

Іван Черленяк,
професор, доктор наук з державного управління,
старший науковий співробітник,
завідувач кафедри міжнародного бізнесу, логістики
та менеджменту
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

РОЗВИТОК ІНСТИТУТІВ ПУБЛІЧНОЇ ТА ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЯК ФАКТОР СОЦІОКУЛЬТУРНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ З ЄС

У статті аналізуються умови розвитку інститутів публічної та політичної відповідальності як необхідної умови існування демократичної держави. Розглянута «парламентська» модель формування змісту владних, політичних, управлінських, адміністративних функцій відповідно до типу «організації влади» держави. Доведено, що перетворення формальної відповідальності політичних та державних інституцій на фактичну може настати лише при наявності відповідних суспільних організаційних структур. Підкреслено тісний зв'язок між проблемою оптимального розподілу політичних та управлінських повноважень та проблемою структури та якості політичної системи держави.

Ключові слова: публічне управління, соціальна та політична відповідальність, парламентська модель, владно-організаційні структурні рівні.

В статье анализируются условия развития институтов публичной и политической ответственности как необходимого условия существования демократического государства. Рассмотрена «парламентская» модель формирования содержания властных, политических, управленческих, административных функций в соответствии с типом «организации власти» государства. Доказано, что преобразование формальной ответственности политических и государственных институций в фактическую может наступить только

при наличии соответствующих общественных структур. Подчеркнуто тесную связь проблемы оптимального распределения политических и управленческих полномочий с проблемой структуры и качества политической системы государства.

Ключевые слова: публичное управление, социальная и политическая ответственность, парламентская модель, властно-организационные структурные уровни.

The article analyzes conditions of public institutions and political responsibility as a prerequisite for a democratic state. Considered the "parliamentary" model of the content of governmental, political, managerial and administrative functions according to the type of "organization of power" in the state. It is proved that the transformation of the formal responsibility of political and governmental institutions in the actual can occur only if appropriate social organizational structures. Emphasized the close connection between the problem of optimal allocation of political and administrative powers and problems of the structure and quality of the political system of the state.

Keywords: public administration, social and political responsibility, parliamentary model, power-level organizational structure.

Постановка проблеми. Основи публічного управління базуються на підвалинах соціальної та політичної відповідальності суб'єктів соціальної і політичної ієрархії та політичній відповідальності акторів політичного ринку. Політична відповідальність в парадигмі публічного управління є «тонким механізмом» саморегуляції тих цілей, завдань, засобів та інтересів складових країни, що забезпечують цілі, інтереси та засоби розвитку країни. Але посилення на «тонкість та ніжність» цього механізму не можуть дозволити перетворити механізм політичної відповідальності в ефемерний феномен в Україні. При спробах визначення меж понять і, відповідно, меж функцій «публічне управління», «публічне адміністрування», „державна влада“, „державне управління“, „політичне керівництво“, „політична

відповідальність”, „управлінська відповідальність”, „адміністративна відповідальність” в політичних, експертних та наукових колах спостерігається структурно-функціональна нестійкість змісту понять та функцій щодо бази означення (див.[1-7]) . Вона полягає в тому, що навіть формально невелике ускладнення рівнів або зміна „сили” рівнів (зміна повноважень посадових рівнів) структури системи влади та системи управління приводить до суттєвої зміни розподілу функцій між рівнями структури. Що далі, як правило, призводить до зменшення ефективного обсягу політичної відповідальності посадових осіб влади аж до знищення-зникнення суспільно значимої ролі феномену відповідальності.

Відсутність єдиної основи оцінювання результативності інституту політичної відповідальності, інституту політичного керівництва, інститутів політичної та державної влади, інституту державного управління приводить до різного трактування науковцями-правознавцями, політологами, експертами смислу та змісту цих понять. Тому існує необхідність виявити первинний, базовий зміст вказаних вище понять-функцій та розглянути релевантні результативні джерела наповнення змісту відповідних їм інститутів. Це тим більше важливо тому, що їх зміст є основою смислової композиції публічного управління як реалізації імперативу ефективної публічної та соціальної відповідальності політичної та економічної влади. Без встановлення в Україні парадигми публічного управління та без формування результативних інститутів публічної та політичної відповідальності соціокультурна інтеграція України з ЄС неможлива.

Виклад основного матеріалу. З метою створення бази оцінювання інститутів, необхідних для організації ефективного державного управління, проведемо моделювання самого процесу формування змісту владних, політичних, управлінських, адміністративних функцій відповідно до типу «організації влади» держави (форми правління). Розглянемо характерні випадки та проблеми «організації політичної та соціальної відповідальності» у найпростішій схематизованій парламентській моделі організації державної влади та управління у фокусі потреб публічної та політичної відповідальності.

У парламентській моделі, яка нами розглядається, в спрощеному структурно-функціональному представленні приймаємо існування таких владно-організаційних структурних рівнів:

- „Народ” – носій права базової, первісної (первинної) „Влади”;
- „Парламент”;
- Депутатська фракція політичної партії;
- Депутат;
- „Уряд” (його повноваження може мати суто посада (інститут) прем’єр-міністра);
- ієрархія рівнів структур виконавчої влади та державного управління (адміністрування);
- рівні «споживання» владно-організаційного та адміністративного впливу, адміністративних послуг;
- елементарний владно-політичний рівень: громадяни, електорат;
- структури та виконавчий персонал реалізації владної волі: громадяни, фізичні та юридичні особи, адміністративний апарат державного управління;

- судова гілка влади („Суд” – в ідеалі орган правосуддя без помилок і зловживань).

У парламентській моделі, як правило, основним повномасштабним шляхом делегування влади від суверена-народу до органів державної влади є електоральний шлях вибору депутатів парламенту та структурно-організаційне формування парламенту як органу законодавчої, представницької та контрольної влад на основі структури електорального вибору всього народу. Допускаємо, що наша модель працює на базі одного основного макроконтурну делегування та реалізації владно-політичних повноважень. У публічному житті реалізуються більш складні ситуації, коли існує кілька контурів «передачі повноважень». Коротші контури топологічно більш зв'язні як повномасштабний електорально-циклічний контур «народ-влада-народ».

Головними вузлами цього повномасштабного парламентсько-владного контуру є: «Народ», «Депутат», «Парламент», «Уряд», керівна посадова особа органу влади, структурні елементи населення (соціуму).

Вважаємо, що політичні повноваження можна делегувати, політичними повноваженнями можна розпоряджатися, політичні повноваження можливо узурпувати (незаконно перерозподіляти), політичні повноваження необхідно реалізувати, політичні повноваження можливо контролювати. Прийmemo, що делегування політичних повноважень, тобто повноважень приймати політичні рішення, повинно передбачати «вимірювану» політичну відповідальність того суб'єкта, хто отримав делеговані повноваження перед тим суб'єктом, хто ці повноваження делегував. Прийmemo, що встановлення основного обсягу політичної відповідальності виникає до

моменту та під час процесу легітимізації делегованих повноважень на договірній основі між рівнем, який делегував повноваження, та рівнем, який приймає повноваження в розпорядження. Прийmemo, що політична відповідальність як процес оцінки дії персон та організацій (структур) в „ідеалі” полягає: у виявленні „фальшивого” політичного рішення, оцінці його, визначенні санкції, що належить накласти при такій диспозиції та виконання або відстрочка санкції. Прийmemo, що політична відповідальність як результат реагування одного суб’єкта на конфліктну поведінку іншого, може виникати між тими суб’єктами, політична організаційна потужність яких співставна (сумірна).

Цикл відтворення влади та управління в парламентській моделі розпочинається із процедури делегування влади „Народом” до „Парламенту”. Оскільки „Народ” делегує „Парламенту” повноваження «визначати» закони та основи політики держави, отже, „Парламент” повинен нести формально політичну відповідальність перед „Народом” за якість своїх дій. Але суверен-народ делегує владні повноваження дифузно «своїми» «частками» електоральної прихильності окремому парламентарю-актору або окремі партії-актору політики. Логічно, що кожен парламентар формально теж несе (повинен нести) частку політичної відповідальності за політику „Парламенту”. Вже на цьому стартовому рівні розвитку моделі виникає проблема „розподілу” та синтезу загальної відповідальності парламенту та індивідуальної відповідальності кожного політика-парламентаря за сукупність політичних рішень, які створили певний напрям та певну якість політики. Адже закони, постанови та інша продукція „Парламенту” неминуче формують певну державну політику: загальну та галузеву.

Наступний смисловий крок, який в часі перманентно відбувається коеволюційно із законодавчою та іншою політичною діяльністю „Парламенту“, є цикл делегування та підтримування політичних повноважень, отриманих „Парламентом“ від „Народу“ до „Уряду“. Таким чином „Уряд“ формально повинен нести пряму політичну відповідальність безпосередньо перед „Парламентом“ і опосередковано перед „Народом“. „Уряд“ може створити суб'єкти управління, яким делегує право виробляти та приймати політичні рішення в питаннях управління певною галуззю чи певною функцією. Ці суб'єкти несуть політичну відповідальність перед „Урядом“. Вони частково несуть відповідальність і перед «Парламентом». Оскільки ці суб'єкти здійснюють вироблення і політичних рішень, і поточних управлінських рішень, то поряд із політичною відповідальністю виникає управлінська відповідальність за якість управлінської діяльності. Як бачимо, кожен крок делегування потенційно зручний для розпорошення міри політичної відповідальності. Тому доцільно вести мову про сумісну та сумірну публічну відповідальність та політичну відповідальність. Вони певною мірою контраверсивні до управлінської та адміністративної відповідальності.

Формально-логічна схема «передачі влади в користування» (контур делегування повноважень) при взаємодії рівнів в цій спрощеній моделі вказує на спосіб виникнення поняття та феномену «політична відповідальність» одного посадового рівня повноважень щодо іншого. Вона полягає в тому, що коли за визначеною формалізованою процедурою існує можливість делегувати «посаді» повноваження (право) приймати політичні рішення, то виникає можливість передбачити формалізовані процедури оцінки оптимальності, добротності та

„добропорядності“ політичного рішення суб'єктів, які користуються (розпоряджаються) повноваженнями, наданими цій посаді. Виникає можливість отримати «звіт» за повноваження та діяльність, за їх використання. Існування поняття-декларації «політична відповідальність» як форми управлінського зв'язку між посадовими рівнями повноважень автоматично не приводить до механізму реалізації відповідальності. А без такої відповідальності феномен публічного управління перетворюється на декларацію намірів. Або у віртуальну реальність, яка існує тільки в «ток-шоу» політиків та їх експертної прислуги. Реально ж працюватиме жорстка вертикаль державної влади.

У моделі «політичних рівнів-кроків» парламентського контуру делегування повноважень стає видно, що такий механізм потрібно створювати як автоколивну систему, яка відновлює себе так, як відновлює «сам себе» обсяг повноважень посадових рівнів. Причому, частину складових механізму потрібно пов'язати із процесом делегування повноважень, а частину із процесом здійснення повноважень.

Механізм публічної відповідальності повинен «мати в розпорядженні»: систему оцінювання, систему відображення та архівування поточних оцінок ефективності політичних рішень (політики) посадового рівня. Механізм повинен містити агрегат, який на основі оцінок здатен виносити публічно значимі рішення про відповідність політики (політичних рішень) окремого посадового рівня критеріям оптимальності, добропорядності та вказувати на відповідальність за неякісні рішення. Оскільки найчастіше оцінки виносяться на емоційному або інтуїтивному рівні, то міра відповідальності залишається надмірно суб'єктивною. Необхідно створити і правову, і аналітичну складові оцінки

політичних рішень в контексті їх оптимальності та відповідності проблемним ситуаціям та договірним зобов'язанням між легальними рівнями організації влади.

У парламентській моделі організації державного управління відбувається процес дифузного, розподіленого делегування: певна група населення (частка народу) делегує право політичного рішення, право політичної діяльності, обсяг політичних повноважень певному парламентарю або групі парламентарів. Після акту делегування зв'язок між згаданою групою населення та парламентарями може бути реальним та двостороннім. А може бути маніпулятивним та одностороннім. Якщо в країні відсутня можливість існування на політичному ринку пропозиції альтернатив фахового «депутатства», якщо групи електорату не мають реальних альтернатив вибору, то механізм політичної відповідальності в парламентській моделі не може навіть сформуватися в зародку, не те, що ефективно працювати. Все упирається в якість політичних партій. Політичні партії є «організаційно» домінантними посередниками між населенням та депутатами.

У цій моделі, не здатні формуватися незалежні від партій соціальні агрегати, які можуть поступово «автоматично» об'єктизувати (в сферах моралі, етики, законодавства, соціального протесту) конкретні ступені політичної відповідальності та вказати шлях формування сукупності санкцій, здатних оптимізувати „політичну” поведінку індивіда на відповідному посадовому рівні. А ці соціальні агрегати є основою відтворення публічного управління. Тому роль партій та роль законодавства про діяльність партій, фракцій партій, про діяльність членів та керівництва партій стає вирішальною для створення інституту політичної відповідальності в парламентській моделі. В цьому зв'язку

необхідно посилювати суспільну вимогливість до статусу та діяльності партій та їх членів. Одночасно суспільство повинно виробити цінності для формування дійової системи мотивацій для політичної діяльності талановитої, і разом з тим моральної частини суспільства. (Виникає механізм бутстрапу в проблемі «ціле–частина» діади публікум–влада).

Відповідальність без санкцій за невідповідальне виконання посадової ролі, функції, дії втрачає сенс. Тому виникає необхідність розробки комплексу неперервних у часі й у функціональному просторі санкцій як певної системи, що буде складати підґрунтя та базу формування інституту політичної відповідальності. Система санкцій повинна передбачити процедури циклічно обновлюваних у своїх можливостях та інтересах суб'єкта публічного контролю політиків і посадовців публічних влад. Прийняття та реалізація санкцій повинно бути нерозривно зв'язане з «галузевими» механізмами оцінювання публічної та політичної відповідальності, прив'язаними до «галузевого характеру» повноважень та координоване консолідованим інститутом публічної та політичної відповідальності.

Категорія „відповідальність” у теорії права нерозривно пов'язана з категорією „обов'язок». Індивід зобов'язаний в межах права поводитися певним чином, якщо його поведінка протилежного характеру обумовлює (як санкцію) примусовий акт. «...Людина зобов'язана щодо поведінки, яка узгоджується із правом, а відповідальна за протиправну поведінку. Індивід, який має зобов'язання, може своєю поведінкою накликати санкції або уникнути їх. «...Зазвичай розрізняють два види відповідальності : відповідальність за вину та відповідальність за наслідок. Оскільки правовий порядок вважає умовою наслідків протиправного акту якусь певну дію чи відсутність

дії, через які сталася небажана подія (наприклад смерть, людини) або ж не пощастило запобігти тій події, то можна проводити тут розрізнення між випадком, коли цю подію мав намір спричинити, а чи передбачав її, той індивід, чия поведінка береться до уваги в цьому зв'язку, - і тим випадком, коли він скоїв це без наміру чи передбачення, „випадково“, як висловлюються зазвичай в такому разі. Отже, в першому випадку говорять про відповідальність за вину, в другому про відповідальність за наслідок»[8].

Якщо не існує правової норми, яка передбачає певну дію чи певну поведінку, то говорити про безпосередній правовий обов'язок неможливо. Тобто, говорити про відповідальність за вину недоречно. Але відповідальність за наслідок може трансформуватися в нові, більш складні форми. Тому з точки зору правової статистики ми можемо говорити про відповідальність посадових осіб та суспільних (державних органів), які мають повноваження (право) приймати політичні рішення, лише за факти зловживання, які супроводжували, передували або стали мотивацією політичного рішення. Єдиний виняток можуть складати прецеденти, які б могли лежати в сфері регулювання договірного права. Практики застосування таких прецедентів у сферах, де здійснюється політична дія, діяльність, приймаються політичні рішення, не існує в Україні.

З іншого боку, політичний вибір альтернативи управлінського рішення є рівнозначним вибору альтернативи політичного рішення. В такому розумінні співвідношення відповідності політичне рішення – політична відповідальність є проблемою оптимального управління. Оцінка оптимальності управління є можливою лише при існуванні засобів та методик оптимальності, відповідності, шкідливості,

безрезультативності певної політичної дії (рішення) або політичної поведінки. Оцінка оптимальності дії структури може існувати тоді, якщо існує інша структура, здатна за своєю організаційною потужністю таку оцінку виконати. Тут виникає проблема організаційної рекурсії, проблема „контролера над контролерами“. Політична відповідальність як «діючий феномен» та організаційна культура народу (суспільства) як практична реальність є тісно пов'язаними.

При багатоетапному делегуванні політичних повноважень виникає небезпека (та спокуса) розпорошення «значимості» первинних політичних повноважень народу і, таким чином, нівелювання навіть «напрямую оцінювання» політичної відповідальності. Отже, однією із найважливіших умов формування інституту політичної відповідальності є інституціоналізація політичної поведінки депутатів, політичних діячів та унормування аспектів управлінської відповідальності персоналу державно-адміністративних структур усіх рівнів за здійснення владних повноважень. Інституціоналізація має передбачати усвідомлені і народом, і владою норми, регламенти, інструкції, правила. Це статика інституціоналізації публічної відповідальності. Вважаємо, що динаміку інституціоналізації політичної відповідальності може забезпечити лише існування «публічно затверджених» політичних управлінських проектів розвитку держави, країни та їх складових, на основі оцінки результативності виконання яких можна оцінити якість управління. Управлінські проекти, в свою чергу, повинні базуватися на чітких програмах досягнення цілей політики. Без публічно означеної структури цілей та темпів їх досягнення неможливою є оцінка результативності політичної та управлінської діяльності. І неможливою є реальна оцінка міри політичної відповідальності за втрачені можливості країни та суспільства.

Таким чином, навіть в такій спрощеній моделі «одноконтурного» делегування виникає фундаментальна проблема оцінки предмета політичної відповідальності. Проблема полягає в тому, хто, коли і за якими критеріями оцінює відповідність або невідповідність політичного рішення, відповідність або невідповідність політичної поведінки. Можливість оцінки може забезпечити лише існування і статичних норм, і динамічних норм та еталонів поведінки, статичних норм для „розв’язання” стандартних ситуацій. Вони, як правило, виникають на шляху вибору між суспільним інтересом та приватним інтересом персони, що має право приймати політичні рішення. Такою ефективною статичною нормою стає обов’язкове е-декларування статків депутатів та високопосадовців.

Динамічні „норми” мали би оцінювати оптимальність вибору політичних цілей та політичних засобів як науку та мистецтво політичного керівництва за умови безперечного пріоритету державних та (або) суспільних інтересів. Окрім існування статичних і динамічних норм постають запитання: хто з суспільних неполітичних акторів здатен, тобто має сміливість, здатність, повноваження та організаційно підкріплені можливості здійснювати оцінювання якості та результативності політичних рішень? Хто з суспільних неполітичних акторів здатен, тобто має сміливість, здатність, повноваження та організаційно підкріплені можливості встановлювати ступінь та міру відповідальності за них у випадку їх незадовільної якості на обов’язковому для виконання санкції рівні?

Введений у нашу модель ще один «контролюючий» рівень повноважень – „Суд” може в принципі розглядати та розв’язувати стандартні ситуації публічних колізій, які

унормовані в інструкціях та інших нормативних актах. Але навіть тут виникає проблема, яка в правовій науці розглядається як проблема неспівпадіння предмета правового обов'язку та правової відповідальності. Політичний обов'язок та політична відповідальність можуть стати правовим чином регульованими, лише якщо сформульовані норми обов'язку та затверджені санкції за порушення норм. Стосовно ступеня оптимальності політичного рішення ситуація ще складніша: виконання норм обов'язку актором політичної дії не гарантує вироблення оптимального рішення. Ще складніша ситуація із «унормуванням» та інституалізацією публічної відповідальності.

Такий стан значимості-визначеності публічної відповідальності детермінується, насамперед, тим, що в реальному житті „звичним” способом розвитку процесів освоєння влади після акту делегування повноважень від суверену «Народу» до суб'єктів розпорядників-користувачів є спосіб (шлях) організаційного переродження. Це означає, що актор, який отримує делеговані владні повноваження, відразу, внаслідок попередньо сформованої традиції, поселяється в деякій щільно зв'язній організаційній оболонці (вона створюється структурою, ресурсами, повноваженнями державного органу). Ця оболонка в багатьох інших каналах управлінської та владної дії має механізми прямого розпорядчого впливу на тих, хто повноваження делегував. Внаслідок своєї «організаційної переваги» актор, що отримав делеговані владні повноваження шляхом «консолідування» (сумування та трансформації сумарної потужності повноважень окремих елементів іншого організаційного рівня), завжди намагається використати мультиплікаційний ефект організаційної щільності своєї владно-розпорядчої оболонки (організації), право на контроль за діяльністю якої

він набуває в результаті отримання делегованих повноважень. Зазвичай, делеговані повноваження отримує суб'єкт, що має більшу організаційну потужність в розпорядженні ресурсами «переконавання». Зокрема, ресурсами формування електоральної підтримки. Після набуття права використовувати делеговані (завойовані) повноваження владна та організаційна потужність суб'єкта зростає настільки, що в дефектних демократіях відповідальність за використання отриманих повноважень здається, як правило, цьому суб'єкту пустою та непотрібною формальністю ритуального характеру. Тобто, в інтервалі між виборами (та катаклізмами) народ є віртуальною організаційною конструкцією. Парламент, Уряд, органи влади є організаційно щільними конструкціями. Можливості громадянина, який «ривком» безповоротно делегував свої повноваження здійснювати політику організаційно щільним суб'єктам – Парламенту та Уряду – в наступному притягувати їх до відповідальності за неналежне здійснення політики прямують до нуля в період між виборами. Можливості народу для «політичного контролю» як організаційно нещільного об'єднання громадян є простою сумою «багатьох організаційних нулів», яка дорівнює «нулю». В такому зрізі виникає проблема створення такої перманентно діючої організаційної щільності народу, яка необхідна для підтримання умови існування механізмів політичної відповідальності. (На Заході у гру політичних акторів включається громадянське суспільство, яке має певний рівень реальної організаційної екзистенції.) В Україні одиничний громадянин сам по собі не може бути об'єктивним інтегрованим індикатором оцінки якості здійснення політики. (Хоча кожен із громадян якість вибору та здійснення політики Парламенту та Уряду відчуває безпосередньо на собі. Знову вступає в силу гра діалектики одиничного та загального.

Історичний досвід пов'язує створення організаційної щільності (зв'язності) народу із політичними партіями, професійними спілками, громадськими об'єднаннями, феноменами територіальної самоорганізації населення в територіальних громадах. Зокрема, ідея громадянського суспільства є відображенням запиту на формування та автоколивну підтримку організаційної щільності народу та колективів територіальних громад. Для функціонування механізму політичної відповідальності дуже важливим є екзистенція таких ЗМІ, що фінансово та організаційно залежать від того, як добре вони презентують інтереси населення та наскільки подають правдиву інформацію без маніпулювання масовою свідомістю. Необхідно, нарешті, в Україні забезпечити екзистенцію «громадського телебачення», яке фінансується та контролюється суспільством. Також необхідним є суспільний та громадянський контроль над усіма ЗМІ, насамперед тими, що є власністю олігархів. Це все необхідні, але недостатні компоненти композиції процесу переходу від дефектної демократії до демократії публічного управління.

Оскільки ключовим при формуванні інституту політичної відповідальності є оцінка того, чи належним чином виконуються та використовуються делеговані повноваження, то мова повинна йти про створення неперервно діючих засобів-можливостей контролю за делегованими повноваженнями. Вони повинні відповідати моделі організації влад.

У парламентській моделі найголовнішою групою управлінських комунікацій є такі зв'язки-відношення: «виборець – депутат», «група виборців – депутат», «соціальна група – депутат», «бізнес група – депутат», «первинна партійна організація – депутат», «територіальна партійна організація –

депутат», «партія – депутат», «парламентська фракція – депутат». Лише якщо викоринити корупцію та корупційні мотиви в цих найголовніших зв'язках, то можна створити початкові умови для контролю над процесом делегування повноважень та процесом використання повноважень. Наступним кроком формування інститутів публічної та політичної відповідальності в парламентській моделі повинен стати крок зі створення механізмів контролю виборців та організацій громадськості по всіх вищевказаних каналах зв'язку за здійсненням повноважень депутатами. Якщо такий механізм контролю буде впроваджено, то відбір депутатів в парламент буде відбуватися як експертно-фаховий процес рекрутування фахівців законотворчої, державоуправлінської, економічної, політичної, соціальної та гуманітарної сфер із відповідними соціально-моральними якостями. Базова вихідна ланка інституту політичної відповідальності може складатися на основі механізмів контролю за умовами виконання делегованих повноважень від виборців до депутатів.

Справу «фахового відбору депутатів» не можна позитивно вирішити лише за рахунок зміни змісту закону про вибори: здійснивши перехід від мажоритарного принципу до партійно-пропорційного або навпаки, чи перехід від закритих партійних списків до відкритих. У дефектних демократіях (перехідних суспільствах) необхідно створити особливі вимоги для кандидатів-претендентів на «фах» (статус) депутата. Необхідно створити особливі фахові вимоги для виконання депутатом своїх повноважень та використання свого статусу. Необхідно ввести в норму підвищені вимоги до міри інформованості виборців про майнові інтереси, стиль життя, особистісні якості депутата. Тобто апріорі сформувані інститут публічної відповідальності депутатів усіх рівнів.

Причому в міру публічності фаху (статусу) депутата до нього на період депутатства можуть бути сформульовані підвищені вимоги стосовно: майна та бізнесу, етики та моралі, кримінальних зв'язків, суспільно-політичних зв'язків, оточення, родини. Сформульовані певні норми, про дотримання яких депутатом має право бути поінформованим виборець. Власне, тут мова може йти про обмеження певною мірою прав депутатів на приватну інформацію. Вся інформація, пов'язана прямо та опосередковано із публічним статусом депутата, повинна бути доступною виборцю. Тільки таким чином виборець буде мати можливість контролювати належність виконання депутатами повноважень. З іншого боку, депутат повинен мати достатній захист проти тиску (свавілля або зловживань) посадовців органів виконавчої влади (в першу чергу, від тиску силових структур). Це повинно стосуватися трохи меншою мірою і посадовців із політичними повноваження в органах державної виконавчої влади. Але саме контроль над депутатами приведе до феномену «моди публічної добропорядності», який далі дозволить цим же депутатам та парламенту в цілому організувати дійовий контроль за виконанням повноважень іншими посадовими особами із політичним статусом керівництва. А вони, в свою чергу, організують контроль за фаховістю та публічною добропорядністю інших держслужбовців.

При висуванні вимог до діяльності депутата та використання ним свого статусу в перехідних суспільствах із дефектною демократією виникає кілька взаємно суперечливих умов стосовно вказаних вимог. З одного боку, статус депутата повинен бути таким, що дозволяє виборцям контролювати використання статусу та повноважень депутатства. З іншого боку статус повинен бути таким, який захищає від маніпуляцій «зацікавлених» структур виконавчої влади

позицією депутата. Це складне правове завдання та складна суспільно-організаційна проблема.

У парламентській моделі виконавчу владу формує парламент, тому, зрештою, силові та «розвідувальні» структури підпорядковані парламенту. В цьому випадку захист статусу депутата від маніпуляцій може бути менш масштабним, ніж при президентській формі правління.

Таким чином, зрозуміло, що в цій моделі перетворення формальної відповідальності на фактичну може настати лише при наявності відповідних за організаційною потужністю, співрозмірних за «організаційним авторитетом» із Парламентом суспільних організаційних структур. Таких структур, які безперервно мають умови та підстави для самоорганізації та самовідтворення на основі модерації інтересів суспільства. Ці структури повинні мати потужність безперервно грати роль представлення та реалізації права запиту електорату (виборців) щодо політичної доцільності дій, політичної відповідальності членів Уряду та Парламенту, інших посадових осіб із політичними повноваженнями. Мають потужність для реалізації права запиту як щодо конкретних питань, що можуть виникати в окремих громадян і в організацій громадян (політичних, неполітичних, захисту соціальних прав, прав, пов'язаних з професією, захисту електоральних прав, забезпечення права на інформацію), так і запиту про напрям та темп загального розвитку країни.

Знову артикулюємо, що такими «соціально-політичними» організаціями мали би стати ідеологічні партії з етичними та моральними усталеними нормами. Політичні партії, які зв'язані каналами інтересів із інтересами верств населення, соціальних груп, народу в цілому. Експерти наразі відмічають відсутність в Україні політичних партій відповідної

якості за такими критеріями. В зв'язку з цим, вважаємо, що створення інституту політичної відповідальності в Україні в рамках парламентської моделі організації державної влади та управління є дуже важким завданням при такому стані справ.

Особливими структурами політичного впливу, які мають лише організаційно-подібний зв'язок інформаційно-мотиваційного типу, є соціальні групи. В «революційних ситуаціях» соціальні групи без організованих посередників та без сформованих та законодавчо забезпечених механізмів не здатні формувати фактори політичної відповідальності.

Специфічними та особливо важливими організаціями в суспільстві є організації (об'єднання) економічних акторів. На сучасному етапі в першу чергу – це фінансово-промислові групи. Вони можуть мати організаційний ресурс впливу на політиків та посадовців державної влади. Фінансово-промислові групи можуть мати власні важелі „лоббістської” та нелегальної дії щодо притягнення політиків, посадовців державної влади (в тому числі і безпосередньо Уряду) до відповідальності. Наскільки така відповідальність буде нести характер політичної відповідальності легального, публічного типу, питання складне. Це, швидше, буде відповідальність корупційно-авторитетного типу. При відсутності «традиції» публічної та політичної відповідальності при організації діяльності основних політичних партій країни, організаційно можуть легше створюватися (виникати) ситуації, коли відповідальність Парламенту та (або) Уряду перед фінансово-промисловою групою або коаліцією фінансово-промислових груп буде більш вагомою величиною, як політична відповідальність перед громадянами та організаціями громадян.

Таким чином бачимо, що проблема оптимального розподілу політичних повноважень та управлінських повноважень невідворотно зв'язана з проблемою структури та якості політичної системи. Але вона пов'язана із якістю державно-управлінської системи, зокрема такої її підсистеми, як законодавча. Тут знову повертаємось до того, що зв'язуючою ланкою між політичною системою та системою державного управління такі феномени: депутат, статус депутата, повноваження депутата, відповідальність депутата, парламентські фракції, відповідальність парламентських фракцій, відповідальність парламенту.

Природним в ракурсі означених нами спрощених ідеалізованих моделей є таке організаційне питання: чи може на основі „невидимої руки” політичного ринку встановитися оптимальне співвідношення політичної структури та політичних функцій (повноважень) інститутів та органів політичної влади в перехідних економіках? На нашу думку, при повільних темпах (за великий період часу) в умовах конкуренції за політичні переваги при освоєнні проблем природної складності в умовах «однорідної» (білої) економіки, де існує досконала конкуренція та досконалі критерії еквівалентності обміну політичного, економічного та соціального капіталу, – так. Але в реальних умовах перехідної економіки, – ні, оскільки нелегальний сектор має більшу здатність до самоорганізації, ніж легальний сектор.

При яких умовах політична партія в моделі „Парламентської Демократії” організаційно готова нести моральну відповідальність за поведінку Уряду? При умові сформованих мотиваційних зв'язків членів партії із соціальними групами, демократичною побудовою

стосунків в партійних організаціях, існуванням ідейного та морального стрижня у поведінці членів та керівників партії, сформованих демократичних традицій проведення процедур вибору керівництва партійних організацій, кандидатів в депутати від партії, кандидатів на „урядові“ посади від партії, відносною автономністю партії та партійного керівництва від грошей виділених кланів або виділених фінансово-промисловими групами. Якщо ці умови відсутні, то правляча парламентська більшість та політичні партії, парламентські фракції яких утворили більшість, з метою самозбереження неминуче будуть використовувати маніпуляційні технології та важелі впливу на спотворення електоральної оцінки. Таким чином, реалізація принципу політичної відповідальності в цій моделі без дійсно народної партії дуже утруднена. Для її реалізації треба, щоб в країні була «дійсно елітна» еліта, платоспроможний середній клас, організаційно та фінансово спроможні політичні партії із демократичними традиціями.

Висновки. В парламентській моделі організації парламентський контур делегування повноважень є каналом політичної комунікації із комплексним змістом: законотворчим, представницьким, владно-політичним, державоуправлінським, контрольним. Президентський контур делегування повноважень є «укороченим» та грає допоміжну антикризову роль. Таким чином, парламентські моделі формування та підтримки діяльності інституту та механізмів публічної та політичної відповідальності необхідно підтримувати не тільки одноразовими (періодичними) ефективними електоральними процесами та механізмами, але й іншими правовими та організаційними факторами і процесами.

Необхідно передбачити можливість реалізації певного фіксованого мінімального обсягу контрольних повноважень з боку окремих виборців, груп виборців, організацій виборців, громадських організацій, партій, територіальних громад як щодо депутатів індивідуально, так і щодо фракцій та груп депутатів. Тільки на такій основі може виникнути логічно замкнений контур бази формування та відтворення інституту політичної відповідальності: народ – електорат – виборець – депутат – депутатська фракція – парламент – уряд – керівники органів влади – державні службовці виконавчої влади – населення – народ. Але це можливо лише при:

а) відповідному забезпеченні феномену політичної відповідальності до статусу депутата;

б) забезпеченні умов конструктивної довіри до партій та осіб із партійних списків за рахунок реального вибору серед альтернативних пропозицій.

Список використаних джерел

1. Самуйлик Н.Н. Політична відповідальність: специфіка, структура, функціонування : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. політ. наук / Н.Н.Самуйлик – Одеса, 1997. – 18 с.

2. Балан С.В. Співвідношення політичної та конституційно-правової відповідальності у здійсненні державної влади : дис. на здобуття наукового ступеня канд. політ. наук : 23.00.02 / Сергій Вікторович Балан ; НАН України ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2007. – 223 с.

3. Горчаков Д. Відповідальність як категорія політичної науки / Д.Горчаков. [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.library.ukma.kiev.ua/e-lib/NZ/

4. Паламарчук М. Механізми політичної відповідальності як засіб забезпечення верховенства народу в політичній системі України /М. Паламарчук // Стратег. панорама. – 2005. – № 3. – С. 72–85.

5. Мельник О.В. Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади : дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / О.В. Мельник; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2000. – С. 78.

6. Армаш Н. Особливості відповідальності “державних політичних діячів”: співвідношення політики та закону / Н. Армаш // Юрид. журн. – 2005. – № 11. – С. 20–26.

7. Токовенко В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії управління : монографія / В. Токовенко. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 259 с.

8. Кельзен Ганс. Чисте правознавство / Ганс Кельзен ; пер. з нім. О. Мокровольського. – К. : Юніверс, 2004. – 380 с.