

**АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПОСАДОВИХ ОСІБ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ РЕФОРМИ**

Статтю присвячено актуальним питанням адміністративної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування в контексті проведення адміністративно-правової реформи в Україні. Розглянуто питання щодо зміни підходів до відносин посадових осіб органів місцевого самоврядування з населенням, зокрема до питання про адміністративну відповідальність за невиконання обов'язків, покладених на них суспільством. Підкреслено актуальність цього виду відповідальності на сучасному етапі розвитку держави та необхідність її вдосконалення, пошуку новітніх підходів для підвищення ефективності застосування адміністративної відповідальності до посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, місцеве самоврядування, посадові особи, адміністративно-правова реформа, адміністративне законодавство.

I. Вступ

З моменту здобуття незалежності Україна прагне до визнання її правовою демократичною державою, цивілізованою країною з розвинутим суспільством, у якому перш за все забезпечується пріоритет загальнолюдських цінностей. На шляху країни до рівня європейської високорозвинутої держави особливе місце займає реформа адміністративного права. Постає нагальна необхідність у концептуально нових механізмах для реалізації та захисту прав і свобод громадян. Одним із напрямів адміністративної реформи є реформування місцевого самоврядування. Гарантоване Конституцією України [9] місцеве самоврядування необхідне для розвитку сучасної держави, це одна з базових частин публічної влади, яка перебуває найближче до населення. Місцеве самоврядування є невід'ємним елементом громадянського суспільства [13, с. 114]. Досягнення ефективного, значущого результату діяльності місцевого самоврядування є одним із найактуальніших завдань для держави, яке повинно бути реалізованим під час проведення адміністративно-правової реформи. Але досягнення зазначеного результату – це не тільки виконання посадовими особами органів місцевого самоврядування поставлених перед ними завдань шляхом використання наданих їм повноважень, а й відповідальність цих осіб перед населенням за рішення, які ними приймаються, та невиконання обов'язків перед суспільством. Відповідальність – це одна з гарантій місцевого самоврядування. Європейська хартія місцевого самоврядування, визначаючи поняття місцевого самоврядування, акцентує увагу на відповідальності, а саме: “місцевим самоврядуванням слід вва-

жати право і реальну здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину місцевих справ і управляти нею, діючи в межах закону, беручи на себе всю відповідальність, в інтересах місцевого населення” [18]. П.Ф. Гураль, аналізуючи положення Хартії, підкреслює, що важливе питання “реальної здатності” місцевого самоврядування вирішувати місцеві справи “під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення” так і не знайшло місця в Конституції України і є нереалізованим [2].

Норми щодо відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування містить і Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” [4]. Зазначимо, що законодавством передбачено декілька видів юридичної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування. Ми не розглянемо всі ці види, а присвятимо увагу саме адміністративній відповідальності вказаних вище осіб, оскільки вважаємо, що використання засобів саме адміністративної відповідальності у сфері місцевого самоврядування є недостатнім, що призводить до зростання кількості порушень. З огляду на адміністративно-правову реформу це є нагальним питанням сьогодення.

Проблематика адміністративної відповідальності привертає інтерес багатьох учених. На сьогодні існують різноманітні трактування, підходи, погляди, при цьому наявні як досягнення, так і прорахунки. Проблеми розвитку діяльності органів місцевого самоврядування також вимагають посиленої уваги на сучасному етапі розвитку держави.

Доволі проблематичним є питання щодо посадової особи як спеціального суб'єкта адміністративної відповідальності. Зазначимо, що цю проблему в наукових дослідженнях розглянуто досить фрагментарно. Це

свідчить про необхідність поглибленої розробки питань, які стосуються адміністративної відповідальності посадових осіб, і підкреслює актуальність реалізації цих питань у контексті адміністративної реформи.

У науковій літературі проблемам адміністративної відповідальності присвячували свої праці та зробили значний внесок у їх розробку такі вчені, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, С.В. Ківалов, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Д.М. Лук'янець, С.В. Петков, О.М. Якуба та ін. Окремі питання розвитку місцевого самоврядування в Україні розглядали: О.В. Батанов, С.О. Біла, П.Ф. Гураль, В.М. Кампо, В.І. Кравченко, В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, Н.П. Христинченко, О.Н. Ярмиш та ін.

Наукові здобутки вчених мають безперечне значення. Але на новітньому етапі адміністративно-правової реформи постає потреба у переосмисленні та розробці ефективних новітніх положень щодо її проведення. Того самого вимагає проблема вдосконалення адміністративної відповідальності у місцевому самоврядуванні.

II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути актуальні питання адміністративної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування за результати своєї діяльності, виділити її особливості, необхідність застосування та можливі шляхи вдосконалення. Актуальність посилюється постановкою проблеми в контексті адміністративно-правової реформи в Україні.

III. Результати

З моменту прийняття Указу Президента України "Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи" від 02.10.1997 р. № 1089 [15] адміністративно-правова реформа розпочала свій тривалий шлях. У 1998 році Указом Президента України від 22.07.1998 р. № 822 було схвалено Концепцію адміністративної реформи [16]. Першочергові завдання Концепції – це запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади та місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг [10]. Окрему і не останню за важливістю позицію Концепції займає реформування органів місцевого самоврядування. Сутність цієї реформи – це здійснення радикальних змін у системі місцевого самоврядування з орієнтиром на громаду; зміна поглядів на відносини населення та посадових осіб органів місцевого самоврядування; підвищення якості адміністративних послуг у всіх сферах.

Останнім часом відбувається неухильне зростання випадків, коли посадові особи органів місцевого самоврядування, корис-

туючись прогалинами в законодавстві, порушують права громадян, діють усупереч їх інтересам, задовольняючи свої. Звертаючись за допомогою до органів місцевого самоврядування громадяни не отримують вирішення своєї проблеми по суті, а враховуючи заплутаність та незрозумілість чинного законодавства, іноді навіть не знають як саме захистити свої права. Такі випадки, на жаль, доволі поширені. Замість народовладдя ми фактично маємо безправ'я. Посадові особи завдяки наданим їм повноваженням мають значну перевагу і можливість впливати на людей. Надзвичайно актуальним у цьому аспекті є вдосконалення відповідальності посадових осіб у сфері місцевого самоврядування з урахуванням європейського досвіду.

В.Ф. Погорілко й О.Ф. Фрицький, аналізуючи інститут відповідальності у системі муніципальної влади, зазначають, що продумане й ефективне здійснення цієї влади передбачає прояв ініціативи, творчості, самостійних дій з боку кожного учасника муніципального процесу, який може здійснюватися лише в умовах справжнього самоврядування та свободи вибору оптимальних варіантів рішень і використання засобів з їхньої реалізації. У свою чергу, така свобода неможлива без відповідального ставлення до самоврядування та конкретної відповідальності всіх учасників муніципального процесу за соціальні наслідки своїх дій. Самоврядування і свобода, з одного боку, та відповідальність – з іншого – це два боки однієї медалі, які можуть існувати та розвиватися взаємопов'язано, доповнюючи та зміцнюючи одне одного [14].

В умовах сьогодення у науці адміністративного права питання адміністративної відповідальності в сфері місцевого самоврядування залишаються майже не розглянутими. Крім цього, відсутнє законодавчо закріплене визначення адміністративної відповідальності, що призводить до виникнення різноманітних тлумачень і суперечностей. Досліджуючи це питання звернемось до загальних розробок науковців щодо адміністративної відповідальності. Так, В.Б. Авер'янов визначає адміністративну відповідальність як специфічний засіб реалізації примусу в державному управлінні, що полягає у застосуванні до об'єкта управління, у випадку невідповідності його поведінки вимогам правових актів, передбачених законом адміністративних стягнень, і зараховує її до сфери особливих суспільних відносин – відносин державного управління [3, с. 363]. Ю.П. Битяк указує, що під адміністративною відповідальністю слід розуміти накладення на правопорушників адміністративних стягнень, котрі тягнуть за собою для цих осіб обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру внаслідок невиконання

загальнообов'язкових правил, які діють у державному управлінні [1, с. 7]. В.К. Колпаков наводить таку дефініцію: "Адміністративна відповідальність – це примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником" [8, с. 252]. С.В. Ківалов та Л.Р. Біла зазначають, що адміністративна відповідальність – це вид юридичної відповідальності, яка характеризується такими самими ознаками, як остання (настає на підставі норм права, за порушення правових норм, пов'язана з державним примусом, назначається державними органами) [6, с. 44].

Ми підтримуємо думку Н.П. Христинченко, який розглядаючи питання щодо адміністративної відповідальності, вважає, що необхідно у понятійно-теоретичному визначенні вдосконалити тлумачення адміністративної відповідальності, конкретизувавши її суб'єкт – "посадова особа". Відтак, адміністративна відповідальність – це врегульовані нормами адміністративного права правовідносини, що включають у себе відносини між компетентними державними органами та фізичними й юридичними особами, предметом яких є нормативно врегульований владний осуд винного суб'єкта у процесі попередження та припинення адміністративних правопорушень. А під адміністративною відповідальністю посадових осіб слід розуміти регламентовану адміністративно-деліктними нормами реакцію з боку вповноважених суб'єктів на діяння посадової (службової) особи, які виявилися у порушенні нею встановлених законом заборон або невиконанні покладених на неї обов'язків, що полягає у застосуванні до посадової (службової) особи заходів державного примусу у вигляді адміністративних стягнень, котрі тягнуть за собою несприятливі наслідки особистого, майнового та іншого характеру і владний осуд винного суб'єкта з метою запобігання та припинення правопорушення [17].

На сьогодні основним законодавчим актом, який передбачає адміністративну відповідальність посадових осіб, залишається чинний КУпАП 1984 р., ст. 14 якого свідчить, що посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків [7].

У сучасній науці існують суперечки щодо притягнення посадової особи за невиконання посадових обов'язків як до дисциплінарної, так і до адміністративної відповідальності. Законодавчо цей аспект не врегульова-

но, але такі види відповідальності є принципово різними і конкуренція тут є неприпустимою. Ці види повинні існувати паралельно, тим самим мінімізуючи можливість того, що винна особа уникне відповідальності.

Застосування до посадових осіб органів місцевого самоврядування саме адміністративної відповідальності є найбільш дієвим засобом змусити посадову особу виконувати свої обов'язки належно. Для притягнення посадової особи до адміністративної відповідальності достатньо здійснення нею будь-яких дій, що містять пряме порушення загальнообов'язкових адміністративних вимог, невиконання своїх обов'язків тощо.

На цьому етапі адміністративної реформи законодавство про органи місцевого самоврядування й адміністративну відповідальність посадових осіб цих органів потребує вдосконалення, ефективного та кардинального реформування. Позитивними кроками в цьому аспекті стало чинне законодавство України щодо антикорупційної політики, поміж якого Закон України "Про засади запобігання і протидії корупції" від 07.04.2011 р. [5], що повною мірою відповідає завданням адміністративно-правової реформи в Україні. Але ці питання також потребують подальшого вдосконалення.

Розглядаючи положення КУпАП ми бачимо, що цей Кодекс уже не відповідає вимогам сучасності. Більшість цих положень неузгоджені з іншими нормативно-правовими актами про адміністративну відповідальність, численні поправки, численні нормативні акти, відсильні статті та численні помилки у практиці застосування – реалії чинного законодавства про адміністративну відповідальність. Недосконалість законодавства про адміністративну відповідальність – основна причина свавілля з боку влади. Подолання проблеми, що склалася, можливе шляхом здійснення таких дій:

- кодифікація законодавства України про адміністративні правопорушення, прийняття окремого, комунікативного, кодифікованого акта, який буде регулювати адміністративну відповідальність посадових осіб;
- класифікація адміністративних проступків у сфері місцевого самоуправління до окремої глави кодифікованого адміністративного акта;
- точність законодавчих термінів і дефініцій, їх відповідне закріплення;
- розширення підстав притягнення посадової особи місцевого самоврядування до адміністративної відповідальності;
- взаємодія і взаємодоповнення адміністративної та дисциплінарної відповідальності;
- система специфічних адміністративних стягнень, посилення їх суворості для посадових осіб органів місцевого самоврядування.

IV. Висновки

Узагальнюючи вищезазначене, ми можемо стверджувати, що в контексті реформування місцевого самоврядування, застосування адміністративної відповідальності до посадових осіб цієї влади, посідає особливе місце з огляду на її функціональне призначення. На шляху країни до європейського суспільства, демократичної, розвинутої держави, актуальним є питання відносин між державою і населенням. Взаємні обов'язки та взаємна відповідальність – основа демократичного розвитку.

Адміністративна відповідальність, як відповідальність ретроспективна, здатна бути тим дієвим чинником впливу, який сприятиме досягненню ефективного, значущого результату в діяльності місцевого самоврядування. Посадові особи органів місцевого самоврядування повинні нести відповідальність перед суспільством за свої дії. Недостатнє застосування засобів адміністративної відповідальності у сфері місцевого самоврядування призводить до значного зростання кількості адміністративних проступків. Таким чином, вдосконалення адміністративної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування, кардинальне реформування чинного законодавства у цій сфері, є надзвичайно актуальними питаннями реформування місцевого самоврядування в контексті адміністративно-правової реформи. Використання зазначених вище підходів повністю відповідає рівню демократичної правової держави. Подібні кроки реалізації адміністративно-правової реформи є вкрай важливими для подальшої побудови такої держави та розвинутого громадянського суспільства.

Список використаної літератури

1. Битяк Ю.П. Переконавання і примус у державному управлінні: Адміністративна відповідальність: конспект лекцій / Ю.П. Битяк, В.В. Зуй, А.Т. Комзюк. – Х.: Укр. юрид. академія, 1994. – 120 с.
2. Гураль П.Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження: монографія / П.Ф. Гураль. – Л.: ЛьвДУВС: Край, 2008. – С. 411–431.
3. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
4. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. – Ст. 1.
5. Закон України "Про засади запобігання і протидії корупції" від 07.04.2011 р. № 3206-VI [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&nreg=3206-17>.
6. Ківалов С.В. Адміністративне право України: навч.-метод. посіб. / С.В. Ківалов, Л.П. Біла. – 2-ге вид., перероб. і доп. – Одеса: Юридична література, 2002. – 312 с.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122 (із змінами та доповненнями).
8. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
9. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
10. Концепція адміністративної реформи в Україні Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>.
11. Кравченко В.І. Деякі питання розвитку місцевого самоврядування в Україні в контексті адміністративної реформи / В.І. Кравченко // Зб. наук. пр. УАДУ. – К.: УАДУ. – 1999. – № 1. – С. 273–279.
12. Місцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку: аналітична доповідь. – К.: НІСД, 2009. – 62 с.
13. Муніципальне право України: підручник / В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.; за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – Стер. вид. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
14. Муніципальне право України: навч. посіб. / за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 513.
15. Положення "Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи" від 09.01.1999 р. № 5/99.
16. Указ Президента України "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" від 22.07.1998 р. № 810/98.
17. Христинченко Н.П. Застосування адміністративної відповідальності до посадових осіб [Електронний ресурс] / Н.П. Христинченко // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 937. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11xnpdpo.pdf>.
18. Європейська Хартія місцевого самоврядування. – Страсбург. – 15 жовтня 1985 р. Офіційний переклад // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2002. – № 10.
19. Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підручник / О.Н. Ярмиш, В.О. Серьогін. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – С. 487.

Стаття надійшла до редакції 18.01.2013.

Семенюк И.С. Административная ответственность должностных лиц органов местного самоуправления в контексте административно-правовой реформы

Статья посвящена актуальным вопросам административной ответственности должностных лиц органов местного самоуправления в контексте проведения административно-правовой реформы в Украине. Рассматриваются вопросы изменения подходов к взаимоотношениям должностных лиц органов местного самоуправления, в частности к вопросу об административной ответственности за неисполнение возложенных на них обязательств. Подчеркивается актуальность данного вида ответственности на современном этапе развития государства и необходимость ее улучшения.

Ключевые слова: административная ответственность, местное самоуправление, должностные лица, административно-правовая реформа, административное законодательство.

Semenyuk I. Administrative responsibility of public officials of local authorities in the context of passing administrative and legal reform in Ukraine

The article is about actual questions of administrative responsibility of public officials of local authorities in the context of passing administrative and legal reform in Ukraine. There were considered questions of changing the approaches of the relations between public officials of local of local authorities and population, furthermore, according to the question of usage of administrative responsibility of the public officials for default for the obligations. It is emphasized an actuality of this kind of obligations at the present stage and necessity of its improvement.

Key words: administrative responsibility, local authorities, public officials, administrative and legal reform, administrative legislation.