

## ОСНОВНІ НАПРЯМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ\*

*З'ясовано поняття «політична відповідальність», вивчено механізми її функціонування, досліджено правові основи політичної відповідальності народних представників, запропоновано шляхи підвищення політичної відповідальності народних депутатів України.*

**Ключові слова:** політична відповідальність, вільний мандат, імперативний мандат, передвиборча програма, звіт депутата.

*Определено понятие «политическая ответственность», изучены механизмы ее функционирования, исследованы правовые основания политической ответственности народных представителей, предложены пути повышения политической ответственности народных депутатов Украины.*

**Ключевые слова:** политическая ответственность, свободный мандат, императивный мандат, предвыборная программа, отчет депутата.

*The notion «political responsibility» is analysed. The mechanisms of functioning, legal foundation of political responsibility the people's representatives are studied. There are offered ways of improvement political responsibility members of the Ukrainian parliament.*

**Key words:** political responsibility, free mandate, imperative mandate, election program, report of member parliament.

Чергові парламентські вибори в Україні активізували діяльність і обіцянки кандидатів у народні депутати. В період передвиборчої кампанії ЗМІ перевантажені політичною рекламою. Політичні партії, окремі народні депутати обіцяють покращити життя виборців одразу після отримання депутатського мандату. Політичні дебати народних депутатів, як правило, перетворюються на взаємні звинувачення одні одних за невдало проведені реформи. Часто буває ситуація, коли рівень життя в країні значно погіршився, однак на чергових виборах право представляти інтереси громадян отримують ті самі партії і народні депутати. На виборців впливають за допомогою різноманітних технологій. За допомогою останніх у виборців формують думку про певних політиків. Фактично відбувається боротьба політтехнологів, а результат виборів залежить від професіоналізму команди, яка займається передвиборчою кампанією певних політичних сил. Проблема полягає в тому, що в Україні розрив між реальною діяльністю народних депутатів і створеним іміджем є значним. Вдало маніпулювати громадською думкою можна за умов, коли громадяни не володіють об'єктивною інформацією. Після виборів, протягом всього терміну депутатських повноважень, про деяких народних депутатів немає жодної інформації. Крім того, що він не представляє інтересів виборців, він, маючи значні можливості та привілеї, може завдавати шкоди розвитку держави. Така політична ситуація в Україні виникла, зокрема, через відсутність механізму політичної відповідальності.

Останнім часом у науковій літературі збільшилася кількість публікацій щодо поняття «політичної відповідальності». Різноманітні аспекти функціонування політичної відповідальності розглядають у своїх працях такі українські науковці, як С. Балан, І. Кресіна, М. Самуїлік, С. Дубенко, В. Мельниченко, Н. Плахотнюк. Проте, як правило, досліджуються проблеми політичної відповідальності уряду, парламенту, президента, а питання політичної відповідальності народних депутатів України приділено недостатньо уваги. Отже, метою даної статті є дослі-

дження особливостей політичної відповідальності народних представників і механізму її удосконалення. Завдання полягають у з'ясуванні змісту поняття «політична відповідальність», вивченні механізмів її функціонування, дослідженні правових основ політичної відповідальності народних представників.

Дослідження поняття «політична відповідальність» свідчить, що у європейських країнах вона, як правило, розуміється як відповідальність уряду або окремих міністрів перед парламентом. Політична відповідальність в даному випадку сприймається як відповідальність всередині вищих органів державної влади. В такій інтерпретації вона може збігатися з конституційною відповідальністю уряду в державах з парламентською і парламентсько-президентською формою правління. Однак, на нашу думку, це досить вузьке розуміння цього поняття. У пострадянських країнах політичну відповідальність розглядають як «відповідальність влади перед суспільством за виконання прийнятих на себе обов'язків, обіцянок і програм» (І. Муруяну)<sup>1</sup>, «як форму соціальної відповідальності, яка виникає у процесі діяльності різних суб'єктів у зв'язку з організацією, здійсненням і розвитком державної влади, а також під час розробки та втілення в життя політики, яка відображає прогресивні напрями та мету розвитку суспільства» (М. Самуйлік)<sup>2</sup>. В даних визначеннях увага акцентується на позитивній політичній відповідальності. Інші автори зосереджуються на аспектах ретроспективної відповідальності. Ними політична відповідальність визначається як «відповідальність органів державної влади і посадових осіб перед народом, населенням відповідної території за невідповідність їх діяльності мандату довіри, що виявляється в їх нездатності напрацьовувати і здійснювати максимально корисні для блага людей рішення» (В. Савін)<sup>3</sup>, як «відповідальність за цільове здійснення політичного представництва, яка значною мірою реалізується через ненадання мандата на чергових виборах або через дострокове відкликання»<sup>4</sup>.

Позитивна політична відповідальність народних депутатів виявляється у тому, що вони вивчають потреби й інтереси громадян, яких представляють, послідовно намагаються забезпечити їх, постійно інформують виборців про зроблену роботу, проводять моніторинг результатів. Діяльність народного депутата у комітетах, комісіях, розробка законопроектів підпорядковані виконанню заявленої передвиборчої програми. Протягом певного часу діяльність депутата залежить виключно від нього, його відповідальності. Після закінчення терміну повноважень може наступити ретроспективна політична відповідальність. Народний депутат, який не виконав свої обов'язки перед виборцями, не повинен отримати наступний мандат на представництво, тобто для нього настає відповідальність за бездіяльність.

Політична відповідальність залежить від форми правління і виборчої системи. У парламентських і парламентсько-президентських державах парламентам належить важлива роль у державному управлінні. Як правило, за таких форм правління виборча система є пропорційною, тому громадяни голосують не за конкретних народних депутатів, а за партію. Народний депутат відповідає за свою діяльність спочатку перед партією, а потім колективно перед виборцями.

Однак політична відповідальність і позитивна, і ретроспективна не має чітких критеріїв. Позитивна політична відповідальність залежить від моральної відповідальності певної особи, її політичної свідомості, культури, рівня професіоналізму, позиції керівництва партії, політичної ситуації в державі тощо. Ретроспективна політична відповідальність залежить від політичної свідомості, культури, активності виборців, від того, наскільки вони слідкують за виконанням обіцянок народними представниками у відстоюванні інтересів громадян певного округу, регіону, держави в цілому.

Практика українського парламентаризму доводить, що наявні форми політич-

ної відповідальності містять такі проблеми:

1. На свідомість виборців впливають за допомогою різноманітних технологій, в тому числі «сірих» і «чорних». Відповідно під їх впливом виборці можуть голосувати за кандидатів і партії, які не виконували своїх обов'язків. Отже, для них не наступить ретроспективна відповідальність. Більше того, буде знижено рівень позитивної відповідальності. Народні депутати звикають до думки, що можна вирішувати свої справи, отримувати зарплату, різноманітні пільги, не представляти інтереси виборців, а на чергових виборах знову отримати статус народного представника.

2. Народний представник, який планує балотуватися на чергових виборах, зрозумівши, що його політична сила не отримає підтримки виборців, стає членом іншої партії, яка вважається лідером виборчих перегонів. Політична партія, яка була при владі, зрозумівши, що не отримає місць у наступному складі парламенту, також вдається до змін, об'єднується з іншими партіями у виборчий блок або проводить реорганізацію – змінює лідера, деяких членів партії. Така ситуація є звичною практикою в українському парламентаризмі. Зміни у політичному процесі можливі, однак вони повинні бути обгрунтованими і відповідати заявленим програмам політиків. Неприпустимою є ситуація, коли політична сила позиціонує себе як противник кредитів МВФ, продажу землі, вступу до НАТО, а потім об'єднується з політичними силами з протилежними стратегічними напрямками і разом з ними голосує за ці закони.

Отже, непереобрання народних представників чи політичних сил на наступний термін не є достатньою політичною відповідальністю за обман виборців, неефективне управління суспільними справами, розвиток української держави. Нагальною потребою є необхідність удосконалити механізм політичної відповідальності народних депутатів. Для цього варто розглянути правові основи політичної відповідальності, які існують в інших країнах. У світі існує два типи депутатського мандату: вільний та імперативний. Вільний мандат означає, що депутат представляє всю націю, а не окремий виборчий округ. Імперативний мандат прив'язує депутата до певного округу і передбачає можливість відкликання депутата виборцями округу. Принцип імперативного мандата застосовується в небагатьох країнах, серед яких Республіка Білорусь. В даній країні парламент двопалатний, але ми будемо розглядати діяльність членів нижньої палати, оскільки лише вони обираються на прямих виборах. Депутат Палати Представників як член представницького органу несе відповідальність перед виборцями і перед Палатою Представників» (ст. 12)<sup>5</sup> і може бути відкликаний виборцями. У Виборчому кодексі Республіки Білорусь зазначається, що «депутат Палати представників, який не виправдав довіри виборців, що виразилося у невиконанні передбачених законами депутатських обов'язків, порушенні Конституції Республіки Білорусь, законів Республіки Білорусь, актів Президента Республіки Білорусь, здійсненні дій, що дискредитують депутата, може бути відкликаний виборцями в порядку, встановленому Кодексом»<sup>6</sup>. «Голосування про відкликання депутата проводиться в порядку, передбаченому для обрання депутата, за ініціативою не менше двадцяти процентів громадян, які мають виборче право і проживають на відповідній території»<sup>7</sup>. Чітко визначена процедура відкликання є досить складною. Народна ініціатива з ініціювання процедури відкликання депутатів на початковому етапі залежить від голів місцевих Рад. У 2007 році було близько 30 таких спроб, однак на жодну заяву не було позитивної відповіді голів місцевих Рад, оскарження цих відмов у судах також не змінило ситуації. Експерти вважають, що ця процедура не спрацьовує в політичному процесі Білорусі, тому її можна вилучити»<sup>8</sup>.

У Російській Федерації депутат Державної Думи є представником народу,

уповноважений здійснювати законодавчі й інші повноваження, передбачені законодавством<sup>9</sup>. Тобто діє правило вільного мандату, згідно з яким депутат Державної Думи представляє інтереси не конкретних виборців (за територією), а всіх виборців у сукупності. Народний депутат України також є представником українського народу у Верховній Раді України і уповноважений ним протягом строку депутатських повноважень здійснювати повноваження, передбачені Конституцією та законами України. В Україні були спроби встановити політичну відповідальність парламентських партій за реалізацію їх партійних та передвиборних програм. Зокрема, народним депутатом України О.О. Зарубінським була запропонована зміна до Закону України «Про політичні партії в Україні», згідно з якою парламентські партії (блоки) зобов'язувались щорічно в газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр» публікувати звіти про виконання партійної та передвиборної програм. Висновок Головного науково-експертного управління був негативним. Зазначалося, що політична відповідальність не належить до різновидів юридичної відповідальності й не регулюється нормами права. Вказувалося, що в проєкті закону не розкривається суть такої відповідальності (її підстави, суб'єкти та наслідки)<sup>10</sup>. Законопроект був відправлений на доопрацювання в Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування. Після внесення поправок, які надійшли від народних депутатів, на розгляд Верховної Ради України законопроект подали в такій редакції «Політичні партії, кандидати від яких взяли участь у розподілі мандатів народних депутатів України, щорічно звітують про хід реалізації програми політичної партії та передвиборної програми. Партії, які брали участь у виборчих блоках, надають спільний звіт разом з іншими партіями – учасниками блоку. Звіти публікуються на офіційних веб-сайтах Верховної Ради України (на електронній сторінці фракцій) та відповідної політичної партії». Однак і в такій редакції законопроект не було прийнято.

Варто зазначити, що зобов'язання партій звітувати про виконання своїх програм дозволило б громадянам контролювати діяльність своїх представників і підвищило б їх політичну відповідальність. Щодо зауваження Головного науково-експертного управління про те, що не вказані підстави, суб'єкти та наслідки політичної відповідальності, то остання не повинна мати структуру юридичної відповідальності, оскільки має інші механізми. Що стосується місця опублікування, то, крім сайтів ВРУ та політичних партій, слід було залишити газети «Голос України» та «Урядовий кур'єр», оскільки в нашій державі доступ виборців до Інтернету ще не є достатнім.

У 2010 році народний депутат України М.М. Папієв на розгляд Верховної Ради України подав Проект Закону «Про політичну відповідальність в Україні». На нашу думку, окремий закон про політичну відповідальність не потрібний, оскільки вона є різновидом соціальної відповідальності та дієва за умови демократичної політичної свідомості, культури і еліти, громадянського суспільства. Прийняття ще одного декларативного закону не покращить діяльності суб'єктів політики. В Україні ще немає європейського розуміння норм законів. Українські юристи і судді, на жаль, не будуть притягувати до відповідальності політика, за те, що його політична діяльність мала неконструктивний характер, не ґрунтувалася на задоволенні політичних і соціально-економічних інтересів суспільства, виражених через політичні програми суб'єктів політики. В нинішніх умовах така практика є неможливою. Відсутність справедливості, об'єктивності, чесності серед політиків, суддів і представників громадянського суспільства, яких можна підкупити, призведе до постійної боротьби одних політиків з іншими політиками. Таку ситуацію виправити за допомогою нового закону неможливо. Наприклад, в статті 11 даного проєкту зазначається, що громадсько-політична оцінка

здійснюється «громадянами, незалежними експертами, громадськими організаціями шляхом аналізу стану виконання політичних програм за окремими завданнями та підсумовуванням загального показника їх виконання». Не зрозуміло, це обов'язок зазначених осіб чи право. Якщо право, то воно впливає з усіх інших законів демократичної держави і здійснити його можна сьогодні без нового закону. Якщо обов'язок, то не визначені друковані засоби масової інформації, де такий аналіз має міститися, не визначені суб'єкти (хто конкретно і в який спосіб буде відповідати за те, що в певному регіоні у жодному із ЗМІ не було надано аналізу політичної програми і діяльності певного суб'єкта політики. Звичайно, що суб'єкти політики зацікавлені в тому, щоб їх діяльність була позитивно проаналізована, тому вони замовляють декількох експертів громадських організацій і надрукують такий аналіз. Дана норма взагалі намагається закріпити не відповідальність політиків перед суспільством, а обов'язок суспільства бути активним. Неможливо це зробити в такий спосіб.

У Законі України «Про статус народного депутата України» записано, що народний депутат зобов'язаний інформувати виборців про свою депутатську діяльність через засоби масової інформації, на зборах виборців періодично, але не рідше двох разів на рік<sup>11</sup>. Чи виконують народні депутати України цей обов'язок? У яких ЗМІ можна знайти такі звіти? Яка форма звіту? Хто перевіряє виконання цього обов'язку? Очевидно, для того, щоб обов'язок був виконаним, необхідно більше чітких вимог. По-перше, затвердити форму звіту, яка дасть можливість виборцям чітко побачити, чим займався конкретний депутат протягом певного періоду. По-друге, чітко визначити місце і час звіту народного депутата, наприклад, з 20 по 31 червня – звіт за півроку і з 20 по 31 грудня – звіт за рік; депутати, які отримали депутатський мандат по списку партії, звітують у спеціальних випусках газети «Голос України», а ті, які балотувалися по певному округу, – друкують звіт у регіональних газетах. Крім того, народні депутати України повинні в прямому ефірі надати свій звіт виборцям. До речі, в Законі України «Про статус народного депутата України» зафіксований обов'язок певних ЗМІ надати ефірний час для народних депутатів України.

Отже, для того, щоб громадяни об'єктивно проаналізували діяльність своїх представників і контролювали їх, їм необхідний насамперед доступ до правдивої інформації. Депутатський мандат в Україні є вільним, що означає, що виборці не можуть відкликати народного депутата. Політична відповідальність народного депутата наступить лише тоді, коли він буде балотуватися на наступний термін і виборці схвалять або ні його попередню діяльність. Для того, щоб депутат відчував постійну відповідальність перед громадянами, справді доцільно закріпити в Законах України «Про політичні партії України», «Про вибори народних депутатів України» і «Про статус народного депутата України» чіткі вимоги до політичних і передвиборчих програм, норми про обов'язковість звіту двічі на рік за виконання передвиборчої програми за чітко визначеною формою.

1. *Муруяну І.* Особенности конституционной ответственности как вид юридической ответственности // Закон и жизнь. – 2010. – №12. – С. 13. 2. *Самуїлік М. М.* Політична відповідальність: специфіка, структура, функціонування: Автореф. дис. ... канд. політ. наук. – О., 1997. – С. 12. 3. *Савин В. І.* Ответственность государственной власти перед обществом // Государство и право. – 2000. – № 12. – С. 64. 4. *Відповідальність органів публічної влади: політичні та правові аспекти* : Наук. розробка / С.Д. Дубенко, В.І. Мельниченко, Н.Г. Плахотнюк та ін. – К.: НАДУ, 2011. – С. 12. 5. *Закон Республіки Беларусь «О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь» от 4 ноября 1998 № 196-3 г. (с изменениями и дополнениями)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://house.gov.by/index.php/>

- ,396,,,0,,,0.html **6.** *Избирательный* Кодекс Республики Беларусь от 11 февраля 2000 № 370-З [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rec.gov.by/zakonodatelstvo>
- 7.** *Конституция* Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://house.gov.by/index.php/,245,,,0,,,0.html>
- 8.** *Альфер С.* Легко ли отозвать белорусского депутата? // Экспертное сообщество Беларуси «Наше мнение» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://nmbby.eu/news/express/3131.html>
- 9.** *Федеральный закон* «О Статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.duma.gov.ru/structure/deputies/status/>
- 10.** *Законотворча* діяльність Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [rada.gov.ua](http://rada.gov.ua)
- 11.** *Закон* України «Про статус народного депутата України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>