

ческих лиц в публичных местах, так и полицейской предупредительной (превентивной) деятельности.

Ключевые слова: административная ответственность, административные взыскания.

Drozdova I.

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR BREACH OF THE PUBLIC ORDER DURING UNDERTAKING MASS ACTION: COMPARATIVE ASPECT

The Author of the article defines the particularities of administrative-legal regulation in the sphere of provision to public safety and law and order during undertaking mass action. The types and basis of attraction to administrative responsibility are analyzed by author in comparative aspect. The legislations of Ukraines and Polands are compared. There are given offers for improvement of domestic administrative legislation.

Keywords: administrative legal relations, mass action, public safety, guard of the public order, responsibility, recovery

Ляхович У. І.

ПРАВОВІ ПІДСТАВИ ПРИТЯГНЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

УДК 342.922+35.086

Метою і завданням статті є нормативно-правовий аналіз дослідження теоретичних засад інституту адміністративної відповідальності державних службовців.

Ведучи мову про відповідальність державних службовців багато науковців наголошують на тому, що відповідальність в державному управлінні є не стільки заходом стягнення, скільки заходом забезпечення належного виконання обов'язків по службі [1] та гарантування дотримання прав особистості [2].

Правові підстави та процедури притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності, на сьогоднішній день, визначено у двох основних законодавчих актах – Кодексі України про адміністративні правопорушення [3] та Законі України «Про боротьбу з корупцією»[4]. Аналіз зазначених нормативних актів, а також відповідної наукової літератури [5; 6; 7; 8; 9; 10; 11], дозволяє нам визначити основні риси, які характеризують інститут адміністративної відповідальності державних службовців, а також висловитися щодо напрямків його удосконалення.

Отже, **по-перше**, адміністративну відповідальність державних службовців необхідно розглядати в позитивному та ретроспективному аспектах. Подібний підхід є цілком необхідним, оскільки завдяки ньому підвищується ефективність зазначеного правового інституту. Отже, позитивна адміністративна відповідальність державного службовця - це засіб спонукання особи до позитивної, соціально активної діяльності, спрямова-

ної на максимально повне виконання покладених на неї обов'язків та реалізацію наданих їй прав. Результативність дії позитивної адміністративної відповідальності залежить від багатьох факторів, а перш за все від правосвідомості державного службовця, від його внутрішніх морально-психологічних установок. У цьому плані позитивну адміністративну відповідальність можна розглядати у якості своєрідного засобу переконання, за допомогою якого здійснюється орієнтація особи на правомірну, соціально необхідну поведінку. Неспрацьовування позитивної адміністративної відповідальності викликає до життя застосування до державного службовця адміністративних стягнень, які свідчать про «включення» у дію механізму ретроспективної адміністративної відповідальності, який викликає, як наслідок, настання для державного службовця негативних наслідків морального, матеріального та (або) організаційного характеру. Таким чином, під адміністративною відповідальністю державного службовця, у ретроспективному аспекті, необхідно розуміти застосування до державного службовця, у разі вчинення ним адміністративного правопорушення, адміністративних стягнень, що тягнуть для нього обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і у порядку, встановлених нормами адміністративного права.

По-друге, підставою адміністративної відповідальності державного службовця є адміністративне правопорушення, проте, не будь-яке правопорушення, а лише те, що пов'язане з недотриманням встановлених правил у сфері охорони порядку управління, державного та громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до його службових обов'язків. Інакше кажучи, підставою притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності є невиконання або неналежне виконання ним покладених на нього обов'язків, якщо такі дії прямо заборонені Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі - КпАП). Крім цього, не можна забувати і про те, що підстави притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності визначено також і у Законі України «Про боротьбу з корупцією», де у якості таких визначені правопорушення, пов'язані з недотриманням державним службовцем обмежень та заборон, покладених на нього чинним законодавством.

Як бачимо, на сьогоднішній день, правопорушення, за вчинення яких державний службовець може бути притягнутий до адміністративної відповідальності, зосереджено у двох нормативних актах, що, на наш погляд, не є вдалим варіантом вирішення цього питання. Процес декодифікації українського законодавства про адміністративну відповідаль-

ність, який розпочався на початку 90-х років минулого сторіччя, не приніс за собою нічого позитивного, додавши лише додаткових незручностей суб'єктам адміністративної юрисдикції, оскільки розпорошення адміністративно-правових норм, які передбачали адміністративну відповідальність, по чисельних нормативних актах, ускладнило процес правозастосування. Крім цього непоодинокими були та продовжують бути випадки узгодження положень КпАП з іншими нормативними актами про адміністративну відповідальність, що, як наслідок, викликає помилки у правозастосовній практиці. Викладене, в певній мірі, має відношення також і до Закону України «Про боротьбу з корупцією», яким, наприклад, введено в дію адміністративні стягнення (звільнення з посади або інше усунення від виконання функцій держави; заборона займати посади в державних органах та їх апараті протягом трьох років з дня звільнення), які не узгоджено із загальним переліком таких стягнень, визначених у ст. 24 КпАП. Таким чином, на наш погляд, а також на думку інших вчених [12], необхідно вести мову про проведення загальної кодифікації законодавства України про адміністративні правопорушення, наслідком якої має стати прийняття консолідованого нормативного акту (кодексу), який містив би у собі усі склади правопорушень, за вчинення яких наставала б адміністративна відповідальність.

Ведучи мову про підстави адміністративної відповідальності державних службовців, необхідно зупинитися і ще на одному питанні. У даному випадку мова йде про необхідність розширення можливих підстав притягнення державних службовців до цього виду відповідальності. У зв'язку з цим, заслуговує підтримку висловлена вже досить давно думка про те, що відповідальність за неналежне виконання обов'язків має охоплювати не тільки пряме порушення вимог закону, але і недостатню ефективність управління (невикористання у повному обсязі повноважень, прорахунки у виборі форм та методів роботи, невірність у прийнятті рішень) [1]. Викладене цілком узгоджується із вказаною у Програмі розвитку державної служби на 2005-2010 роки [13] необхідністю досягнення високого рівня відповідальності та звітності за підготовку і виконання управлінських рішень, надання державних послуг. Крім цього необхідно згадати також і про те, що нині на державних службовців покладено певну кількість обов'язків, недотримання або невиконання яких не тягне для них ніяких правових наслідків. Типовим прикладом у цьому плані є недотримання державним службовцем обов'язків, покладених на нього Законом України «Про звернення громадян» [14], за що не встановлено ніякої адміністративної відповідальності, хоча у ст. 24 зазначеного закону про можливість притягнення державних службовців за названі порушення до адміністративної відповідальності прямо наголо-

пущється. На наш погляд, подібна недосконалість законодавства про адміністративну відповідальність і є основною причиною, яка призводить до розгляду звернень громадян з порушенням встановлених строків, формального ставлення до їх вирішення. У зв'язку з цим, а також враховуючи необхідність покращення функціонування інституту адміністративної відповідальності державних службовців, є необхідним проведення детального аналізу обов'язків, які покладені на державних службовців діючими нормативними актами, з метою визначення саме тих, за недотримання яких державний службовець має притягатися до адміністративної відповідальності. Можливо, дехто з наших опонентів не погодиться з такою пропозицією, вказавши на те, що за недотримання практично будь-якого обов'язку державний службовець може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності. Подібне зауваження, безумовно, є цілком справедливим, однак, разом з цим, треба пам'ятати про принципову різницю дисциплінарної та адміністративної відповідальності, яка і обумовлює необхідність паралельного існування цих двох видів відповідальності. Названі види відповідальності мають доповнювати один одного, зводячи до мінімуму можливість уникнення особою відповідальності за вчинене нею правопорушення. Отже, удосконалення інституту адміністративної відповідальності державних службовців має здійснюватися, окрім іншого, шляхом введення нових складів адміністративних порушень.

По-третє, адміністративна відповідальність державних службовців характеризується також і застосуванням до них, з однієї сторони, більш суворих адміністративних стягнень, а, з іншої – специфічних адміністративних стягнень, які можуть бути застосовані лише до цієї групи суб'єктів адміністративної відповідальності (заборона займати посади в державних органах та їх апараті). Також необхідно пам'ятати про те, що до певних груп державних службовців, наприклад, працівників органів внутрішніх справ, деякі види адміністративних стягнень взагалі не можуть бути застосовані.

Висловлюючи власне ставлення до викладених вище положень законодавства України про адміністративну відповідальність державних службовців, відмітимо, що усі вони вимагають свого перегляду, з метою їх адаптації до потреб сьогодення.

Як відомо, розмір штрафу, як адміністративного стягнення, на теперішній час розраховується, виходячи із офіційно встановленого неоподаткованого мінімуму доходу громадян, який дорівнює 17 гривням. З таким підходом, на наш погляд, важко погодитися, оскільки це призводить до неврахування розміру інфляції, збільшення рівня доходів населення під час розрахунку розміру штрафу. В результаті цього стається

так, що з року в рік, розміри штрафів фактично зменшуються, що, як наслідок, призводить і до зниження ефективності інституту адміністративної відповідальності, так як застосований до особи штраф не викликає для неї відповідних негативних наслідків матеріального характеру, а раз так, то її профілактична та каральна функції не виконуються. За нашим глибокими переконанням, розміри штрафів мають на сьогоднішній день визначатися або у гривнях, або у мінімальному розмірі заробітної плати. Крім цього, необхідно дуже серйозно поміркувати і на тему збільшення розміру штрафів, які накладаються за вчинення особою, у нашому випадку, державним службовцем адміністративного правопорушення. Оскільки без цього також не вдасться підвищити ефективність адміністративної відповідальності як засобу забезпечення реалізації державним службовцем свого адміністративно-правового статусу. Показовими у цьому плані є ініціативи, запроваджені російським законодавцем, який суттєвим чином з 01.01.2008 р. збільшив (за деякі правопорушення у десять разів) розміри штрафів за порушення правил дорожнього руху державними службовцями. Викладене свідчить про необхідність проведення подібного реформування адміністративної відповідальності і в Україні.

Адміністративні стягнення, які можуть бути накладені на державних службовців, необхідно звести до загальної системи адміністративних стягнень, чітко закріпивши у відповідній статті Кодексу України про адміністративні правопорушення їх єдиний перелік. Такий крок дозволить надати інституту адміністративної відповідальності консолідованого характеру, що, безумовно, лише позитивно вплине на нього.

Не можемо ми не зупинитися і на ст. 15 КпАП, відповідно до якої, передбачено особливості адміністративної відповідальності окремих категорій державних службовців, зокрема тих, на кого розповсюджується дія дисциплінарних статутів. Згідно з цією статтею, як відомо, передбачена можливість заміни адміністративної відповідальності державних службовців дисциплінарною відповідальністю. Також вказана стаття забороняє застосування до державних службовців даної категорії виправних робіт та адміністративного арешту. На нашу думку, подібні положення КпАП, які з'явилися у ньому ще за часів існування СРСР, на сьогоднішній день є архаїчними за своєю суттю, а також такими, що суперечать конституційному принципу рівності усіх перед законом. І дійсно, ст. 15 КпАП ставить державних службовців, у порівнянні з іншими громадянами, у значно краще становище, кажучи іншими словами, обмежує вплив на них інституту адміністративної відповідальності. Усе це в результаті призводить знову-таки до зниження ефективності інституту адміністративної відповідальності державних службовців. З огляду на викладене,

ми не можемо погодитися з тими авторами [2], які, не враховуючи сьогоднішні завдання, які стоять перед інститутом адміністративної відповідальності, недостатньо високий рівень його ефективності, пропонують розширити зміст ст. 15 КпАП за рахунок визначення ще певних категорій державних службовців, на яких могла б бути поширена дія цієї статті.

На наш погляд, державні службовці мають нести відповідальність за адміністративні правопорушення на загальних підставах, але з певними поправками. Так, якщо державним службовцем буде вчинено адміністративне правопорушення, пов'язане із неналежним виконанням ним покладених на нього обов'язків або реалізацією наданих йому прав, то до нього має бути застосований штраф, розмір якого має відповідати як рівню доходів державних службовців, так і іншим соціально-економічним показникам. У тому ж випадку коли державним службовцем буде вчинено адміністративне правопорушення не пов'язане з виконанням ним функцій державної служби, то він має відповідати на загальних підставах. Наявність статусу державного службовця не повинна розглядатися у якості індульгенції на притягнення особи до адміністративної відповідальності.

Таким чином, підсумовуючи викладене, зазначимо, що інститут адміністративної відповідальності державних службовців є, у цілому, достатньо ефективним засобом примушення державного службовця до належного виконання покладених на нього обов'язків та реалізації наданих йому прав. Важливу роль у покращенні ефективності дії даного інституту відіграє також і позиція громадськості. Чим активніше громадяни будуть контролювати діяльність державних службовців, обволікаючи результати свого контролю у форму заяв про притягнення державних службовців до адміністративної відповідальності, тим повніше та якісніше вони будуть виконувати, покладені на них функції.

1. Воробьев В.А. Советская государственная служба 1986, с.95.

2. Дяченко О.В. Адміністративна відповідальність державних службовців і деяких інших категорій осіб // Вісник Луганського інституту внутрішніх справ. – 2000. – Спеціальний випуск. – С. 223-230.

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради України УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

4. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 5 жовтня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. -1995.- № 34.- Ст.266.

5. Адміністративна відповідальність в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. А.Т. Комзюка. 2-е вид., перероб. і доп. – Харків: Ун-т внутр. справ, 2000. – 112 с.;

6. Административная ответственность: Учебник / Агапов А.Б. – М.: Статут, 2000. – 250 с.; Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР. - Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1989. - 204 с.;

7. Ващенко С.В., Поліщук В.Г. Адміністративна відповідальність: Навчальний посібник. – Запоріжжя: Юридичний ін-т МВС України, 2001. – 142 с.;

8. Коваль Л.В. Ответственность за административные правонарушения. - К.: Вища школа, 1975. - 159 с.;

9. Комзюк А.Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції України: Дис. докт. юрид. наук. Х., 2002. – 408 с.

10. Синьов О.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на права і свободи громадян: Дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 2001. – 235 с.;

11. Янюк Н. Посадові особи державних органів як спеціальні суб'єкти адміністративної відповідальності // Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2004. – Вип. 40. – С. 193-200.

12. Коломоєць Т.О. Кодифікація як необхідна умова вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства //Адміністративне право і процес: шляхи вдосконалення законодавства і практики: Збірник матеріалів конференції. Київ., 2006. – С. 14-18.

13. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746 // Офіційний вісник України. – 2004. - № 23. – Ст. 1554.

14. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. //Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 47. – Ст. 256.

Ляхович УІ.

ПРАВОВІ ПІДСТАВИ ПРИЯТЯГНЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

У статті розглядаються правові підстави і процедури притягнення державних службовців до адміністративної відповідальності

Ключові слова: Підстави адміністративної відповідальності, адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, штраф, адміністративне стягнення

Ляховыч У.И.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

В статье рассматриваются правовые основания и процедуры притягивания государственных служащих к административной ответственности

Ключевые слова: Основания административной ответственности, административная ответственность, административное правонарушение, штраф, административное взыскание

Lyahovych U.I.

LEGAL GROUNDS OF ATTRACTING OF CIVIL SERVANTS ARE TO ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY

The lawful motives and procedures of calling to administrative account of the

public servants are examined in the article.

Keywords: motives of administrative amenability, administrative amenability, administrative delict, amercement, administrative recovery

Магновський І.Й.

УДОСКОНАЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ: ПИТАННЯ СУЧАСНОСТІ

УДК 342.26

В Україні проблема удосконалення територіального устрою виходить на перший план сучасної геостратегії держави з огляду на євроінтеграційні процеси. Питання задоволення національних інтересів всіх верств населення, соціальний баланс у країні та ефективність економіко-географічних питань розвитку національного господарства – ось ті чинники, які зумовнюють реформування адміністративно-територіального устрою держави та складають актуальність зазначеної проблематики у наукових дослідженнях.

Дані питання вивчалися сучасними науковцями досить фундаментально. У працях С.І. Бандури, В.О. Борденюка, П.П. Борщевського, Б.М. Данилишина, М.І. Долішнього, С.І. Дорогунцова, Ф.М. Заставного, В.М. Кампо, В.І. Кравченка та інших вивчалися системні аспекти територіального реформування. Проте в умовах обрання курсу України на євроінтеграційні процеси та удосконалення державного управління, необхідно з нових позицій вивчати усі можливі шляхи реформування адміністративно-територіального устрою України.

У зв'язку з цим, метою та завданням даної статті є дослідження шляхів удосконалення територіального устрою України з урахуванням соціальних-економічних та етнонаціональних чинників.

На сучасному етапі адміністративно-територіальний устрій (АТУ) є внутрішнім поділом території держави на адміністративно-територіальні одиниці з метою раціональної організації державного та громадського управління регіонами, народним господарством, загалом політичним і культурним життям [1, с.193]. Територіальний устрій є “каркасом” організації держави та суспільства загалом та системи державного управління зокрема, тому його розглядатимемо у тісному взаємозв'язку з системою організації влади у державі. Відповідно до територіального устрою створюється система органів державної влади і місцевого самоврядування. Тому адміністративно-територіальна реформа має передбачати зміну обох цих складових: системи територіального устрою і системи територіальної організації влади в державі.

Формування АТУ тривалий і складний процес. Він поєднує як елементи природного відокремлення територій, кожна з яких об'єднується