

УДК 342.553

**М.М. ДОБКІН**, канд. юрид. наук, Харківська обласна державна адміністрація

## **ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ЇХ ПОСАДОВИХ ОСІБ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ**

*Ключові слова: відповідальність, місцеві державні адміністрації, посадові особи*

Мабуть ні у кого не викличе сумніву те, що питання відповідальності державної влади та її представників є в наш час вкрай актуальним, адже з моменту здобуття Україною суверенітету та незалежності воно, на жаль, так і не отримало свого належного вирішення, що своїм наслідком має кризу влади, недовіру громадян до держави, відсутність ефективної взаємодії між державою та громадянським суспільством. Тому питання визначення форм та підстав відповідальності держави, механізмів її реалізації повинні бути вирішені в найкоротші строки, адже від їх вирішення безпосередньо залежать ефективність виконання взятих на себе державою зобов'язань, ступінь забезпечення прав та свобод особи, зміцнення економічного потенціалу та політичного авторитету нашої держави.

Актуальність та потреба в проведенні подібних досліджень також обумовлюються тією соціально-політичною та економічною ситуацією, що склалася зараз у нашій країні. З цього приводу Президент України В.Ф. Янукович прямо вказує, що Президент, уряд, коаліція у Верховній Раді, місцева влада, як члени єдиної команди, готові приймати рішення, виконувати їх і нести за це відповідальність [1]. Відповідно, усі питання відповідальності місцевих державних адміністрацій та їх посадових осіб, виступаючи ча-

стиною загального питання відповідальності держави, потребують своєї теоретичної розробки та практичного впровадження у повсякденну управлінську діяльність цього елементу механізму державного управління, і ця робота повинна бути спрямована на розбудову України як соціальної, демократичної та правової держави.

Аналізуючи стан наукових досліджень у галузі відповідальності місцевих державних адміністрацій, у тому числі й їх посадових осіб, встановлено, що висвітленню цієї проблеми не приділялася достатня увага. Так, у працях загальнотеоретичного плану (В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, Д.М. Бахраха, І.Л. Бачило, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва, Р.А. Калюжно-го, А.П. Коренева, В.К. Колпакова, Н.Р. Нижник, В.Ф. Опришка та інших) це питання, як правило, розглядається в контексті проблематики, пов'язаної з поняттям органів виконавчої влади, їх ознаками та їх правовим положенням. Що стосується спеціально-юридичних досліджень, присвячених окремим аспектам діяльності місцевих державних адміністрацій (В.О. Величко, С.Г. Давтян, А.М. Захарченко, І.В. Панова, Л.В. Покрова, Ю.В. Мельник, А.М. Онупрієнко, О.М. Соловійова, В.М. Торяник, С.Ю. Чистов та ряд інших), то в них питання відповідальності цих органів державної влади розглядаються фрагментарно. Переважно на них звертають увагу при висвітленні недоліків правового регулювання діяльності місцевих державних адміністрацій (наприклад, в контексті недостатнього опрацювання питання її відповідальності), або при опрацюванні загальних напрямків вдосконалення їх діяльності (наприклад, посилення відповідальності цього органу за стан справ в регіоні та більш чітке визначення підстав її настання).

Існуюче вирішення цього питання в межах розділу VI Закону України «Про місцеві державні адміністрації» навряд чи можна визнати достатнім. У той же час можна відмітити, що питання відповідальності місцевих

державних адміністрацій та їх посадових осіб має своє власне і доволі важливе значення. Це пов'язується не тільки з тим, що відповідальність складає частину правового статусу державного органу, є частиною його компетенції [2, с.377; 3, с.363]. Важливість цього питання також обумовлена необхідністю належної реалізації ст.3 Конституції України в тій частині, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Зараз, у сучасних умовах консолідації влади в Україні, це питання набуває особливого значення. Таким чином, питання відповідальності місцевих державних адміністрацій потребує свого окремого дослідження та опрацювання. Саме тому воно й було обрано в якості мети написання цієї статті.

Досліджуючи питання відповідальності місцевих державних адміністрацій, у тому числі й їх посадових осіб, треба відмітити, що воно постає не тільки в суто юридичному значенні. Адже основними різновидами відповідальності соціального суб'єкта є – відповідальність моральна, юридична, політична та екологічна, додатково вказується на існування ще таких видів відповідальності, як економічна та професійна [4, с.15; 6, с.8; 6, с.8]. Але, не дивлячись на те, що в науці виділяють різні види відповідальності, поєднує їх одне – відповідальність потрібно розглядати як одну із форм активного ставлення суб'єкта до оточення та існуючої соціальної дійсності, тобто відповідальність виникає в результаті взаємодії суб'єкта з оточенням [4, с.14; 5, с.8; 6, с.8]. Розглядаючи місцеву державну адміністрацію як соціальний суб'єкт, оскільки вона взаємодіє з особою, групами осіб, спільнотами, суспільством в цілому, є підстави вважати, що вона може бути носієм відповідальності. Так, як слушно відмічено Н.О. М'ясниковою, відповідальність є комплексним елементом, синтезом різних видів відповідальності [7, с.15]. Отже і відповідальність місцевої державної адміністрації є синтезом вказаних вище видів відповідальності.

Для повноти аналізу основного питання статті з'ясуємо значення слова «відповідальність», яке йому надається в мовознавстві. Так, у тлумачному словнику воно розкривається із наступним змістом: покладений на когось або взятий на себе обов'язок відповідати за певну ділянку роботи, справу, за чийсь дії, вчинки, слова [8, с.317], де цей обов'язок утворює самостійне явище – відповідальність. Аналіз та узагальнення наведених значень слова «відповідальність» вказують, що воно переважно характеризує зв'язок у формі обов'язку однієї особи перед іншою (іншими), існування якого обумовлює певну поведінку зобов'язаної особи (зокрема, давати відповідь у своїх діях, відповідати за певну роботу, відповідати за когось). Насамперед звернемо увагу на те, що виникнення відповідальності поза існуванням взаємостосунків між особами (юридичними або фізичними особами, публічними або приватними тощо) неможливе, що підкреслює соціальний характер цього явища суспільного життя. При цьому, і ми з цим повністю погоджуємося, відповідальність як зв'язок слід розглядати в двох аспектах – негативному (ретроспективна відповідальність) та позитивному (проспективна відповідальність) [3, с.430], де перший вид - це примусове позбавлення певних благ або обмеження певних прав особи, а другий вид стосується сумлінного виконання особою взятих (покладених) обов'язків. І для діяльності місцевих державних адміністрацій обидва проява відповідальності мають своє регулююче значення, де першому відповідає встановлення меж її діяльності, а другому – активізація функціонування цього місцевого органу виконавчої влади.

Також звернемо увагу на можливість виділення структури відповідальності, яку складають суб'єкти відповідальності, зв'язок між ними, їх поведінка. І такий погляд на відповідальність не є безпідставним. Так, у ряді наукових досліджень відповідальності в

сфері управління (Ю.С. Осокіна, О.Г. Титаренко, І.Г. Савченко) вказується, що остання характеризується певною структурою, яку складають суб'єкт відповідальності, об'єкт відповідальності, мета, засоби, процес та результати реалізації дій суб'єкта, через які і конститується інстанція відповідальності, а також час і простір відповідальності [4, с.7; 6, с.8; 9, с.8]. Такий підхід дає можливість характеризувати поняття «відповідальність» як певне відношення, адже воно за своєї структурою (суб'єкти, зв'язок між ними, об'єкт відповідальності, дії суб'єктів) виступає, хоча і особливим, але відношенням. І якщо в суспільстві воно характеризується як соціальне відношення, наприклад, між місцевою громадою та відповідною місцевою державною адміністрацією в аспекті відповідальності останньої за задоволення потреб громади відповідного регіону, то в правовій сфері воно характеризується як правовідношення, наприклад, відповідальність представників місцевої держадміністрації за невиконання обов'язку з розгляду звернень громадян і прийняти по ним рішення. В цьому контексті слушно вказано, що відповідальність репрезентує об'єктивно необхідні взаємовідносини між особистістю, колективом, суспільством [10, с.58].

Отже, слід відмітити, що відповідальність певного, маючи під собою соціальну основу, реалізується як відношення в тій або іншій сфері, учасником якої є відповідний суб'єкт. При цьому, залежно від того, про яку сферу йде мова (суспільства, права, політики, довкілля тощо), визначається вид відповідальності – моральна, юридична, політична, екологічна тощо. Позиція стосовно погляду на відповідальність як відношення знайшла своє відображення в науковій літературі. Зокрема така точка зору висловлюється з приводу характеристики юридичної відповідальності [3, с.430–431]. І ми повністю підтримуємо таку позицію, у тому числі стосовно відповідальності місцевих державних адмініст-

рацій. До речі, в указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 р. № 810/98 дається визначення поняття «відповідальність органів виконавчої влади», під якою розуміють певний стан (режим) організаційних відносин між органами виконавчої влади [11]. Отже, як бачимо, в чинному законодавстві за основу цього поняття береться його розуміння як відношення.

Таким чином, якщо розглядати місцеві державні адміністрації та їх посадових осіб як суб'єктів тих чи інших відносин, то можна вести мову про те, що вони в їх межах можуть також виступати як суб'єкти певних видів відповідальності. Це пояснюємо тим, що ці представники влади в межах території конкретної адміністративно-територіальної одиниці приймають участь в різних за своїм характером сферах суспільного життя (соціальна, правова, політична, екологічна, економічна тощо), де наслідком діяльності місцевої адміністрації може бути виникнення відношення з приводу їх відповідальності. Так, відмічається, що обласна державна адміністрація зобов'язана відповідально ставитися до виконання своїх обов'язків із забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку території та реалізації державної політики у визначених законодавством сферах управління [12, с.8–9]. Тому безвідповідальне виконання обов'язків, покладених на кожну державну адміністрацію, є підставою для постановки питання про її відповідальність. Адже як підкреслено, безвідповідальність влади приводить до катастрофічних наслідків, тягне за собою великомасштабні соціальні потрясіння, тому держава в особі своїх органів і посадових осіб покликана відповідати за забезпечення конституційної законності в країні, як запоруки суспільної стабільності [13, с.11].

Підтвердженням нашої позиції стосовно того, що відповідальність місцевої державної адміністрації являє певний її обов'язок дава-

ти відповідь у своїх діях, відповідати за певну ділянку роботи перед певним колом осіб, є точка зору Ю.С. Осокіної. Вона відмічає, що відповідальності соціального суб'єкта – це його здатності взаємоузгоджувати в процесі спільної діяльності дії кожного з діями інших, усвідомлювати наслідки своєї діяльності та бути готовим визнавати підзвітність своїх дій перед собою, співгромадянами та майбутніми поколіннями [4, с.14]. При цьому визначення кола суб'єктів, перед якими може нести відповідальність місцева державна адміністрація як учасник суспільних та правових відносин, суб'єкт економічної та господарської діяльності, основний провідник соціальної та культурної політики в регіоні тощо, слід здійснювати, як слушно відмітила Н.А. Мінкіна, з урахуванням історично-конкретного характеру взаємних обов'язків особистості, колективу, суспільства, котрі реалізуються у свідомій вольовій поведінці та діяльності [10, с.58].

Беручи до уваги точку зору Н.А. Мінкіної щодо врахування при характеристиці відповідальності історично-конкретних умов, в яких розвиваються відносини між її суб'єктами, відмітимо два основних фактора, які зараз домінують в діяльності держави та її органів.

По-перше, це людина, її права та свободи, бо саме вони є тим об'єктом, за пріоритетне забезпечення якого несе відповідальність місцева державна адміністрація як представник держави в регіоні. І це тому, що в Конституції України закріплено принципово нову роль держави у відносинах з людиною, що обумовлює побудову цих відносин на ґрунті нової ідеологічної концепції державної влади – служіння держави інтересам людини, де наслідком цього є перебудова за новими принципами теоретичної моделі вказаних відносин як переважно публічно-сервісних, тобто відносин, у межах яких і завдяки яким держава обслуговує правомірні потреби й інтереси приватних осіб [14, с.177]. І цілком ло-

гічно, що зворотною стороною реалізації цієї концепції є те, що місцева державна адміністрація відповідає перед людиною за те, ніскільки повно забезпечені її права, свободи і законні інтереси особи в конкретному регіоні України. Людина є суб'єктом номер один, перед яким за свою діяльність та за її наслідки повинна відповідати місцева влада.

По-друге, оновлення політичної системи країни, процеси консолідації державної влади, вказують на те, що суб'єктами, перед якими в силу ієрархічності державної влади несе відповідальність місцева державна адміністрація, є ті вищестоящі органи влади, від яких фактично походить компетенція та повноваження цієї адміністрації, – це Президент України та Кабінет Міністрів України. Такий висновок повністю підтверджується положеннями ст.30 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», в якій вказано, що цей місцевий орган виконавчої відповідальний перед Президентом України та Кабінетом Міністрів України, а останньому ще й підзвітний і підконтрольний. Це пояснюється особливостями побудови системи державної влади. Так, вказано, що міжструктурні відносини між гілками влади мають доповнюватися внутрішньоструктурним поділом всередині кожної гілки влади, зокрема, у виконавчій владі – поділ влади між урядом, центральними та місцевими органами виконавчої влади [15, с.19]. І місцеві державні адміністрації не є виключенням, а займають відповідне місце в ієрархії органів виконавчої влади. В цьому контексті Л.В. Покрова відмічає, що роль і місце обласних державних адміністрацій в реалізації виконавчої влади визначаються взаємовідносинами з Президентом України, Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади. Причому вона слушно вказує на те, що аналіз взаємовідносин обласних державних адміністрацій з цими органами виявив низку проблемних моментів, що стосуються вирішення питань відповідальності обласних



державних адміністрацій, а також скасування чи призупинення дії їх актів [16, с.7]. Виявлена проблема не тільки показує наявність співвідношення між елементами владної вертикалі та характеризує взаємне розташування її складових (Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади). В аналізі, що провела Л.В. Покрова, чітко простежується погляд на відповідальність як взаємовідношення між обласною держадміністрацією та вищестоящими органами влади. До того ж автором вказується на те, що це питання вирішено не на належному рівні, що зайвий раз вказує на актуальність тематики, яка нами досліджується.

Вважаємо, що ці дві групи суб'єктів є наріжними каменями визначення відповідальності місцевих державних адміністрацій, адже саме в них знаходять свій прояв, з одного боку – необхідність виконання волі носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні – Українського народу – громадян України всіх національностей, а з другого – втілення організаційно-функціональної моделі державної влади в Україні, яка діє на ґрунті принципу поділу влади та має ієрархічну будову.

Відповідно, є всі підстави вести мову, що державні адміністрації, у тому числі і їх посадові особи, повинні відповідати за дії того чи іншого виду, які характеризуються як безвідповідальне виконання своїх обов'язків або їх невиконання, причому таку відповідальність вони несуть перед, в першу чергу, громадянами відповідної адміністративно-територіальної одиниці, по-друге, перед державою в особі Президента України та Кабінету Міністрів України, а також перед іншими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями.

Узагальнюючи наведене, відзначимо ряд основних положень щодо відповідальності місцевих державних адміністрацій та їх по-

садових осіб:

- подальша розробка питань відповідальності є одним з перспективних напрямків вдосконалення діяльності цього органу виконавчої влади і ефективним засобом забезпечення належної реалізації завдань, які на нього покладено;

- за своєю сутністю відповідальність є відношенням між місцевою державною адміністрацією та іншими суб'єктами, де при позитивному характері цього відношення має місце належні виконання ним його обов'язків та відповідна реалізація функцій держави, а при негативному характері цього відношення існує невиконання або неналежне виконання цим представником держави її функцій;

- суб'єктами, перед якими несе обов'язок відповідальності місцева державна адміністрація, є: громадяни, Президент України, Кабінет Міністрів України, інші органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи та організації;

- за змістом відповідальність цього органу відображує обов'язки цього органу в основних сферах його діяльності, що є основою для виділення її видів (екологічна, моральна, соціальна, політична);

- відповідальність, враховуючи державно-владний характер походження цього органу, за її формою повинна бути правовою та реалізовуватися в рамках відповідних юридичних процедур.

Однак, питання відповідальності місцевих державних адміністрацій виявленням сутнісної його форми (у вигляді відношення), структури, кола суб'єктів, перед якими цей місцевий орган виконавчої влади є відповідальним, не вичерпується. Це лише закладає теоретичну основу для подальшого його дослідження та практичної розробки в частині виявлення видових його проявів, правових та соціальних наслідків, опрацюванні підстав її настання, а також чіткого та прозорого меха-

нізму її реалізації.

Саме такі підходи при вирішенні питання про відповідальність місцевих державних адміністрацій та їх посадових осіб здатні забезпечити формування такого органу державного управління, який готовий приймати рішення, виконувати їх та нести за це відповідальність на шляху розбудови України як соціальної, демократичної та правової держави.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Інтерв'ю Президента України представникам Берлінського прес-клубу, 18 червня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/17401.html>. – 18.06.2010.
2. Малиновський В. Я. Державне управління : навчальний посібник / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Ред.-вид. відд. «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с.
3. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун. – Пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
4. Осокіна Ю. С. Відповідальність соціального суб'єкта: філософський аналіз : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. філософ. наук : спец. 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії» / Ю. С. Осокіна. – К., 2007. – 17 с.
5. Баранова С. В. Соціально-психологічні механізми формування професійної відповідальності колективних суб'єктів управління: філософський аналіз : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. психол. наук : спец. 19.00.05 «Соціальна психологія; психологія соціальної роботи» / С. В. Баранова. – Луганськ, 2004. – 19 с.
6. Титаренко О. Г. Відповідальність в управлінні (соціально-філософський аналіз) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. філософ. наук : спец. 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії» / О. Г. Титаренко. – Х., 2006. – 19 с.
7. М'ясникова Н. О. Відповідальність у сучасних соціальних практиках : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. філософ. наук : спец. 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії» / Н. О. М'ясникова. – Х., 2008. – 20 с.
8. Новий тлумачний словник української мови: У 3-х томах / укл. В. Яременко, О. Сліпущко. Т. 1 : А-К. – К. : Аконт, 2007. – 926 с.
9. Савченко І. Г. Соціальна відповідальність органів державної влади в умовах розбудови соціальної держави : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / І. Г. Савченко. – Х., 2007. – 18 с.
10. Минкина Н. А. Воспитание ответственностью : учеб. пособие / Н. А. Минкина. – М. : Высш. Школа, 1990. – 144 с.
11. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» ; від 22.07.1998 р., № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 32.
12. Панова І. В. Контрольна діяльність обласних державних адміністрацій у сфері фінансів та бюджету : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. В. Панова. – Х., 2005. – 20 с.
13. Торяник В. М. Взаємна політична відповідальність державної влади і громадянина в сучасній правовій державі : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / В. М. Торяник. – Д., 2006. – 17 с.
14. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2-х т. Т. І. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. – 584 с.
15. Бульба О. Ю. Конституційно-правові аспекти реалізації принципу поділу влади в

Україні: національна традиція та сучасність: автореф. дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / О. Ю. Бульба. – К., 2008. – 20 с.

16. Покрова Л. В. Інституціональні засади формування та функціонування обласних

державних адміністрацій в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Л. В. Покрова. – К., 2007. – 20 с.

*Добкін М. М. Відповідальність місцевих державних адміністрацій та їх посадових осіб: загальнотеоретичні питання / М. М. Добкін // Форум права. – 2010. – № 3. – С. 92–98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-3/10dmmozp.pdf>*

Розглянуто питання відповідальності місцевих державних адміністрацій та їх посадових осіб як особливого відношення, яке виникає між ними та громадянами, вищестоящими органами влади та органами місцевого самоврядування з приводу реалізації обов'язків місцевої державної адміністрації. Визначено структуру відношення з приводу відповідальності.

\*\*\*

*Добкин М.М. Ответственность местных государственных администраций и их должностных лиц: общетеоретические вопросы*

Рассмотрен вопрос ответственности местных государственных администраций и их должностных лиц как особенного отношения, которое возникает между ними и гражданами, вышестоящими органами власти и органами местного самоуправления по поводу реализации обязанностей местной государственной администрации. Определена структура отношения ответственности.

\*\*\*

*Dobkin M.M. Responsibility of Local State Administrations and Their Officials: General-Theoretical Questions*

The question of responsibility of local state administrations and their public servants is considered as the special relation which arises up between them and citizens, by the higher organs of power and local self-government concerning realization of duties of local state administration. The structure of relation of responsibility is exposed.