

УДК342.922:35.08

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПОСАДОВОЇ ОСОБИ ЯК СУБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ЗА НАДАНІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ І ОБІЦЯНКИ

Соха С.С.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Український конституціоналізм перебуває у кризі. Декларативність демократії, яка вказується у 1 статті Конституції України: «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава», - республіканської форми державного управління, як зазначено у 5 статті Конституції: «Україна є республікою» [1], - правової держави з розвинутим громадянським суспільством обмежується багатьма факторами. Зокрема, це нездатність громадськості дієво впливати на контроль за можновладцями, державною політикою, корупційна складова нівелює підвалини принципів «законність» і «верховенство права», умисна недосконалість національного законодавства та інше. Що потрібно, щоб відвернути регрес? Одними з таких кроків може бути введення відповідальності особи, яка бажає бути обраною на певну посаду за обіцянки, зобов'язання, які вона дає під час виборчої гонитви, рекомендуючи себе на певну посаду. У роботі запропоновано механізм запровадження такої адміністративної відповідальності за невиконання обіцяного публічною особою з обґрунтуванням її необхідності. Виноситься пропозиція щодо закріплення цієї ініціативи на законодавчому рівні, як життєво необхідної для розвитку державного механізму, інститутів громадянського суспільства і обов'язкової складової виборчої системи.

Ключові слова: суб'єкт адміністративного права, посадова особа, юридична відповідальність, зобов'язання, вибори.

Постановка проблеми. Проблематика досліджуваної теми зумовлена підвищенням інтересом громадськості до політичного розвитку країни, об'єктивною необхідністю встановлення відповідальності для посадових осіб, які виконують ви-

конавчо-розпорядчі повноваження за дії, які були вчинені ними для їхнього обрання на певну посаду.

Наразі український політикум знаходиться у кризі через нестачу досвідчених державних менеджерів, засиллям індивідів, які за своїми

моральними якостями не відповідають займаним посадам. Ініціатива, яка представлена у роботі, здатна дієво вплинути на поліпшення якісного складу керуючої системи.

Аналіз останніх публікацій і досліджень. Аналізуючи праці за схожою тематикою, не було виявлено актуальних публікацій і пропозицій стосовно поставленого питання, з того констатуємо, що ідея і пропозиція є унікальними.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Не заважаючи на постійні намагання поліпшити стан владної системи в Україні, доходимо до висновку, що реформування має недоліки, що збільшує розрив між населенням і державою, бо народ наразі сприймає владно-розпорядчу систему, як неефективний інструмент державної влади, який не може реалізувати свої функції на належному рівні. Натомість громадянське суспільство надає запит щодо запровадження механізму реального впливу на виборний корпус для захисту республіканських, демократичних прав, спрямованих на якісне, відповідальне обрання, призначення посадових осіб. Таким чином, нагальним питання є врегулювання наведених проблем якісно новим чином.

Мета статті. Метою роботи є висловлення пропозиції щодо вдосконалення національного законодавства щодо відповідальності посадових осіб, а саме:

- 1) Адміністративне право має врегулювати положення щодо відповідальності суб'єкта адміністративного права, як посадової особи за надані зобов'язання і обіцянки перед виборцями, перед тими, хто призначає імперативно чи за конкурсом;
- 2) Запропоновані зміни до КУпАП щодо наведеної вище ініціативи;
- 3) Висвітлення можливих підсумків введення такого положення

Виклад основного матеріалу. Щодо обґрунтування необхідності введення відповідальності у надані зобов'язання і обіцянки.

Питання щодо необхідності введення відповідальності за надані зобов'язання і обіцянки виходить безпосередньо з суті ініціативи: чи відповідає пропозиція принципам права, положенням адміністративного права і актуальності, яка виходить з реальної потреби суспільства щодо врегулювання порядку втручання держави у певного питання для вирішення суспільно-важливих задач.

У цьому контексті ми розглядаємо ініціативу у відношенні до осіб, які бажають зайняти певну представницьку посаду, осіб, яких призначають на посаду імперативним шляхом чи за конкурсом, також говоримо про партії, які представляють інтереси громадян на місцевих виборах і загальнодержавному рівні у Верховній Раді, але цей суб'єкт не є предметом розгляду у цій роботі.

1) Відповідність ініціативи основоположним принципам державного ладу

Коли говориться про принципи і певний напрям розвитку держави за демократичним спрямуванням, перш за все оцінюється, чи відповідає ініціатива наявному державному вектору. Пропозиція щодо відповідальності є демократичною і республіканською, тому що покликана захистити права громадян від маніпуляцій під час вибору представницьких органів вади, під час призначення на посади певних осіб.

Говоримо про виборчі права у першому випадку, через те, що кандидати на посаду виставляють певну політичну програму, висловлюють гасла, вступають у ЗМІ, на зборах, з'їздах, де вступають у дискусії з опонентами, щоб найбільш повно розкрити свої позиції, висвітлити можливі конкретні дії у випадку обрання їх на певну посаду. Непоодинокі випадки, коли висловлюються обіцянки перед промисловим колективом, мешканцями міста, народом загалом, щоб заігнувати їх проголосувати за певного політичного діяча. Тобто суспільство обирає найкращий шлях розвитку, того, хто найбільш повно представляє інтереси конкретної верстви населення і вчинитиме дії на отриманій посаді, які схвалює більшість.

У другому випадку, з імперативним призначенням чи за результатом конкурсу, на державну службу призначають особу, яка відповідно до критеріїв найбільше підходить займаній посаді і має конкретний ініціативний план розвитку, який зобов'язалась реалізувати на бажаній посаді.

У цих випадках, обирають особу через довіру і уявне розуміння її майбутніх дій. Але може статися так, що посадова особа в подальшому відмовиться від тих обіцянок, які надавала до обрання, пасивно ігноруватиме, робитиме протилежні дії зобов'язаному або не виконає їх до кінця терміну обіймання посади. Фактично ця посадова особа як САП ввела в оману того, хто впливав на її обрання, чим виявила невідповідність високим моральним якостям, сумлінності у підході до роботи і не виправдала кредит довіри. Якщо це відбувається регулярно, тоді у суспільстві зростає невіра до виборів, до кандидатів, чим розвивається абсентеїзм, нехтування передвиборними зобов'язаннями виявляє нігілізм конкретних осіб до правової системи у цілому і згодом це передається усьому населенню; призначення на посади відбувається не за об'єктивними факторами, а за вміння підлаштуватися під обставини, вступати у домовленості, продавати себе, як інструмент адміністративного права.

З цього можемо вбачати занепад коректної республіканської структури, бо вибори не виявляють волю народу, посади займають не ті, хто бажає зробити краще для своєї держави, розвитку здорової політичної структури, а владні кола поступово збільшують свій розрив з народом через неефективні можливості останнього впливати на дії першого.

2) Відповідність ініціативи засадам адміністративного права

Для визначення певного виду відносин до предмету галузі адміністративного права слід проаналізувати основні вектори, на які розраховане існування галузі, це:

– відносини, пов'язані з організацією органів державної виконавчої влади (структури адміністративного апарату);

– відносини, які виникають під час реалізації органами виконавчої влади закріпленої за ними компетенції з використанням при цьому державно-владних повноважень. Ця компетенція проявляється в державному управлінні та взаємодії органів державної виконавчої влади й місцевого самоврядування з громадянами, державними і недержавними організаціями. Відповідні адміністративно-правові норми встановлюють права та обов'язки суб'єктів цих правовідносин;

– відносини, які виникають як усередині органів виконавчої влади та їх структурних підрозділів, так і поза системою цих органів;

– управлінські відносини, що складаються на рівні органів місцевого самоврядування при виконанні ними делегованих повноважень, що виражають публічні інтереси;

– відносини, пов'язані з оскарженням до адміністративного суду неправомірних актів (дій, бездіяльності) органів виконавчої влади та їх посадових осіб;

– відносини, що виникають при вчиненні особою адміністративного правопорушення і розгляді цієї категорії справ [2].

З вищеведеного приходимо до висновку, що адміністративна галузь права являє собою відносини, що виникають у публічній діяльності держави, зокрема, у сфері державного управління, у процесі реалізації виконавчої влади, також говоримо про відносини щодо здійснення недержавними суб'єктами делегованих їм повноважень виконавчої влади. Адміністративне право забезпечує державне управління шляхом закріплення компетенцій, моделей взаємодії через органи виконавчої влади, формує управлінські відносини і передбачає відповідальність за порушення встановлених норм, приписів.

У зв'язку з цим пропонуємо подивитися, як пропозиція щодо введення відповідальності посадової особи як САП за надані обіцянки і зобов'язання відповідає конструкту представленому вище.

Суб'єктом відповідальності є посадова особа, яка має виконавчо-розпорядчі повноваження через те, що вони вважаються такими, що перебувають на державній службі, або посідають політичні посади, або несуть службу в органах місцевого самоврядування. Вони вступають в управлінські відносини у зв'язку з чим мають безпосередній вплив на інших суб'єктів цих правовідносин, виявляють ініціативи щодо конкретних векторів розвитку і взаємодії, можуть на власний розсуд забезпечувати проведення певної політики, зокрема говоримо про дискреційні повноваження, які у юриспруденції визначаються, як право голови держави, уряду, інших посадовців в органах державної влади у разі ухвалення рішення з питання, віднесеного до їх компетенції, діяти за певних умов на власний розсуд у рамках закону.

Доступ до посад забезпечується шляхом виборів перед тим, зобов'язуючись виконати певні дії, висвітлюють своє бачення вирішення якогось питання за що отримують підтримку. Але може статися, що отримавши бажану посаду, особа відмовиться від тих обіцянок, які надавала до обрання, пасивно ігноруватиме, робитиме протилежні дії зобов'язаному або не виконає їх до кінця терміну обіймання посади, фактично вводяться в оману виборців або того, хто призначає.

Наразі це питання розглядається досить обмежено, з погляду на обов'язки і компетенцію посадова особа, які прописані в законі. Але посадові особи не несуть жодної відповідальності за свої передвиборчі обіцянки, програми, зобов'язання виконати, створити, нейтралізувати, зробити щось. Можемо говорити про відповідальність за узяті зобов'язання виконати певні дії шляхом використання виконавчо-владних, владних повноважень, особистих фінансових джерел.

3) Відповідність ініціативи актуальній потребі суспільства

Актуальність будь-якої нової пропозиції є головним критерієм щодо внесення змін до чинного законодавства, вироблення нового складу правопорушення. Для оцінки запропонованої вище ініціативи слід звернутися до реальної ситуації в українському суспільстві станом на 2018 рік.

Переважна більшість українців не схвалюють дій Верховної Ради України і Президента України. У суспільстві прослідковується явна закономірність щодо недовіри до влади через програшність при будь-якому варіанті. Депутатський корпус обирають через призму «хто менш гірший з найгірших». Так само можемо оцінювати діяльність на посадах міністерств, міських голів, старост тощо. У суспільстві панують настрої невіри у зміни на краще через те, що публічні особи не виконують узяті на себе зобов'язання у передвиборчій гонитві. Це провокує небажання долучатися до виборів нових лідерів з представників громадянського суспільства, побуває розумінням «я їх не обирав». У випадку конкурсу чи призначення, ті, хто призначають, у більшості знають, що обіцянки і погляди на рух у певному ракурсі усього лише формальність, бо за «правильний» тиск, за наявності корупційної складової ці питання вирішуються легко.

Доцільно вказати на доцільність і актуальність громадського контролю стосовно врегулювання питань щодо дієвих механізмів захисту своїх інтересів, які суспільство реалізує через виборний інститут. Наразі вплив відбувається через громадський контроль, слухання, громадські звернення. Це все сприяє утвердженню правової держави, але зазначимо, що у більшості випадків, коли іде мова про вибори, призначення і вплив, відповідальність вбачається саме у політичній і моральній відповідальності.

Країна, через таку своєрідну оману виборців, щоразу втрачає шанс стати успішною і заможною, адже Україна має для цього все. На думку автора, необхідно змінювати людську свідомість у цьому плані, працювати з можливістю кожного законним шляхом впливати на адміністративний апарат, щоб виборець був зацікавлений в участі у виборчій гонитві, бо він буде реально зацікавлений у перемозі саме його кандидати, бо той має формально закріпленій за ним вантаж справ, які має виконати на державній службі як САП.

У зв'язку із цим відзначаємо мету цієї ініціативи, як впровадження адміністративної відповідальності за невиконання передвиборних обіцянок, зобов'язань народними депутатами України, Президентом України, депутатами місцевих рад, сільськими, селищними, міськими головами, особами, яких призначають через імператив чи конкурс на певні посади для забезпечення захисту прав виборців, подолання кризового стану представницької демократії, інтересів суспільства і республіки.

Зазначимо, що у громадськості неодноразово висловлюються схожі думки, які зазнали підтримки великої кількості людей. Як приклад може виступати електронна петиція, яка набрала за 16 днів у жовтні 2015 року 28 887 голосів за введення відповідальності за передвибор-

чі обіцянки [3], також до того, у серпні-вересні 2015 року петиція з назвою «Можливість дострокового відкликання будь-якої вибраної особи, що не виправдала довіри виборців» набрала 25 935 голосів підтримки, з чого ми бачимо реальну потребу суспільства щодо врегулювання наявного становища щодо відповідальності посадової особи як САП [4].

Пропозиція внесення змін до КУпАП

Для оцінки вірогідності реального впровадження у національному законодавстві нового складу правопорушення слід розбити це на пропозиції щодо механізму застосування і на склад правопорушення, чи відповідає ініціатива теорії.

Для того, щоб створити умови для впровадження нового правопорушення щодо невиконання посадової особи як САП обіцянок і зобов'язань потрібно, щоб особа виявила ініціативу щодо обіймання певної посади через вибори, через імперативне призначення чи за конкурсом. Під час виборів особа висловлює певне майбутнє бачення щодо реалізації своїх повноважень, бере на себе конкретні зобов'язання. Електорат, особа, яка призначає за імперативом чи конкурсом оцінюють претендента на посаду, який бажає бути обраним і, зважаючи на його програму дій, виносять своєрідний «вирок», наділяючи претендента певними повноваженнями і благами. Якщо посадова особа, здійснюючи виконавчо-розпорядчий вплив, реальний обсяг прав і обов'язків у сфері управлінських відносин, реалізуючи свої функції, не виконує взяте на себе зобов'язання, це є формальним концептом при якому можна стверджувати, що суб'єкт вчинив адміністративне правопорушення.

Що зі свого боку де-факто є правопорушенням, як то:

1) **суспільна шкідливість поведінки**, як введення в оману електорат, що спонукає розвиток абсентеїзму і нігілізму, руйнує підвалини республіканської форми правління і демократичного ладу у цілому;

2) **свідома вольова спрямованість діяння**, яка полягає у суто корисливих мотивах бути обраним, але не виконувати надані зобов'язання, які у наслідку не були дотримані, бо фактично ми маємо умовний приклад оферти і акцепту, за якою особа пропонує себе обрати через зобов'язання щось зробити, а інші погоджуються на умови, які у наслідку не виконуються;

3) **винність**, яка полягає у тому, що психічна діяльність свідомої особи, яка виразилась у дії, є негативним внутрішнім ставленням кандидата на певну посаду до інтересів людей, якщо він виконує протилежне зобов'язанню. Тобто особа усвідомлює значення своїх дій, свідомо допускає, створює шкідливі наслідки. Звертаємо увагу на юридичний аспект протиправності, який слід закріпити в національному законодавстві, щоб обранці не могли unikнути покарання.

4) **вчиняє деліктоздатна особа**, тобто це спеціальний суб'єкт, який є осудною особою, що досягла віку адміністративної відповідальності. Для обіймання будь-якої посади про яку ідеться вище, особа досягає повноліття.

Щодо суб'єкта правопорушення, зазначаємо, що це спеціальний суб'єкт, який має певні характеристики, як то: особа, яка відповідно до зако-

нодавства узяла на себе особистісні зобов'язання для обрання на певну посаду з подальшим її обійманням, покладенням на неї повноважень у виконавчо-розпорядчій сфері.

Якщо говорити про ознаку протиправності, щоб визначити, чи вважається певне наведене діяння протиправним, звертаємо увагу на закріплення його у відповідних нормативних актах. Наразі таке закріплення відсутнє. Правопорушення приносить значну шкоду, бо за принципом демократії і республіканізму, населення обирає людей і призначає на посади виходячи з максимумно кращого для себе, реалізується бажання представлення інтересів суспільства, якщо цього не досягається, то страждає громадянське суспільство, а можливо і уся держава через недосконалих державних менеджерів. Можемо говорити про необхідність охорони державних відносин від посягань на них. Тому необхідне закріплення наведеного діяння, як нового складу адміністративного правопорушення з відповідною санкцією.

Тобто, суб'єкт у зв'язку зі своїм обранням буде мати певні обов'язки, які слід закріпити на законодавчому рівні.

Пропонуємо закріпити відповідальність у КУпАП для чого, по-перше, потрібно чітко визначити конструкцію, за якою в подальшому можна буде стверджувати, що особа взяла на себе зобов'язання, наприклад: «Я, ПІБ, добровільно, свідомо, відповідально беру на себе зобов'язання перед ім'я, назва колективу, установи, організації перед якою береться зобов'язання, чи народом, чи електоратом і т.і., що я суть зобов'язання з можливими додаванням часу, кількості, характеру, тобто усе, що буде додане є частиною зобов'язання. Слова підтверджую і виконаю до кінця терміну обіймання посади назва посади». Тобто в гіпотезі ми вказуємо надання обіцянки, яка є зафіксованою на відео-, аудіоматеріали чи задокументованою у нотаріуса. Диспозицією є фактично узяте зобов'язання, яке повинно бути виконано повністю у відповідності до його проголошення. Санкцією є покарання за порушення, невиконання зобов'язання.

Можемо говорити про диспозицію цього складу правопорушення, а саме: «Порушення, невиконання до кінця терміну обіймання посади особою зобов'язань, які той надав перед особою, колективом чи народом є метою зайняти певну посаду – ...»

Що стосується санкцій, то умовно наразі можемо визначити, що такими заходами можуть бути зняття з посади, позбавлення права обіймати певну посаду шляхом повторного висування упродовж певної кількості років, штраф, суспільно-корисні роботи. Це питання вимагає подальшого глибшого вивчення. Тому у цій роботі ми на цьому докладно не зупинимось.

Загалом можемо констатувати, що справедливим є обов'язкове поєднання дисциплінарної відповідальності з адміністративною або з кримінальною, в залежності від того, які саме зобов'язання особа взяла на себе, в яких масштабах, наслідки цього. Через те, що це є нова розробка у національному практикумі, говоримо про можливість дискусії, яка пов'язана з тим, чи має бути це адміністративна, чи кримінальна сфера розгляду.

Висновки зроблені у дослідженні і перспективи. Держава, суспільство об'єктивно вимагають пошуку шляхів вирішення кризи, у якій вони зараз знаходяться. Можновладці намагаються реформаторським шляхом здійснювати поступ до прогресу. Результати цих намагань часто суперечливі, але це закономірне явище. Наразі у державі на перший план винесена проблема корупції, неефективного державного менеджменту. Фактично успіх будь-якої реформи залежить від того, хто її впроваджує. Тому ініціатива, яка представлена вище, звертає увагу на ефективність управління, на довіру і бажання громадськості долучитися до державного управління, на дієве вирішення проблеми, яка де-факто має ознаки правопорушення, але де-юре є невидимою для законодавця через не закріпленість її у нормативних аспектах.

Тому підсумовуючи зазначимо, що національне законодавство вимагає доопрацювання питання,

яке було висвітлено вище і закріплення в у ньому юридичної відповідальності для посадової особи як САП за невиконання зобов'язання взятого перед особою, яка імперативно призначає, проводить конкурс, народом, електоратом тощо.

У кінцевому результаті це призведе до зниження корупційного чинника, підвищення рівня довіри громадян до управлінського сектору з пропорційним збільшенням його якості, як наслідок реформування системи державного управління в Україні матиме міцний фундамент і зможе бодай вирватися зі статусу суб'єкта третього світу розвитку.

Прийняття проекту внесення змін до законодавства не потребуватиме додаткових витрат з Державного бюджету України, створення нових структур у адміністративному апараті, для цього необхідна лише воля законотворця та всебічна підтримка громадянського суспільства.

Список літератури:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Ортинський В.Л. Основи держави і права України. 2008. Київ. 583 с. URL: http://pidruchniki.com/1584072016370/pravo/osnovi_derzhavi_i_prava_ukrayini.
3. Електронна петиція щодо відповідальності депутатів всіх рівнів перед виборцями шляхом складання повноважень у місячний строк, при невиконанні передвиборчих обіцянок. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/12531>.
4. Електронна петиція щодо можливості дострокового відкликання будь-якої вибраної особи, що не виправдали довіри виборців. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/39>.

Соха С.С.

Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА КАК СУБЪЕКТА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА ЗА ПРЕДСТАВЛЕННЫЕ ОБЕЩАНИЯ И ОБЯЗАТЕЛЬСТВА

Аннотация

Украинский конституционализм находится в кризисе. Декларативность демократии указана в 1 статье Конституции Украины: «Украина есть суверенное и независимое, демократическое, социальное, правовое государство», - республиканской формы государственного управления, как указано в 5 статье Конституции: «Украина является республикой», - правового государства с развитым гражданским обществом ограничивается многими факторами. В частности, это неспособность общественной деятельностью влиять на контроль за чиновниками, государственной политикой, коррупционная составляющая нивелирует основы принципов «законность» и «верховенство права», умышенная несовершенство национального законодательства и прочее. Что нужно, чтобы отвлечь регресс? Одними из таких шагов может быть введение ответственности лица, желающего быть избранным на определенную должность за обещания, обязательства, которые она дает во время избирательной гонки, рекомендует себя на определенную должность. В работе предложен механизм введения такой административной ответственности за невыполнение обещанного публичным лицом с обоснованием ее необходимости. Выносятся предложения по закреплению этой инициативы на законодательном уровне, как жизненно необходимой для развития государственного механизма, институтов гражданского общества и обязательной составляющей избирательной системы.

Ключевые слова: субъект административного права, должностное лицо, юридическая ответственность, обязательства, выборы.

Sokha S.S.

Yaroslav Mudryi National Law University

LIABILITY OF AN OFFICIAL PERSON AS THE SUBJECT OF ADMINISTRATIVE LAW FOR THE COMMITMENTS AND PROMISES MADE

Summary

Ukrainian constitutionalism is in crisis. Declarative democracy is mentioned in Article 1 of the Constitution of Ukraine: "Ukraine is a sovereign and independent, democratic, social, legal state" - a republican form of government, as stated in Article 5 of the Constitution: "Ukraine is a republic", - the rule of law with developed civil society is limited by many factors. In particular, this is the inability of the public to effectively influence the control of the powers, the state policy, the corruption component reduces the foundations of the principles of "legitimacy" and "rule of law", deliberate imperfection of national legislation, and so on. What do you need to prevent a recession? One such step may be the introduction of the responsibility of a person who wishes to be elected for a post for promises, the obligations that it gives during an election race, recommending itself to a certain position. The paper proposes a mechanism for the introduction of such administrative liability for failure of the promised public person with the justification of its necessity. It is proposed to consolidate this initiative at the legislative level as vital for the development of the state mechanism, civil society institutions and the obligatory component of the electoral system.

Keywords: subject of administrative law, official, legal liability, obligations, elections.