

виконавчої влади будь-якого рівня за належне функціонування очолюваного ним органу. Отже, ми знову приходимо до висновку про необхідність виокремлення особливого виду юридичної відповідальності.

Щодо відповідальності керівників органів виконавчої влади за особисті вчинки (правопорушення), то, як справедливо зазначав ще у 1986 році О. І. Щербак: “У посадовій особи (в тому числі керівника — Н. О.) складне, так би мовити “подвійне” становище в управлінських правовідносинах. За порушення своїх обов’язків вона несе відповідальність: а) перед вищим керівником... б) перед державним органом, який є компетентним здійснювати контроль в тій сфері, де було допущено посадове правопорушення” [4]. Більше того, безпосередньо відповідальність за протиправні вчинки осіб такого рівня є більш високою, а покарання або ж заходи стягнення є більш суворими. Це пояснюється, насамперед, тим відповідальним становищем у системі державного управління, яке вони займають. Причому спричинено це не стільки можливими небезпечними наслідками протиправних дій з боку керівників органів виконавчої влади, а скільки втраченою авторитету “представника держави”, який, в свою чергу, забезпечує неухильне виконання законів пересічними громадянами (такий собі “поганий приклад”).

Звичайно, питання відповідальності керівників органів виконавчої влади є досить дискусійним та потребує копітких досліджень як з боку адміністративістів, конституціоналістів, так і з боку фахівців теорії держави та права, кримінального, трудового права. Адже розв’язання його є запорукою чіткого визначення правової природи відповідальності керівників органів виконавчої влади та подальшого впорядкування нормативної бази в цій сфері.

Література

1. Дмитриев А. В. Правовое положение секретаря исполкома местного Совета // Советское государство и право. — 1976. — № 11. — С. 71.
2. Щербак А. И. Правовая ответственность должностных лиц аппарата государственного управления. — К.: Наукова думка, 1980. — 136 с. — С. 86.
3. Старцев О. Актуальні проблеми юридичної відповідальності посадових осіб у сфері управлінської діяльності // Право України. — 2000. — № 11. — С. 112–114.
4. Щербак А. И. Социальный механизм юридической ответственности должностных лиц. — К.: Наукова думка, 1986. — 152 с. — С. 64.
5. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. В. М. Корельского, В. Д. Первалова. — М.: Издательская группа ИНФРА•М — НОРМА, 1997. — 570 с. — С. 418.
6. Дыдынский Ф. М. Латинско-русский словарь к источникам римского права: По изданию 1896 г. — М.: Изд-во “Спартак”, 1998. — 560 с. — С. 159.
7. Про місцеві державні адміністрації: Закон України.
8. Про Положення про Державний комітет у справах охорони державного кордону України: Указ Президента України від 14 вересня 2000 року № 1071/2000.
9. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер’янова. — К.: Видавничий Дім “Ін-Юре”, 2002. — 668 с. — С. 43, 416.
10. Про внесення змін до Конституції України: Проект Закону України: на всенародне обговорення. — К.: Преса України, 2003. — 80 с. — С. 83.

УДК 352:35.086

О. І. Бедний

*асистент кафедри адміністративного
та фінансового права ОНЮА*

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СЛУЖБОВЦІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

В умовах адміністративної реформи відбувається становлення нового виду публічної служби в нашій державі — служби в органах місцевого самоврядування. Одним із напрямків організаційного забезпечення служби виступає встановлення правового статусу службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування взагалі, і їхньої юридичної відповідальності зокрема. Персональна відповідальність службовців органів місцевого самоврядування, насамперед у позитивному сенсі, є важливою гарантією забезпечення законності і дисципліни в публічному управлінні.

Питання юридичної відповідальності державних службовців неодноразово ставали предметом дослідження вчених як за радянські часи, так і після набуття Україною незалежності [1]. Натомість повільна інституціоналізація місцевого самоврядування як форми публічної влади та відповідного виду служби, на нашу думку, обумовила певний брак уваги дослідників до юридичної відповідальності службовців та посадових осіб цих органів. Окремі праці, в яких розглядається відповідна тематика,

стосуються загальних проблем відповідальності публічних службовців, насамперед корупції [2]. У той же час, існуючі відмінності служби в органах місцевого самоврядування обумовлюють необхідність спеціального розгляду проблемних питань юридичної відповідальності відповідного контингенту службовців.

Юридична відповідальність службовців органів місцевого самоврядування в теперішній час належить до сфери регулювання кількох галузей права, у тому числі адміністративного. Розглядаючи проблеми юридичної відповідальності службовців органів місцевого самоврядування, звернемо увагу на відмінності у правовому регулюванні та змісті відносин різних видів юридичної відповідальності.

Цивільно-правова відповідальність полягає в застосуванні до правопорушника в інтересах іншої особи встановлених законом або договором заходів впливу, які тягнуть для нього негативні наслідки майнового характеру [3]. Цивільно-правова відповідальність має компенсаційний характер, її мета — поновлення порушених майнових прав. Оскільки спеціальний статус службовців як суб'єктів відповідальності не передбачає набуття ними особистих майнових прав за договором, підстави їх цивільно-правової відповідальності обмежуються завданням шкоди третім особам або територіальній громаді. Тобто цивільно-правова відповідальність службовців органів місцевого самоврядування носить позадоговірний характер.

Юридичною підставою позадоговірної відповідальності є склад цивільного правопорушення. На думку вчених, необхідними елементами складу такого порушення є: шкода, протиправна поведінка, причинний зв'язок між шкодою і протиправною поведінкою, вина [4]. Фактично підставою виступає саме правопорушення. Шкода — зменшення або знищення майнових чи немайнових (особистих) благ, що охороняються законом. Шкода може бути майною (має певну економічну цінність і виражається в грошах) і немайною або моральною (не має економічного змісту і не може бути виражена в грошах). Протиправна поведінка (точніше — діяння) полягає у порушенні заборони або невиконанні обов'язку, встановленого нормою права. Причинний зв'язок виражає відношення протиправного діяння і шкоди, при якому протиправне діяння є причиною, а шкода — наслідком. Вина визначається як психічне відношення особи до вчинюваного нею протиправного діяння та його наслідків.

Правила цивільно-правової відповідальності службовців органів місцевого самоврядування відрізняються від загальних правил позадоговірної цивільно-правової відповідальності. Законом “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачено, що шкода, заподіяна юридичним та фізичним особам в результаті неправомірних рішень, дій та бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом [5]. Зміст цієї норми відрізняється від змісту відповідної норми Цивільного кодексу, за якою організація зобов'язана відшкодувати шкоду, заподіяну з вини її робітників при виконанні ними своїх трудових (службових) обов'язків.

У свою чергу Закон “Про службу в органах місцевого самоврядування” закріплює, що матеріальна шкода, завдана територіальній громаді незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю службовців органів місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок місцевого бюджету в порядку, встановленому законом. Органи місцевого самоврядування та їх вищі керівники мають право зворотної вимоги (регресу) до службовця, який заподіяв шкоду територіальній громаді [6]. На нашу думку, доцільно законодавчо закріпити єдине правило відшкодування шкоди, заподіяної службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування: шкода, заподіяна третім особам, відшкодовується за рахунок відповідного місцевого бюджету; шкода, заподіяна територіальній громаді, у тому числі через відшкодування третім особам, відшкодовується за результатами службового розслідування безпосередньо службовцями відповідно до ступеню їх вини.

Кримінальна відповідальність — це найсуворіший вид юридичної відповідальності. Вона пов'язана із застосуванням до порушників позбавлень найбільш жорсткого, серед всіх видів юридичної відповідальності, характеру, наприклад: позбавлення волі, обмеження волі та ін. Це зумовлено великою суспільною небезпекою діянь, які є підставою кримінальної відповідальності. Основними завданнями кримінальної відповідальності є покарання правопорушників та формування мотивів для утримання від скоєння таких діянь у порушників та інших осіб.

Склади злочинів, які є підставою кримінальної відповідальності, передбачено Кримінальним кодексом України. Елементами складу злочину виступають: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт та суб'єктивна сторона. Об'єктом злочину є суспільні відносини, які охороняються кримінальним законом. Об'єктивною стороною — протиправне діяння (дія чи бездіяльність), а також заподіяна шкода та причинний зв'язок між протиправним діянням та шкодою. Суб'єктом злочину є фізична осудна особа, яка досягла встановленого

законом віку притягнення до відповідальності. Суб'єктивною стороною виступає ставлення особи до протиправного діяння — вина у формах умислу та необережності.

Окрему групу злочинів складають службові злочини, суб'єктами яких визнаються службові особи. Службові особи — це особи, які постійно або тимчасово здійснюють функції представників влади, а також обіймають, постійно або тимчасово, на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням. Службовці органів місцевого самоврядування можуть виступати спеціальними суб'єктами цієї категорії злочинів.

Ознаки службових осіб, визначені відповідно до кримінального законодавства, відрізняються від ознак державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування, зокрема, посадових осіб. На підтримку позиції щодо необхідності законодавчого закріплення єдиного міжгалузевого поняття посадової особи (носії лійнійних або функціональних владних повноважень, який вчиняє службові юридичні дії), вважаємо за необхідне відзначити, що прикладний сенс, на нашу думку, може мати розмежування відповідальності публічних та корпоративних посадових осіб. При цьому до першої групи слід віднести відповідну частину державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування, а до другої — службовців підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності.

Дисциплінарна відповідальність — це накладення дисциплінарних стягнень суб'єктами дисциплінарної влади на основі правових норм на підпорядкованих ним членів стійких колективів за дисциплінарні проступки та інші правопорушення [7]. Сучасні вчені (І. О. Картузова) зазначають, що доцільно розрізняти дисциплінарну відповідальність за трудовим правом, дисциплінарну відповідальність, урегульовану нормами адміністративного та трудового права, а також дисциплінарну відповідальність за адміністративним правом [8]. На публічних службовців поширюються два останні види дисциплінарної відповідальності.

Якщо загальні особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців (розширений перелік її підстав; можливість застосування не передбачених трудовим законодавством стягнень) знайшли своє відображення в Законі “Про державну службу” [9], то Законом “Про службу в органах місцевого самоврядування” ці питання залишено поза увагою. Зважаючи на неприпустимість застосування аналогії закону до відносин юридичної відповідальності, доцільно законодавчо визначити особливості дисциплінарної відповідальності службовців органів місцевого самоврядування шляхом або включення відповідних норм до чинного закону, або включення цих норм до кодифікованого акту про публічну службу.

Дисциплінарна відповідальність службовців виступає необхідним засобом забезпечення ефективної діяльності органів місцевого самоврядування. Багатоманітність об'єктів дисциплінарних проступків (службові обов'язки та права; правила дотримання службової дисципліни; загальні правила поведінки службовців; ін.) характеризує важливість цього інституту в охороні службово-правових відносин та обґрунтованість пропозицій розвитку нормативно-правового регулювання питань дисциплінарної відповідальності.

Адміністративна відповідальність є специфічним видом юридичної відповідальності. Вона полягає у застосуванні до порушників певних позбавлень особистого, майнового та організаційного характеру, як правило, в адміністративному (несудовому) порядку. За своїми завданнями адміністративна відповідальність схожа з кримінальною. Однією з ознак, які відрізняють її від кримінальної, є менший ступінь та характер суспільної небезпеки діянь, які є її підставою.

Склади адміністративних правопорушень (проступків) передбачено Кодексом України про адміністративні правопорушення, Законом “Про боротьбу з корупцією”, іншими законодавчими актами. Структура складу адміністративного проступку подібна до складу злочину: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона. Специфікою безпосередніх об'єктів значної частини адміністративних проступків є їх зв'язок з управлінням в різноманітних сферах суспільного життя. Адміністративна відповідальність тісно пов'язана, зокрема, з контрольною функцією публічного управління [9].

Службовці органів місцевого самоврядування, які є посадовими особами, можуть виступати спеціальними суб'єктами адміністративних проступків. Визначення ознак посадової особи має відбуватися за допомогою відповідних конструкцій, закріплених у нормативно-правових актах. Так, за визначенням Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”, посадова особа місцевого самоврядування — це особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Однією з особливостей юридичної відповідальності службовців органів місцевого самоврядування є притягнення до різних видів відповідальності за скоєння діянь, які характеризуються єдиним складом. Це корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією. Вони є підставою для застосування адміністративної відповідальності у вигляді штрафу та дисциплінарної відповідальності у вигляді звільнення з посади чи іншого усунення від виконання функцій. Додатковим адміністративним стягненням може виступати заборона займати посади та позбавлення права балотуватись у депутати або на виборні посади [10]. Актуальним питанням вдосконалення нормативного регулювання відповідальності службовців органів місцевого самоврядування за корупцію є розмежування понять “службовець органу місцевого самоврядування” та “посадова особа місцевого самоврядування”.

Встановлення підстав та порядку притягнення службовців до юридичної відповідальності спрямоване на забезпечення реалізації інших елементів правового статусу — посадових прав та обов'язків. Відповідальне ставлення службовців до їх виконання ґрунтується на стимулюванні як позитивного (зарахування до кадрового резерву; дострокове підвищення рангу тощо), так і негативного (притягнення до відповідальності) характеру. Тому нормативне закріплення юридичної відповідальності службовців органів місцевого самоврядування є обов'язком елементом організації служби.

Література

1. Агеев Е. А. Юридическая ответственность в государственном управлении. — М., 1990; Бельский К. С. Персональная ответственность в государственном управлении. — М., 1988; Каргузова И. А. Дисциплинарная ответственность государственных служащих: Дис... канд. юрид. наук. — Одесса, 1999.
2. Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: Монографія. — К., 2001.
3. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. — М., 1996. — С. 246.
4. Цивільне право: Навчальний посібник для студентів юрид. вузів і факультетів. — К., 1996. — С. 310.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
6. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 р. // Офіційний вісник України. — 2001 р. — 13 липня. — № 26. — Ст. 1151.
7. Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник для вузов. — М., 1997. — С. 350.
8. Каргузова И. А. Дисциплинарная ответственность государственных служащих: Дис... канд. юрид. наук. — Одесса, 1999. — С. 59.
9. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 52. — Ст. 490.
10. Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: Монографія. — К., 2001. — С. 28.
11. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 5 жовтня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 34. — Ст. 266.

УДК 347.962.3

Л. Є. Виногорова
здобувач кафедри адміністративного і фінансового права ОНЮА

ДИСЦИПЛІНАРНЕ ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО СУДДІ

Судова реформа в Україні мала на меті дві головні цілі: з одного боку, зміцнити незалежність суддів, з іншого боку — підвищити планку їхньої професійної і цивільної відповідальності. Якщо незалежність служителів Феміди практично досягнута, то проблема професіоналізму й дисципліни, як і раніше, стоїть гостро. Про це свідчать не тільки результати роботи кваліфікаційних комісій, але і численні скарги наших співгромадян, що нерідко зіштовхуються з брутальністю, некомпетентністю суддів, а також із судовою тяганиною. Тільки за 2002 рік до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України надійшло 2445 скарг на дії суддів.

Тому найбільш значимою задачею, рішенню якої останнім часом приділяється найбільша увага, є формування надійного й високопрофесійного кадрового потенціалу судів, уживання заходів по зниженню корупції й очищенню суддівського корпусу від нечистих на руку людей. Кардинально змінився сам підхід до вирішення кадрових питань. Порядок обрання й призначення суддів різних рангів став більш демократичним, у ньому стало більше відкритості, прозорості.

Сьогодні існують реальні законодавчі механізми, що дозволяють уживати рішучих засобів до недостойних суддів. Підвищені вимоги до професійних якостей і морального вигляду судді пред'являє, зокрема, Закон України “Про судоустрій”, Закон України “Про статус суддів”, що передбачає суворе покарання — звільнення з посади — не тільки за порушення законності при здійсненні правосуддя, але і за