

**Використана література:**

1. Користін О., Барановський О., Герасименко Л. та ін. Економічна безпека: Навч. посіб.; за ред. Джузи О. – К.: Алерта ; КНТ ; Центр учбової літератури, 2010. – 368 с.

УДК 342.98

Б.П. Онищенко

**ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ****ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ****■ АПАРАТУ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

Зміст інституту правової відповідальності посадових осіб апарату органів виконавчої влади розкривається в управлінських взаємовідносинах як певний вплив на людей, що працюють у цих організаційних структурах. З метою з'ясування зазначеного впливу, необхідно розглянути роль і місце посадових осіб в управлінському процесі органів виконавчої влади.

Ключові слова: *послдовля особа, апарат управління, відповідальність посадових осіб, органи виконавчої влади.*

Содержание института правовой ответственности должностных лиц аппарата органов исполнительной власти раскрывается в управленческих взаимоотношениях как определенное влияние на людей, которые работают в этих организационных структурах. Чтобы выяснить содержание соответствующего влияния, нужно рассмотреть роль и место должностных лиц в управленческом процессе органов исполнительной власти.

Ключевые слова: *должностное лицо, аппарат управления, ответственность должностных лиц, органы исполнительной власти.*

The table of contents of institute of legal responsibility of public servants of vehicle of organs of executive power opens up in administrative mutual relations as certain influence on people which work in these organizational structures. To find out maintenance of the noted influence, it is needed to consider a role and place of public servants in the administrative process of organs of executive power.

Key words: *public servant, management vehicle, responsibility of public servants, organs of executive power.*

**Постановка проблеми.** Сьогодні на значну увагу заслуговує питання юридичної відповідальності посадових осіб. Ця проблема має не тільки суто теоретичне, а й практичне значення, що зумовлено

проведенням правової реформи в усіх сферах управління. Відповідальність органів і посадових осіб – це несприятливі наслідки, які настають у разі прийняття органами і посадовими особами протиправних рішень, невиконання або неналежного виконання покладених на них завдань і функцій, виражені у санкціях правових норм.

**Аналіз останніх досліджень.** Проблеми відповідальності протягом тривалого часу досліджували науковці-юристи, зокрема В. Авер'янов, Д. Бахрах, Ю. Битяк, І. Голосніченко, А. Ключниченко, В. Колпаков, А. Матіос, А. Комзюк, О. Крупчан, Б. Лазарєв, Ю. Шемшученко та інші вчені.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на підставі аналізу юридичної літератури та нормативно-правових актів висвітлити проблемні питання персональної відповідальності посадових осіб за якість виконання рішень.

Об'єктивні процеси, які відбуваються в житті нашої держави та суспільства вимагають перегляду багатьох положень сучасної юридичної науки. Формування нового розуміння правових інститутів на певному етапі розвитку безпосередньо пов'язане з політичними, соціально-економічними та іншими процесами в країні. У зв'язку з цим деякі інститути, правові явища та категорії потребують нового визначення та наукового обґрунтування. Однією з таких категорій в адміністративному праві є поняття посадової особи. На сьогодні ні в законодавстві про адміністративні правопорушення, ні в адміністративно-правовій науці не вирішена проблема розуміння поняття "посадова особа". Незважаючи на те, що в значній частині юридичних складів адміністративних проступків спеціальним суб'єктом відповідальності законодавець визначив посадових осіб, Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП) не містить їх конкретного визначення.

Державне управління проявляється насамперед, як трудова діяльність державних службовців, що виступають первинними елементами його апарату. На сьогодні чисельність державних службовців в Україні становить 292 516 працівників (без урахування державних службовців у системі Мініборони, МВС, СБУ, Адміністрації Держприкордонслужби), з яких кількість керівників складає 75 370 осіб [2]. Незважаючи на спроби Уряду забезпечити скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищити ефективність державного управління, їхня кількість постійно зростає [7].

Для організаційно-правового впорядкування діяльності такої численної кількості управлінських працівників, і в тому числі вста-

новлення відповідальності кожного, первинною юридичною формою є категорія "посада", що являє собою визначену структурою і штатним розписом первинну структурну одиницю державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень [4]. У Законі України "Про державну службу", що набирає чинності 01 січня 2013 року, зазначено, що посада державної служби – це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах визначених повноважень щодо: підготовки пропозицій стосовно формування державної політики; розроблення експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів; надання адміністративних послуг [5]. Однак створити посади – ще не означає створити дієвий управлінський апарат. Його утворюють люди – конкретні особи, що обіймають ці посади в організаційно-управлінській структурі.

Свідоме і сумлінне ставлення службовців до виконання своїх обов'язків зумовлюється тим, що встановлені до службової дисципліни вимоги, є нормою, зазначеною у законодавстві. Неухильне дотримання дисципліни становить основу принципу законності, що означає обов'язковість закону, вимог дисципліни для всіх службовців незалежно від рангу, звань або посади. Добровільність дотримання вимог правових норм посадовими особами управлінського апарату досягається шляхом кваліфікованого професійного добору кадрів, який ґрунтується на принципах відповідності кандидатури освітнім, діловим і моральним якостям.

Керівні органи диференційовано підходять до персоналу апаратів державного управління, значну частину яких складають посадові особи. Посадовими особами відповідно до Закону "Про державну службу" вважаються керівники та заступники керівників державних органів і їх апарату, інші державні службовці, на яких законами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій [4].

Процес проходження державної служби у сфері виконавчої влади багато в чому залежить від галузі діяльності державного службовця, повноважень і обов'язків окремих службовців. За цими ознаками всіх службовців органів державного управління поділяють на окремі види. В теорії адміністративного права та практиці державного управління найпоширенішою є класифікація державних службовців

на види за владними повноваженнями, які закріплюються як у законодавчих актах, так і в інших правових документах – положеннях, статутах, рішеннях тощо.

За такою класифікацією виділяють: допоміжний (технічний) персонал, спеціалістів, посадових осіб і представників адміністративної влади.

Діяльність допоміжного персоналу пов'язана з виконанням матеріально-технічних дій (операцій), які не тягнуть за собою юридичних наслідків, але мають велике значення для управлінської практики, оскільки у процесі такої діяльності створюються умови для здійснення юридично значущих дій. До спеціалістів належать службовці, які мають професійні знання в окремих галузях і здійснюють професійну діяльність. Їх посади не пов'язані з керівною діяльністю й не породжують юридичних наслідків. До посадових осіб, як уже зазначалося, належать ті службовці, на яких покладено здійснення організаційно-розпорядчих і контрольно-дорадчих функцій. Їх дії, пов'язані з виконанням цих функцій, завжди тягнуть за собою юридичні наслідки. До представників адміністративної влади належать службовці, чий дії поширено на осіб, їм не підпорядкованих [1, с. 90-91].

Класифікація в цьому випадку означає групування службовців у систему класів на підставі спільних ознак. Для всіх працюючих у державному управлінні існує загальний правовий режим, заснований на єдиних конституційних принципах. Але відмінності в характері роботи й виконуваних функціях вимагають виокремлення деяких категорій працівників за різними критеріями. Слід зауважити, що управлінську правосуб'єктність мають не всі службовці і не всі підлягають управлінській відповідальності. Варто мати на увазі, що зовнішній збіг функцій органів управління та їх посадових осіб не визначає підстав відповідальності керівника й нормативного їх закріплення. На нашу думку, уникнення питання про персональне закріплення функцій, прав та відповідальності керівника призведе до безвідповідальності, невизначеності у розподілі повноважень і відповідальності, що неприпустимо в науковій організації управління в органах виконавчої влади.

Аналізуючи наведену класифікацію державних службовців значимо, що правосуб'єктність в управлінських відносинах мають керівники, функціональні керівники та в окремих випадках – виконавці. Ці групи управлінських працівників у чинному законодавстві об'єднані терміном "посадові особи".

Аналізу правового статусу посадових осіб присвячена досить велика кількість наукових доробок. Але автори, зазвичай, розглядають посадових осіб з погляду внутрішньогалузевих завдань права. Визначення посадової особи як суб'єкта комплексної системи юридичної відповідальності в управлінні, на нашу думку, вимагає більш широкого, загальноправового підходу. Законодавство не поєднує, як правило, поняття "посадова особа" і "посада". Посаду обіймає будь-який державний службовець, але не кожний службовець державного апарату є посадовою особою.

Посадовою особою є службовець апарату державного управління, наділений державно-владними повноваженнями для виконання організаційно-управлінської діяльності зі здійснення функцій органів апарату та їх підрозділів. Основним, що відрізняє цю категорію службовців, є зв'язок їх діяльності з організацією праці інших, визначенням цілей, плануванням, установами форм і методів роботи, реалізацією заохочення й відповідальності. Посадові особи, наділені засобами для забезпечення виконання своїх розпоряджень, спрямовують діяльність інших працівників і несуть відповідальність за роботу своїх підлеглих. Тому питання правового регулювання праці посадових осіб, зокрема їх відповідальності, привертають особливу увагу законодавців. Правове становище посадових осіб залежить від особливостей організаційних управлінських структур, в яких вони працюють.

У правовій літературі акцентується на особливій ролі керівників, але правові критерії виокремлення цієї категорії службовців ще мало досліджені. Чітке визначення, хто є керівником, - відсутнє. Іноді до них відносять усіх посадових осіб, чия діяльність можна об'єднати поняттям "управління". Така невизначеність зумовлює недотримання законності, особливо з питань встановлення правової відповідальності посадових осіб органів виконавчої влади.

Система юридичної відповідальності керівників та інших посадових осіб побудована за тими ж принципами, що й відповідальність інших громадян. При цьому в нормативних актах, що регламентують їх відповідальність, варто враховувати особливості соціального становища посадових осіб: їх робота вимагає спеціальних знань, високої культури, досвіду й, головне, особливих організаторських здібностей.

Особливої актуальності набуває завдання удосконалення системи юридичної відповідальності посадових осіб під час виконання ними своїх функціональних обов'язків. Ця система повинна стати

основою удосконалення нормативної бази щодо відповідальності посадових осіб органів виконавчої влади.

Також актуальність цієї проблеми зростає з огляду на основоположні конституційні положення. Йдеться про статтю 19 Конституції України: "Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України" [3].

Важливі завдання, що стоять перед апаратом управління, усіма державними органами, зумовлюють необхідність значного поліпшення стилю й методів їх діяльності. На особливу увагу заслуговують питання удосконалення роботи органів виконавчої влади, зміцнення державної дисципліни на кожному робочому місці, на будь-якому рівні управління й підвищення відповідальності працівників за доручену справу. Разом із тим, варто наголосити на необхідності розробки заходів щодо боротьби з корупцією, неналежним виконанням своїх службових обов'язків, тобто з усім, що перешкоджає підвищенню ефективності та якості управлінської діяльності. Багато проблем можуть бути вирішені за допомогою правових засобів, у тому числі за рахунок удосконалення механізму правової відповідальності посадових осіб в органах виконавчої влади.

Найчастіше в управлінських відносинах до посадових осіб застосовується дисциплінарна відповідальність, що настає за винне порушення службової дисципліни, тобто за здійснення дисциплінарних проступків.

Для деяких категорій посад у законодавстві передбачена дисциплінарна відповідальність не тільки за порушення службових обов'язків, але й за проступки, що підривають авторитет і довіру до державних органів у громадян. Наприклад, стаття 83 Закону України "Про судоустрій та статус суддів", регламентує, що підставами дисциплінарної відповідальності судді є систематичне або грубе одноразове порушення правил суддівської етики, що підриває авторитет правосуддя [8].

Матеріальна відповідальність застосовується до посадових осіб у випадку завдання шкоди установі та організації, встановлюється тільки за прямий дійсний збиток і застосовується в межах і в порядку, передбачених законом. Цей вид правової відповідальності має особливість – матеріальна відповідальність може бути накладена незалежно від притягнення посадової особи до дисциплінарної, адмі-

ністративної та кримінальної відповідальності за це ж правопорушення.

У статті 14 "Особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців" Закону України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 року зазначено, що дисциплінарні стягнення застосовуються до державного службовця за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних із проходженням державної служби, а також за вчинок, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює. Стаття 38 цього ж Закону передбачає, що особи, винні у порушенні законодавства про державну службу, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із чинним законодавством [4]. Слід зауважити, що новий Закон України "Про державну службу", який набере чинності 1 січня 2013 року передбачає лише дисциплінарну та майнову відповідальність (розділ VIII) [5].

Для встановлення виду відповідальності, у разі здійснення умисного діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність, необхідно звернутись до Закону "Про засади запобігання і протидії корупції", який визначає основні засади запобігання і протидії корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин, відшкодування завданої внаслідок вчинення корупційних правопорушень збитків, поновлення порушених прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав чи інтересів юридичних осіб, інтересів держави [6].

В юридичній літературі неодноразово вистовлювались пропозиції щодо видання кодифікованого адміністративно-правового акта, який би регламентував організацію, діяльність і відповідальність органів влади.

Протягом останніх десятиліть законодавство про відповідальність посадових осіб у різних галузях було значно удосконалено, однак єдиний кодифікований акт про державну службу дотепер не видано.

Нормативною підставою для цього виду відповідальності може стати кодекс професійної етики для керівників, який би суттєво полегшив вибір виду відповідальності посадових осіб.

Окремі пропозиції щодо удосконалення інституту правової відповідальності посадових осіб, які варто відобразити у пропонова-

ному акті, заслуговують на додаткове обґрунтування у наступних наукових доробках.

**Висновки.** Таким чином, проблема правової відповідальності посадових осіб в управлінських відносинах є однією з найбільш актуальних у теоретичному й прикладному аспектах, а тому потребує подальшого наукового дослідження. Необхідно вивчити узагальнення практики застосування юридичної відповідальності в управлінні, здійснити її якісний і кількісний аналіз, розкрити її динаміку, тенденції, дати оцінку ефективності існуючим заходам і правовому процесу. Такі розробки дозволять більш поглиблено дослідити теорію й практику інституту відповідальності посадових осіб, а також питання, які не були висвітлені у цій статті, наприклад, про співвідношення юридичної відповідальності з моральним і матеріальним заохоченням; взаємодію відповідальності органів і їх посадових осіб; особливості юридичної відповідальності в умовах адміністративного судочинства; психологічні аспекти відповідальності посадових осіб; їх відповідальність за виконання умов колективних договорів; форми відповідальності посадових осіб перед громадянами.

#### **Використана література:**

1. Адміністративне право України: Підручник/ Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
2. Альбом статистичних таблиць за даними звітності по формі № 9-ДС станом на 31.12.2010 року. Динаміка загальної чисельності державних службовців за період 2001-2010 р.р. // <http://nads.gov.ua/c>
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 // Голос України від 05.01.1994.
5. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 // Урядовий кур'єр від 17.01.2012.
6. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.
7. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 // <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>
8. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 07.07.2010 // Урядовий кур'єр від 12.08.2010.