

України про адміністративні правопорушення (шляхом доповнення ст. 24 КпАП переліком заходів адміністративного стягнення). Такі самі зміни пропонується внести до проекту нового Кодексу про адміністративні проступки.

УДК 342.922:35.086

Н. О. Армаш
викладач кафедри адміністративного
та господарського права Гуманітарного університету
“ЗІДМУ” (м. Запоріжжя)

ОСОБЛИВОСТІ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ КЕРІВНИКІВ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Однією з характерних ознак правового статусу керівників органів виконавчої влади є питання їх відповідальності. Напевно, ні в кого з сучасників не викличе заперечень необхідність існування інституту відповідальності усіх суб'єктів правовідносин взагалі і керівників органів виконавчої влади зокрема. А от у 1976 році А. В. Дмитрієв зазначав: “Посада секретаря виконкому (певний аналог сучасного керівника органу виконавчої влади — Н. О.) надається сумлінним та поважним людям, які з критичних зауважень, які надійшли на їхню адресу роблять, зазвичай, правильні висновки...тому включення в той чи інший нормативний акт статті про дисциплінарну відповідальність секретаря виконкому не буде, на наш погляд, сприяти підвищенню авторитету, та до того ж не є необхідністю” [1]. Звичайно, така думка пояснюється існуючою на той час ідеологією “презумпції правоти” партійного керівництва, хоча вже у 1980 році О. І. Щербак не погодився з таким твердженням: “Система юридичної відповідальності керівників та інших посадових осіб будується на тих же засадах, що і відповідальність інших громадян” [2]. Нова генерація науковців України вважає: “Ненадійний контроль за діяльністю державних службовців, невідпрацьований механізм адміністративної, матеріальної і навіть дисциплінарної відповідальності — це фактори, що провокують корупцію в державній службі та в інших сферах суспільного життя нашої держави” [3]. І з цим дійсно важко не погодитись.

На сучасному етапі реформування державного управління тема відповідальності керівників органів виконавчої влади червоною стрічкою проходить у виступах, зверненнях, нормотворчій діяльності Президента України, Прем'єр-міністра України, інших керівників, які іноді мають на увазі свої ж посади. Це є непогана ознака певних зрушень у системі бюрократичного апарату, коли його елементам повертається “правова свідомість”, от тільки б не залишилось це лише на рівні “самобичування” заради додаткових “балів” на політичних перегонах.

Але все ж таки відповідальність, яку несуть керівники органів виконавчої влади має деякі особливості, в порівнянні з характерними ознаками відповідальності “пересічних” громадян. Певна “знаковість” проявляється у тому, що для цієї категорії керівників характерна персональна відповідальність за реалізацією ввіреними їм органами державної політики та притаманних функцій. При цьому “Становище посадової особи ускладнює те, що вона виступає елементом правосуб'єктності державного органу в багатьох правовідносинах...” [74]. Це відбувається внаслідок того, що компетенція керівника є похідною від компетенції органу, а отже маємо уособлення керівниками органів, які вони очолюють.

Отже, відбувається явище, при якому одна особа (керівник органу виконавчої влади) має подвійну деліктоздатність: по-перше, несе відповідальність за діяльність ввіреного їй органу; по-друге, несе відповідальність за особисті вчинки. Подібний симбіоз, з одного боку, забезпечує уявність беззаперечного та бездоганного функціонування системи органів виконавчої влади (оскільки наперед відомо — хто є відповідальним за недоліки), а з іншого, не виключає можливості притягнення до юридичної відповідальності керівників органів виконавчої влади на загальних засадах за вчинені правопорушення.

Але при детальному дослідженні використаної нами термінології для пояснення такої ситуації ми наштовхуємось на беззаперечні розбіжності у розумінні цих понять. Термін “деліктоздатність” в правовій літературі традиційно використовується в сфері юридичної відповідальності, яка, в свою чергу, пов'язана з вчиненням правопорушення [5], а сам термін “деліктоздатність” походить від латинського слова *delictum* — “недозволене діяння” [6]. У ситуації, коли керівник несе відповідальність за діяльність органу в цілому, правопорушення не вчиняються, а має місце певне недоопрацювання, діяльність за межами офіційної політичної течії тощо. Тобто все те, що виходить за межі юридичної відповідальності з-поміж

загальноприйнятих різновидів (кримінальної, адміністративної, цивільно-правової, дисциплінарної або матеріальної відповідальності). Логічно було б стверджувати, що ми маємо справу з новим видом відповідальності, яку доцільно, на наш погляд, віднести саме до юридичної, а не до соціальної, оскільки вона характеризується зв'язком з державним примусом і визначеністю у правових нормах. Такий вид відповідальності може мати назву *службова відповідальність* і бути специфічним видом юридичної відповідальності, зумовленим особливим статусом її суб'єктів. Зокрема, до службової відповідальності відносимо:

1. Відповідальність голів місцевих державних адміністрацій, голів державних комітетів, керівників центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом за виконання покладених на органи, які вони очолюють, завдань і за здійснення ними своїх повноважень [7, 8].

2. Відповідальність “політичних діячів”.

Додатковим аргументом на користь виділення нового виду юридичної відповідальності є те, що при притягненні до такого виду відповідальності використовуються ті самі чинники, що і при притягненні до відомих нам видів юридичної відповідальності: підвідомчість, спеціальна правосуб'єктність, наявність правового зв'язку між суб'єктами відповідальності та державою (зокрема, перебування на державній службі або на посаді політичного діяча) та безумовний чинник юридичної відповідальності — осуд з боку держави з певними юридичними наслідками (наприклад, відставка). Саме ці чинники виокремлюють юридичну відповідальність від інших видів соціальної відповідальності (наприклад, моральної), а тому їх наявність у характеристиці політичної відповідальності та відповідальності керівників органів виконавчої влади, які не є політичними діячами, за логікою повинні вказувати на приналежність такого виду відповідальності саме до юридичної.

Що ж стосується сутнісної характеристики відповідальності керівників органів виконавчої влади, то якщо персональна відповідальність характерна всім керівникам органів виконавчої влади, — явище політичної відповідальності пов'язують лише із статусом політичного діяча. Нагадаємо, що статус політичного діяча мають лише члени Кабінету Міністрів, і цей вид відповідальності реалізується через прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України (ч. 4 ст. 115 Конституції України) та процедури відправлення у відставку (п. 9, 10 ч. 1 ст. 106 Конституції України). Сенсом виокремлення політичної відповідальності є намагання держави забезпечити проведення єдиної поміркованої політики, що включає в себе увесь процес її творення: починаючи від розробки ескізу певного політичного сценарію, ефективної та оптимально швидкої його реалізації і до здійснення контрольно-наглядових функцій, як запоруки балансу всіх стадій процесу. Але в той же час, як слушно зазначає В. М. Шаповал: “Сутність політичної відповідальності полягає в тому, що Президенту України для прийняття рішення про відставку не потрібні будь-які юридичні підстави, що впливають з дій того, чий повноваження припиняються. Приймаючи таке рішення, Президент України може керуватися виключно міркуваннями доцільності” [9]. Та критерій цієї доцільності, на жаль, жоден нормативний акт, навіть рамково, не визначає. На наш погляд, існування такої широкої дискреції в питаннях кадрового характеру, причому стосовно керівників високого рівня, є недоцільним, оскільки це ставить якість виконуваної роботи на посаді керівника органу виконавчої влади у пряму залежність від суб'єктивних факторів. Певні кроки у вирівнюванні ситуації зроблені в рамках проведення політичної реформи. Зокрема, у проекті Закону України “Про внесення змін до Конституції України” фактично передбачено формування частини Уряду України парламентською більшістю (створеною на основі узгодження та поєднання політичних позицій) [10]. Згодом, саме Державні збори (в складі яких існує більшість) уповноважені припинити повноваження призначених ними урядовців, тим самим забезпечуючи колегіальне, а тому більш об'єктивне рішення про притягнення до політичної відповідальності.

Становище керівників місцевих державних адміністрацій, які не є політичними діячами, залишається, на жаль, без змін. Вони, як і інші “неполітичні” керівники органів виконавчої влади мають досить неоднозначний статус з точки зору відповідальності. Справа в тому, що, з одного боку, як нами було сказано, вони не є політичними діячами, а отже вони не можуть нести політичної відповідальності, з іншого — та відповідальність, якій вони підлягають як “адміністратори”, у відповідності зі спеціальними нормативно-правовими актами, за характеристикою є схожою на політичну відповідальність. Дійсно, якщо говорити про завдання керівників органів виконавчої влади, то вони подекуди різняться. Так, якщо політичний діяч відповідальний за **розроблення** політики, то керівники, які не є політичними діячами, відповідальні лише за **виконання вже розробленої політики**. До того ж останні є державними службовцями, які, за слушним зауваженням В. Л. Коваленка, не повинні ані перебувати у лавах будь-якої партії, ані надавати перевагу будь-яким політичним ідеологіям [9]. Але, не дивлячись на очевидні розбіжності, узагальнюючою характеристикою виступає персональна відповідальність керівника органу

виконавчої влади будь-якого рівня за належне функціонування очолюваного ним органу. Отже, ми знову приходимо до висновку про необхідність виокремлення особливого виду юридичної відповідальності.

Щодо відповідальності керівників органів виконавчої влади за особисті вчинки (правопорушення), то, як справедливо зазначав ще у 1986 році О. І. Щербак: “У посадовій особи (в тому числі керівника — Н. О.) складне, так би мовити “подвійне” становище в управлінських правовідносинах. За порушення своїх обов’язків вона несе відповідальність: а) перед вищим керівником... б) перед державним органом, який є компетентним здійснювати контроль в тій сфері, де було допущено посадове правопорушення” [4]. Більше того, безпосередньо відповідальність за протиправні вчинки осіб такого рівня є більш високою, а покарання або ж заходи стягнення є більш суворими. Це пояснюється, насамперед, тим відповідальним становищем у системі державного управління, яке вони займають. Причому спричинено це не стільки можливими небезпечними наслідками протиправних дій з боку керівників органів виконавчої влади, а скільки втраченою авторитету “представника держави”, який, в свою чергу, забезпечує неухильне виконання законів пересічними громадянами (такий собі “поганий приклад”).

Звичайно, питання відповідальності керівників органів виконавчої влади є досить дискусійним та потребує копітких досліджень як з боку адміністративістів, конституціоналістів, так і з боку фахівців теорії держави та права, кримінального, трудового права. Адже розв’язання його є запорукою чіткого визначення правової природи відповідальності керівників органів виконавчої влади та подальшого впорядкування нормативної бази в цій сфері.

Література

1. Дмитриев А. В. Правовое положение секретаря исполкома местного Совета // Советское государство и право. — 1976. — № 11. — С. 71.
2. Щербак А. И. Правовая ответственность должностных лиц аппарата государственного управления. — К.: Наукова думка, 1980. — 136 с. — С. 86.
3. Старцев О. Актуальні проблеми юридичної відповідальності посадових осіб у сфері управлінської діяльності // Право України. — 2000. — № 11. — С. 112–114.
4. Щербак А. И. Социальный механизм юридической ответственности должностных лиц. — К.: Наукова думка, 1986. — 152 с. — С. 64.
5. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. В. М. Корельского, В. Д. Первалова. — М.: Издательская группа ИНФРА•М — НОРМА, 1997. — 570 с. — С. 418.
6. Дыдынский Ф. М. Латинско-русский словарь к источникам римского права: По изданию 1896 г. — М.: Изд-во “Спартак”, 1998. — 560 с. — С. 159.
7. Про місцеві державні адміністрації: Закон України.
8. Про Положення про Державний комітет у справах охорони державного кордону України: Указ Президента України від 14 вересня 2000 року № 1071/2000.
9. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер’янова. — К.: Видавничий Дім “Ін-Юре”, 2002. — 668 с. — С. 43, 416.
10. Про внесення змін до Конституції України: Проект Закону України: на всенародне обговорення. — К.: Преса України, 2003. — 80 с. — С. 83.

УДК 352:35.086

О. І. Бедний

*асистент кафедри адміністративного
та фінансового права ОНЮА*

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СЛУЖБОВЦІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

В умовах адміністративної реформи відбувається становлення нового виду публічної служби в нашій державі — служби в органах місцевого самоврядування. Одним із напрямків організаційного забезпечення служби виступає встановлення правового статусу службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування взагалі, і їхньої юридичної відповідальності зокрема. Персональна відповідальність службовців органів місцевого самоврядування, насамперед у позитивному сенсі, є важливою гарантією забезпечення законності і дисципліни в публічному управлінні.

Питання юридичної відповідальності державних службовців неодноразово ставали предметом дослідження вчених як за радянські часи, так і після набуття Україною незалежності [1]. Натомість повільна інституціоналізація місцевого самоврядування як форми публічної влади та відповідного виду служби, на нашу думку, обумовила певний брак уваги дослідників до юридичної відповідальності службовців та посадових осіб цих органів. Окремі праці, в яких розглядається відповідна тематика,