

внутрішньовідомчий характер. Метою доручення, судячи з його змісту, є оперативний і швидкий вплив суб'єкта владних повноважень на суспільні відносини.

Отже, в умовах поглиблення трансформаційних процесів, формування нових інститутів та організаційних структур важливим і актуальним завданням є вивчення, аналіз і систематизація актів органів державного управління, зокрема, центральних органів виконавчої влади, як у цілому, так і окремо.

#### Література

1. Про заходи щодо запровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України № 810/98 від 22 липня 1998 року. - [Електронний ресурс]: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98/conv/print1333656174328711>.

2. Колпаков В.К. Правові акти державного управління: поняття, властивості, види // Адміністративне право. - 2003. - № 3.

3. Адміністративне право: Загальна частина: навч. посібн. / за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.В. Зуй. - Х.: ООО "Одиссей". - 2012.

4. Мицкевич Л.А. Правовые акты органов исполнительной власти как форма государственного управления: хрестоматия по дисциплине "Административное право". - Красноярск, 2008.

5. Кивалов С.В. Адміністративне право України: Навч. посібн. - 5-е вид., перероб. і доп. - О.: Фенікс, 2011.

6. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / пер. з рос. / О.Ф. Скакун. - Х.: Консум, 2001.

7. Общетеоретическая юриспруденция: Учебный курс:

Учебник / под ред. Ю.Н. Оборотова. - О.: Фенікс, 2011.

8. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. - 5-е вид. зі зм.: навч. посібн. - К.: Атіка. - 2001.

9. Кивалов С.В. Адміністративне право України: навч.-метод. посіб. - 2-е вид., перероб. і доп. - О.: Юрид. л-ра. - 2002.

10. Харитонов О.І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії): Монографія. - О.: Юрид. л-ра, 2004.

11. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В.Б. Авер'янов, В.А. Дерещь, А.М. Школик та ін.; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. - К.: Юстініан, 2007.

12. Гражданский кодекс Украины: науч.-практ. комментарий / Е.О. Харитонов, И.Н. Кучеренко, Е.И. Харитонов и др. / под ред. д.ю.н., проф. Е.О. Харитонova; доц. Н.Ю. Голубевой. - 6-е изд. с зим. и доп. - Х.: ООО "Одиссей", 2008.

13. Административное право Украины: учебник / под общей ред. С.В. Кивалова. - Х.: ООО "Одиссей", 2006.

14. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI // Голос України. - № 65. - 2011. - квіт.

15. Ковальський В.С. Правотворчість: теоретичні та логічні засади / В.С. Ковальський, І.П. Козінцев. - К.: Юрінком Інтер, 2005.

*Харченко О.О.,  
асистент кафедри адміністративного і фінансового  
права Національного університету  
"Одеська юридична академія"  
Надійшла до редакції 21.10.2012*

УДК: 342.9.07

## АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ, ПОВ'ЯЗАНІ З АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИМ СТАТУСОМ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Харченко Ю. Г.*

Місцеве самоврядування, будучи одним з проявів публічної влади міцно увійшло у механізм державного управління. Через органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб держава вирішує нагальні проблеми своїх громадян. Саме тому неприпустимим для держави є абстрагування від проблем і потреб територіальної громади, органів та їх посадових осіб.

Метою дослідження є вироблення концептуальних засад і обґрунтування нового розуміння адміністративно-правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування.

Завданнями дослідження є з'ясування позицій сучасних учених-адміністративістів щодо елементів адміністративно-правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування.

Сьогоднішня дійсність функціонування й розвитку місцевого самоврядування дозволяє нам стверджувати, що однією з його особливостей в Україні є надмірне посилення в механізмі його здійснення ролі сільського, селищного, міського голови, внаслідок чого місцеве самоврядування на рівні територіальних громад представляє щось на кшталт президентської форми правління, коли представницькі органи фактично не мають можливості впливати на виконавчі органи, очолювані відповідними місцевими головами. А вже голова, який за результатами виборів стає керівником відповідної ради та її виконавчого органу, може стримувати й "блокува-

ти" рішення представницьких і виконавчих органів, що об'єктивно створює основу для постійних конфліктів між ними, а також спростовує поширену тезу про обмеження його фактичних повноважень, - справедливо зазначає В. Борденюк [1, 131]. І це вказує на недосконалість вітчизняного законодавства в цій сфері.

Тому вважаємо, що адміністративно - правовий статус цієї посадової особи (як і вся система організації влади на місцях) потребує відповідного вдосконалення, також і на конституційному рівні, хоча об'єктивно переважна більшість таких питань не є предметом конституційного регулювання. О. Прішкіна пояснює це тим, що на рівні місцевого самоврядування, як незмінно наголошується в літературі, не діє принцип поділу влади, згідно з яким побудована система центральних органів державної влади [2, 82]. Як слушно зазначає автор, за своєю природою місцеве самоврядування на рівні територіальних громад є однією з форм децентралізації виконавчої влади, суть якого полягає у виконанні Конституції й законів України в процесі самостійного вирішення питань місцевого значення в інтересах відповідних територіальних громад. При цьому, якщо діяльність представницьких органів спрямована здебільшого на виконання Конституції й законів України, то їх виконавчих органів - на виконання також рішень відповідних рад [2, 83]. Саме тому вважаємо, що система управління в межах територіальних

© Ю.Г. Харченко, 2012

громад не може поділятися на дві паралельні підсистеми органів місцевого самоврядування, незалежні одна від одної. У зв'язку з цим навряд чи можна погодитися з пропозиціями М.П. Орзіх поширити на місцеве самоврядування принцип поділу й закріпити виняткову компетенцію виконавчого органу, в яку рада не повинна втручатися [3, 62].

За результатами аналізу взаємовідносин між основними посадовими особами системи місцевого самоврядування слід зазначити, що питання взаємовідносин між сільськими, селищними, міськими радами та їх виконавчими органами повинні вирішуватися на принципово іншій концептуальній основі, ніж та, що дістала відображення в Законі "Про місцеве самоврядування", змістом якого відповідні ради фактично позбавляються можливості вирішувати питання, які хоч і віднесені до відання місцевого самоврядування, проте визначені як повноваження їх виконавчих органів, у результаті чого "врешті-решт вдалося уникнути так званого "повновладного" статусу рад, які за законом мають діяти в межах своєї компетенції" [4, 134]. При цьому М.О. Пухтинський слушно зауважує, що треба керуватися тим, що в системі місцевого самоврядування (як і в будь-якій іншій управлінській системі) має місце певна субординація її елементів - територіальної громади, ради та її виконавчих органів, оскільки без такої субординації жодна система ефективно існувати не може [4, 135].

Як наголошує В.М. Кампо, у сфері розподілу функцій і повноважень це означає, що компетенція посадових осіб представницького органу місцевого самоврядування головним чином має бути похідною від компетенції територіальної громади, а компетенція виконавчих органів - від компетенції депутатів відповідних рад, які безпосередньо уособлюють ці територіальні громади [5, 291].

Саме тому, на наше переконання, вирішення переважної більшості питань місцевого значення, за винятком тих питань, які мають вирішуватися виключно на місцевому референдумі, має бути віднесено до повноважень відповідних рад як первинних (після територіальної громади) суб'єктів місцевого самоврядування. Це повною мірою узгоджується з Європейською хартією місцевого самоврядування, за якою місцеве самоврядування здійснюється радами або зборами, що, звичайно, не виключає використання "зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законодавством" [6, 53]. Що ж стосується посадових осіб виконавчих органів, які уособлюють територіальні громади опосередковано, то С.Г. Серьогіна переконана, що повинні мати право вирішувати будь-які питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, але за винятком тих, що вирішуються виключно територіальною громадою або відповідною радою на її пленарних засіданнях [7, 22]. І ми вважаємо точку зору науковця обґрунтованою.

Принагідно зазначимо, що такий підхід щодо розмежування компетенції у сфері місцевого самоврядування впливає зі змісту ч. 3 ст. 140 чинної Конституції, яка визначила виконавчі органи органами відповідних рад, а не незалежними від них органами місцевого самоврядування. Своєрідну першооснову для розподілу повноважень у сфері місцевого самоврядування містить також ч. 1 ст. 143 Конституції, яка головні повноваження місцевого самоврядування адресує територіальним громадам та утворюваним ними органам місцевого самоврядування, під якими треба розуміти відповідні ради, а не їх виконавчі органи, оскільки останні безпосередньо територі-

альною громадою не створюються [8]. Це стосується й окремих повноважень посадових осіб органів виконавчої влади, якими повинні наділятися депутати відповідних рад, а не їх виконавчих органів.

Водночас, на думку В. Тужик, це зовсім не означає, що всі питання місцевого значення, віднесені до відання місцевого самоврядування, повинні вирішувати депутати відповідних місцевих рад, а посадовим особам їх виконавчих органів має бути відведена роль лише провідників їх рішень у життя. Річ у тім, що ради, залишаючись провідними суб'єктами місцевого самоврядування, об'єктивно не можуть (і не повинні) брати на себе вирішення всіх питань, віднесених до його відання. Адже вони через те, що депутати місцевих рад здійснюють свої повноваження, не пориваючи з виробничою й службовою діяльністю, нездатні оперативно здійснювати управлінські функції на постійній основі [9, 16]. До цього хотілося б додати, що справа не стільки в зайнятості місцевих депутатів за місцем основної роботи чи у відсутності в багатьох із них професійних навичок управлінської діяльності, скільки в тому, що форми й методи роботи депутатів місцевих рад як колегіальних органів іноді не підходять для оперативного вирішення багатьох питань, віднесених до відання місцевого самоврядування. До того ж очевидним також є те, що чимало таких питань не потребують колективного розгляду й вирішення на пленарних засіданнях відповідних рад.

Тому, на нашу думку, при розподілі повноважень посадових осіб у системі місцевого самоврядування кращим є варіант, згідно з яким посадові особи виконавчих органів за загальним правилом можуть вирішувати будь-які питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, за винятком тих, які мають вирішуватися виключно на місцевому референдумі або відповідними радами [10, 58]. Однак Ю. Панейко, зважаючи на практичні аспекти цих питань, підкреслює, що такий розподіл не повинен виключати права депутатів відповідних рад розглянути й вирішити будь-яке питання, віднесене до відання місцевого самоврядування Конституцією й законами України. Це, звісно, не виключає можливості наділення посадових осіб виконавчих органів відповідних рад певними виключними повноваженнями, до яких мають бути віднесені питання, що за своєю природою не потребують колективного розгляду й вирішення представницькими органами місцевого самоврядування [11, 167].

Практика функціонування місцевого самоврядування засвідчує також необхідність зміни процедури подолання "вето" сільського, селищного, міського голови на рішення відповідної ради, яке може бути відхилено двома третинами голосів від загального складу відповідної ради, що не має під собою жодного теоретичного обґрунтування [12, 43]. Сюди слід також віднести потребу в зміні підходів до порядку обрання сільського, селищного, міського голови та формування виконавчих органів відповідних рад. У зв'язку з цим, можна приєднатися до думки тих вчених, які вважають ліпшим той варіант, коли голова ради обирається самою радою й за посадою очолює її виконавчий орган [13, 214].

Як слушно зауважує М.І. Панов, відповідний спосіб заміщення цієї посади зумовлений тим, що сільський, селищний, міський голова обирається для здійснення функцій керівника виконавчого органу відповідної ради, який головує на її засіданнях, а тому його мандат має бути похідним від представницького органу, який уособлює територіальну громаду. Адже в тих випадках,

коли процес обрання відповідних посадових осіб і формування виконавчих органів відбувається поза межами представницьких органів, створюється підґрунтя для постійних конфліктів між відповідними радами та сільськими, селищними, міськими головами за домінуючу роль у механізмі здійснення місцевого самоврядування [1, 210]. Треба зауважити, що таке протистояння мало (і має) місце в багатьох містах, селищах і селах, у результаті чого відповідні ради проголосували за недовіру й дострокове припинення повноважень відповідних голів.

Про потребу обрання цих посадових осіб відповідними радами засвідчує також той факт, що підготовка й проведення виборів понад 11 тис. сільських, селищних, міських голів об'єктивно супроводжується значними фінансовими витратами, що здійснюються за рахунок міського голови, який до того ж має називатися по-іншому, - засвідчує досвід переважної більшості країн, де такі посадові особи місцевого самоврядування (мери, бургомістри, алькальди тощо), які головуєть на засіданнях рад і очолюють їх виконавчі органи, обираються представницькими органами (Велика Британія, Греція, Данія, Іспанія, Ірландія, Люксембург) або урядом (Нідерланди), і за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України [11, 168]. Сюди слід віднести й те, що повноваження сільських, селищних, міських голів досить часто припиняються достроково, у результаті чого чимало територіальних громад змушені проводити позачергові вибори сільського, селищного, міського голови. Крім того, українська практика свідчить про те, що обрання міських голів шляхом загальних виборів створює передумови для виникнення в системі місцевого самоврядування так званого роздільного правління, яке об'єктивно не є стабільним, а тому не може бути ефективним.

Слід також критично оцінити існуючу практику проведення виборів сільських, селищних, міських голів за так званою мажоритарною системою відносної більшості, коли обраним вважається кандидат, який одержав більшість голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, відносно інших кандидатів, які балотувалися в цьому виборчому окрузі [14]. Адже це іноді призводить до обрання на відповідні посади непередбачуваних осіб, які або нездатні вирішувати питання, віднесені до віддання місцевого самоврядування, або опікуються лише власними інтересами, що не мають нічого спільного з інтересами й потребами територіальних громад.

Врешті-решт, про доцільність обрання радою сільського, селищного, міського голови свідчить світовий досвід (Польща, Португалія, Франція). Іноді в конституціях чи законах передбачається можливість їх обрання відповідною радою або населенням (Болгарія). Є випадки, коли відповідні посади заміщуються, як правило, з числа депутатів шляхом призначення, яке здійснює монарх (Бельгія) [15, 16].

В Україні політика у сфері місцевого самоврядування нині істотно відстає від потреб і реалій сучасного суспільного розвитку. Законодавець переважно керується методом спроб і помилок, часто допускаються механічні запозичення тих чи інших юридичних інститутів, конструкцій з іноземного муніципального законодавства, використання різних концептуальних підходів. Адже навіть у Конституції України та Європейській Хартії місцевого самоврядування закладені різні концептуальні підходи до визначення системи місцевого самоврядування й статусу посадових осіб. У результаті посадові особи не мають єдиних конституційно - правових орієнтирів, сучасної юридичної ідеології [16].

Аналіз наведених проблем у сфері адміністративно - правового статусу й особливостей здійснення повноважень посадових осіб органів місцевого самоврядування дозволяє нам висловити міркування, що на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування доцільніше було б поступово обмежувати рівень імперативної регламентації державою відносин у цій царині, а ширше застосовувати диспозитивні, рекомендаційні норми, що дозволяють "підстрахувати" діяльність посадових осіб органів місцевого самоврядування, не обмежуючи їх самостійності: такі норми потрібні на випадок, якщо те чи інше питання не вирішено правовим актом органу місцевого самоврядування. На нашу думку, таке нормативно закріплення дало б змогу врегулювати низку організаційних проблем.

З урахуванням загальнотеоретичних досліджень особливостей адміністративно - правового статусу посадових осіб органів місцевого самоврядування й законодавчого регулювання їх діяльності, О. Крупчан і Г. Бублик вважають, що для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні необхідно невідкладно вирішити такі питання:

- поглиблення децентралізації влади;
- усунення двовладдя на місцевому рівні шляхом вдосконалення правового статусу посадових осіб обласних і районних державних адміністрацій;
- розширення повноважень депутатів обласних рад і посадових осіб їх виконавчих органів шляхом передачі їм значної частини управлінських функцій з розв'язання регіональних проблем [17, 19].

Зокрема, враховуючи значний перелік питань, що належать до відання обласних і районних рад, доцільно, на думку Н.В. Янюк, передбачити право обласних і районних рад утворювати виконавчі органи, а не лише виконавчі комітети. Потребує додаткового обговорення й всебічного аналізу пропозиція щодо розділення керівництва районної та обласної ради та її виконавчого комітету. Як свідчить вітчизняний досвід, це може стати ґрунтом для конфліктів, тому керівництво виконавчим комітетом бажано покласти на голову відповідної ради [18, 201].

Наближенню депутатів місцевих рад до виборців мало б сприяти положення, яким встановлено, що депутатом ради громади може бути обраний житель цієї громади, який має право голосу. Але практика свідчить, що цього замало. Ми переконані, що для отримання позитивних зрушень необхідно вдосконалювати виборче законодавство й закон про статус депутатів місцевих рад. Йдеться насамперед про посилення взаємозв'язку депутатів з виборцями, і не лише напередодні й під час виборів, а й протягом всього строку повноважень ради, розробку дієвих механізмів громадського контролю за діяльністю системи органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Успіх місцевого самоврядування й ефективність роботи його посадових осіб значною мірою залежить від сприйняття й підтримки з боку громадськості, що є можливим лише за умови достатнього рівня довіри до посадових осіб органів місцевого самоврядування [19, 215]. Проте доводиться констатувати, що місцевим органам влади поки що не вистачає довіри й підтримки з боку населення. Як справедливо зауважує П. Любченко, це зумовлено переважно недостатнім рівнем відкритості, прозорості діяльності посадових осіб [20, 45].

Тому на наше переконання, посадовим особам органів місцевого самоврядування слід активно застосовувати різноманітні форми спілкування, взаємодії з громадськістю, переходити від примітивного інформування до рівноправ-

ного діалогу, якомога ширше залучати громадян у публічну дискусію для визначення пріоритетів і механізмів реалізації реформ у сфері місцевого самоврядування, у процес вироблення публічно - правових рішень.

#### Література

1. Борденюк В. Сільський, селищний, міський голова у механізмі здійснення місцевого самоврядування: конституційно - правові аспекти. // Право України. - 2011. - № 2. - С. 208 - 213.
2. Прієшкіна О. Розширення прав місцевого самоврядування: проблеми і перспективи. // Право України. - 2006. - № 11. - С. 82-85.
3. Орзіх М.П. Місцева публічна влада в Україні - якою вона повинна бути? // Місцева та регіональне самоврядування України. - Вип. 1-2 (4-5). 1999. - С. 61-65.
4. Пухтинський М. Проблеми поступу місцевого самоврядування. // Місцева самоврядування: 10 років здобутків. - К.: Атіка, 2002. - 368 с.
5. Кампо В.М. Місцева самоврядування в Україні. - К.: Вентурі, 2002. - 326 с.
6. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування. Навч. Посібник. / За ред. М.К. Пітцик: "Атіка", 2004. - 236 с.
7. Серьогіна С.Г. Форми діяльності місцевих рад: проблеми правового регулювання і реалізації // Віче. - 2002. - № 1. - С. 21-25.
8. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії ВРУ, 28 червня 1996 р., К.: "Український Центр Правничих студій", 2006. - 123 с.
9. Тужик В. Актуальні питання розвитку місцевого самоврядування в Україні. // Юридична Україна. - 2010. - № 9. - С. 15-19.
10. Руснак Б. Місцева самоврядування. Пора знімати декорації. // Віче. - 2000. - № 2. - с. 18-28.
11. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. - Навч. Посіб. К.: Атіка, 2004. - 298 с.
12. Селіванов В. Людський вимір політики трансформації державного управління України. // Право України. - 2004. - № 10. - с. 40-44.
13. Мельник А.Ф., Монастирський Г.Л., Дудкіна О.Т. Муніципальний менеджмент. Навч. Посібник. К.: "Знання", 2006. - 420 с.
14. Кириченко О. Пропозиції щодо вдосконалення правового статусу міського голови. // Аспекти самоврядування. - 2006. - № 5. - С. 29-33.
15. Сенчук В. Місцева самоврядування і демократична держава: діалектика взаємзв'язку. // Юридична Україна. - 2010. - № 9. - С. 15-19.
16. Європейська Хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. - 2002. - № 10: Місцева самоврядування в Україні. - 448 с.
17. Крупчан О., Бублик Г. Проблеми делегування повноважень місцевим органам влади у сфері дозвільної системи". // Юридична Україна. - 2009. - № 6. - С. 17-22.
18. Янюк Н.В. Адміністративно-правовий статус посадової особи: Автореф. дис... канд. юрид. наук: К.: МАУП, 2003. - 215 с.
19. Біла Л.Р., Ківалов С.В. Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник. - Вид. друге, перероб. і доп.. Одеса: Юридична література -2001 -312 с.
20. Любченко П.М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства. - Монографія: Х.: ООО "Одіссей", 2006. - 352 с.

Харченко Ю.Г.,

аспірантка кафедри конституційного та адміністративного права Класичного приватного університету

Надійшла до редакції 21.11.2012

УДК 342.9

## ВИЗНАЧЕННЯ ВИНИ ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ ЗА ВЧИНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОСТУПКУ, ЯК ПЕРЕДУМОВА ПРИМУСОВОГО ПРИПИНЕННЯ ЇЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ІСНУЮЧІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Ходико А. П.

На сьогодні вже існує достатнє законодавче й теоретичне підґрунтя для того, щоб вважати юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності. Але існує нагальна необхідність внести відповідні зміни до чинного адміністративного законодавства. Внесення таких змін і подальше узгодження існуючих нормативно-правових актів між собою дозволить подолати численні суперечності й проблеми, пов'язані з накладенням відповідних стягнень і порядком провадження в цих справах.

При визначенні державним органом виконавчої влади або адміністративним судом вини юридичної особи в процесі адміністративного провадження не мають значення ні форма вини, ні її ступінь. Форма вини юридичної особи не має значення при визначенні санкції, яка повинна бути застосована за відповідне порушення. Жодний склад правопорушення юридичної особи, закріплений у законодавстві, не містить вказівки на форму вини. Крім того, найчастіше санкції, що застосовуються до юридичних осіб, мають абсолютно визначений характер. Отже, є необхідність дослідити поняття вини юридичної особи

© А.П. Ходико, 2012

та наскільки коректно використовувати це поняття при кваліфікації адміністративного проступку, вчиненого юридичною особою. Особливого значення ці питання набирають при застосуванні до юридичної особи санкцій, які тягнуть її припинення.

Метою статті є внесення пропозиції щодо удосконалення законодавства, яке регламентує порядок примусового припинення юридичних осіб за ініціативою державних органів виконавчої влади.

Завданнями дослідження є виявлення підходів стосовно визначення вини юридичної особи при вчиненні адміністративного правопорушення.

Проблемні питання щодо правового визначення поняття й безпосередньо змісту адміністративного проступку, який вчиняється юридичними особами, не є новими.

Виділимо основні проблемні питання, які викладені в науковій літературі щодо визначення адміністративної відповідальності юридичних осіб.

Кодекс України про адміністративні правопорушення, прийнятий у 1984 р., передбачає адміністративну відпо-

**ШВЕДНОУКРАЇНСЬКИЙ  
ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС**