирався б на принципи «хорошого публічного управління» і орієнтувався на зовнішню оцінку діяльності органів виконавчої влади з боку суспільства та учасників владно-соціальних відносин.

В контексті посилення ролі ЄС межі будь-якої діяльності суб'єкта владних повноважень потрібно належним чином оцінювати та вносити відповідні коригуючі зміни в бік обмеження чи навпаки, розширення повноважень політика чи службовця з метою досягнення ефективних зрушень у сфері суспільного та державного добробуту. Роль дискреційних повноважень та здійснення незаконних дій необхідно поглиблено вивчати з метою впровадження якісних змін для контролю за такими діями чи особами – суб'єктами владних повноважень.

## Список використаних джерел

1. Морозов Є. Дискреційні повноваження влади як підстава для «законної відмови» / Є. Морозов – 2017. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://blog.liga.net/user/emorozov/article/25960.aspx>
2. Закурін М.К. Дискреція – дія на власний розсуд. Поняття та прояв / М.К. Закурін, – 2009. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ks.arbitr.gov.ua/sud5024/8/8/721/>
3. Панамський архів: як один анонім і 400 журналістів змінили світ / iPress.ua – 2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ipress.ua/mainmedia/panamskyu\\_arhiv\\_yak\\_odyn\\_anonim\\_i\\_400\\_zhurnalistiv\\_zminyly\\_svit\\_160582.html](http://ipress.ua/mainmedia/panamskyu_arhiv_yak_odyn_anonim_i_400_zhurnalistiv_zminyly_svit_160582.html)
4. Прем'єр Ісландії подав у відставку через «панамський скандал» / Укрінформ. – 2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-abroad/1995207-premer-islandii-podav-u-vidstavku-cerez-panamskij-skandal.html>
5. Парламентские выборы в Исландии (2016) / Wikipedia. – 2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Парламентские\\_выборы\\_в\\_Исландии\\_\(2016\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/Парламентские_выборы_в_Исландии_(2016))
6. Тарасенко Н. Політичні наслідки офшорного скандалу: український аспект [Електронний ресурс] / Н. Тарасенко // Резонанс. – 2016. – № 35. – С. 3–15. – Режим доступу: <http://nbuviap.gov.ua/images/rezonans/2016/rez35.pdf>
7. «Панамський скандал»: політики виправдовуються, а експерти чекають нових вкидань / Сьогодні. – 2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukr.segodnya.ua/world/panamskiy-skandal-politiki-opravdyvayutsya-a-eksperty-zhdut-novyh-vbrosov--705244.html>
8. Скандал довкола Фійона: кандидат отримав повістку до суду / Корреспондент.net. – 2017. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/world/3821367-skandal-dovkola-fiiona-kandydat-otrymav-povistku-do-sudu>
9. Фійон назвав скандал навколо своєї дружини «спробою перевороту» / Укрінформ. – 2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-abroad/2167848-fijon-nazvav-skandal-navkolo-svoei-druzini-sprobou-perevorotu.html>
10. В архівах WikiLeaks знайдено близько 5 тисяч документів на головних кандидатів в президенти Франції / Українські новини. –

2017. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ukranews.com/ua/news/476192-v-arkhivakh-wikileaks-znaydeno-blyzko-5-tysyach-dokumentiv-na-golovnykh-kandydativ-v-prezidynty>
11. Дубов Д. Засоби масової інформації як якісно нові суб'єкти політичних комунікацій / Д. Дубов // Політичний менеджмент. Вид. №1. – 2007. – С. 57 – 65.
  12. Федотова Л.Н. Социология массовой коммуникации / Л.Н. Федотова. Учебник для вузов. – СПб.: Питер, 2003. – 400 с.: ил. – (Серия «Учебник для вузов»).
  13. Gurevitch M., Blumler J. The Crisis of Public Communication. - Taylor & Francis Group, 2001.- 230 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://books.google.com.ua/books?id=yWyYbBcCx8kC&printsec=frontcover&hl=uk&source=gbs\\_ViewAPI&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.ua/books?id=yWyYbBcCx8kC&printsec=frontcover&hl=uk&source=gbs_ViewAPI&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)
  14. Співробітництво з програмою SIGMA у 2016-2017 рр. – 2017. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/component/k2/item/1377-%D0%B0-sigma>
  15. Соколов А.В. Сучасні підходи до оцінки якості державного управління / А. В. Соколов // Державне управління: удосконалення та розвиток – 2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=901>
  16. Ресурсний центр САФ Європейського інституту державного управління, м. Маастріхт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eipa.eu/en/pages/show/&tid=69>