



ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

Б. ОНИЩЕНКО,
заместитель руководителя аппарата Кировского районного суда г. Кировоград

SUMMARY

The article provides a definition of legal regulation of responsibility of officials in the administrative reform in Ukraine. With particular emphasis in the article is characteristic of constitutional, criminal, administrative, disciplinary, civil, political and moral responsibility of the officials. The paper also examined the legislative acts regulating the issue of the prosecution of officials, the subjects of such powers, the consequences of borrowing, collection, subjective side of justice. Analysis of the structure allowed the question of the meaning of all the above described system of legal responsibility.

Keywords: regulation, responsibility, official sanction.

* * *

Статья предоставляет собой определение особенностей правового регулирования ответственности должностных лиц в рамках административной реформы в Украине. При этом особое внимание в статье занимает характеристика конституционной, уголовной, административной, дисциплинарной, гражданской, политической и моральной ответственности должностных лиц. В статье также исследованы законодательные акты, которые регулируют вопрос о привлечении к ответственности должностных лиц, субъекты таких полномочий, последствия привлечения, взыскания, субъективные стороны ответственности. Анализ структуры разрешил вопрос о смысле всей вышеизложенной системы юридической ответственности.

Ключевые слова: регулирование, ответственность, должностное лицо, взыскания.

Введение. В соответствии со ст. 3 Конституции Украины «человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность признаются в Украине наивысшей ценностью» [1]. Однако провозглашенные демократические ценности достигаются постепенно, а правовое государство становится реальностью с достижением высокого уровня правосознания, разработкой и практической реализацией эффективных норм ответственности, ориентированных на защиту гарантированных конституционных прав человека.

Украина в рамках административной реформы проводит реформирование государственной службы, как ее органической составляющей, что является целостной системой становления административно-правового статуса должностных лиц, разграничения полномочий должностных и служебных лиц, привлечения их к административной ответственности за совершение ими должностных правонарушений. Переход к новой административной культуре предполагает необходимость изменения отношений между гражданами и государством, установление стандартов качества работы государственных служащих, повышения ответственности за служебные правонарушения, ведь особый статус государственного служащего означает, прежде всего, особую, повышенную ответственность перед обществом.

Целью статьи является исследование видов ответственности, к которым могут привлекаться должностные лица и определение особенностей такого привлечения.

Методы и использованные материалы. Методологическую и теоретическую основу исследования составили общенаучный и частнонаучные методы, позволяю-

щие прийти к выводу о необходимости приведения существующего законодательства в сфере ответственности руководителей органов исполнительной власти в соответствие с принципами науки теории права, дабы исключить практику привлечения к юридической ответственности лиц на основе субъективизма и сиюминутных политических интересов.

Полученные результаты и об- суждения. Как отмечает А. Петришин, «должностное лицо должно быть привлечено к повышенной юридической ответственности» [2]. Это объясняется, прежде всего, тем ответственным положением в системе государственного управления, которое занимают руководители органов исполнительной власти.

Неэффективный контроль за деятельностью государственных служащих, неотработанный механизм административной, материальной и дисциплинарной ответственности – это факторы, которые приводят к коррупции в государственной службе и в других сферах общественной жизни. Концепция административной реформы в Украине определяет разработку вопросов ответственности органов исполнительной власти, их должностных лиц за свои решения, действия или бездействия, что является неотложной задачей государства [3].

Учитывая отраслевую принадлежность правовой нормы, что нарушена, и вид совершенного правонарушения, выделяют, например, следующие виды юридической ответственности:

1) конституционная ответствен-



ность – состоит в применении к государственным органам, органам местного самоуправления, должностным лицам, объединениям граждан, отдельным гражданам за нарушение норм Конституции таких санкций, как отстранение от должности высших лиц государства; отставку должностных лиц или всего органа; досрочное прекращение полномочий государственных органов или должностных лиц, признание неконституционными нормативно-правовых актов или отдельных их частей; приостановление действий актов исполнительных органов власти; лишение гражданства и т.д.

В современной правовой науке специфической по определению разновидностью юридической ответственности, ряд авторов называют конституционно-правовую ответственность. Ее особенностью является то, что она может применяться в условиях, когда нормы права вообще не нарушаются. В этих случаях ответственность связана с теми действиями, которые расцениваются как отрицательные в политическом плане (например, коллективная ответственность Кабинета Министров Украины перед Верховной Радой Украины). Привлечение правительства к ответственности имеет не юридический, а политический характер [4].

Из украинских ученых, например, А. Мельник предлагает следующее определение конституционно-правовой ответственности «... конституционно-правовая ответственность высших органов государственной власти является юридической ответственностью политического характера, существует в сфере конституционных отношений и реализуется ответственностью субъектов конституционно-правовых отношений (положительный аспект) осуществления их правового статуса и компетенции, а в случае его нарушения – в принудительном перенесении мер воздействия (отрицательная ответственность), суть

которых заключается в исключении из сферы политики путем лишения права осуществлять государственную власть» [5].

2) уголовная ответственность – заключается в применении к виновному вменяемого физического лица, совершившего преступление, меры государственного осуждения в виде лишения или ограничения личного, имущественного или иного характера (наказание). Уголовный кодекс Украины закрепляет исчерпывающий перечень действий, признаваемых преступлениями, и виды наказаний, а Уголовно-процессуальный кодекс – регламентирует порядок привлечения к уголовной ответственности. Полномочиями привлечения к юридической ответственности в Украине наделен только суд [6]. Должностные лица привлекаются к уголовной ответственности за совершение так называемых служебных преступлений, которые по характеру и проявлением нарушений подразделяются на: нарушение полномочий (невыполнение, ненадлежащее выполнение полномочий, преступная халатность, бездействие), превышение полномочий (совершение акта, не имеет законной силы, превышение границ власти или несоблюдение форм, процедур), совершение акта, относится к полномочиям, но в противозаконных целях [7]. Особенностями этого вида ответственности является состояние судимости после отбывания наказания. Таким образом, уголовная ответственность – это наиболее суровый вид юридической ответственности, назначается только судом в пределах материального и процессуального права.

3) административная ответственность – состоит в применении к виновным физическим, юридическим или должностным лицам административных взысканий за совершение административного нарушения. Применяется судом, органами государственного управления, государственными комиссиями, инспекциями, должностными

лицами к лицам, которые не подчинены по службе. Административная ответственность не влечет за собой судимости.

В соответствии со статьей 14 «Ответственность должностных лиц» Кодекса Украины об административных правонарушениях «должностные лица подлежат административной ответственности за административные правонарушения, связанные с несоблюдением установленных правил в сфере охраны порядка управления, государственного и общественного порядка, природы, здоровья населения и других правил, обеспечение выполнения которых входит в их служебные обязанности» [8].

С. Гончаренко определяет, что «административная ответственность как разновидность правовой ответственности – это специфическая форма негативного реагирования со стороны государства в лице его компетентных органов на соответствующую категорию противоправных проявлений (прежде административных проступков), согласно которой лица, совершившие эти правонарушения, должны дать ответ перед полномочными государственными органами за свои неправомерные действия и понести за это административные взыскания в установленном законом порядке» [9]. Административная ответственность в этом случае должна иметь именно карательный характер.

А. Матиос среди целей административного воздействия определяет такие, как дальнейшее повышение эффективности административной ответственности, надлежащее использование воспитательных, предохранительных и профилактических возможностей, заложенных в содержании административных взысканий.

К должностным лицам за административные правонарушения применяются более строгие штрафные санкции, чем к гражданам, что обусловлено правом этих лиц осуществлять юридические действия властного характера. Следует от-



метить, что они подлежат административной ответственности за несоблюдение только тех правил, выполнение которых относится к их служебным обязанностям. К тому же непосредственным нарушителем может быть не само должностное лицо, но и другие, в частности подчиненные ему лица. Кроме того, должностные лица могут нести административную ответственность и как обычные граждане, если нарушения установленных правил не связано с выполнением служебных обязанностей. Например, в случае наложения административного взыскания за злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции или его оскорбление – служебное положение лица не учитывается.

Административное правонарушение, совершенное должностным лицом, одновременно является и дисциплинарным проступком, поскольку предполагает ненадлежащее исполнение служебных обязанностей. Поэтому не исключается привлечение ее к двум видам юридической ответственности – административной и дисциплинарной, однако этот вопрос должен решаться в каждом конкретном случае с учетом всех обстоятельств дела [10].

4) дисциплинарная ответственность – состоит в обязанности ответить за совершенное нарушение трудовой дисциплины служащих и испытать дисциплинарные взыскания.

Правовым основанием привлечения к дисциплинарной ответственности является совершение дисциплинарного проступка. За нарушение трудовой дисциплины применяются особые санкции – дисциплинарные взыскания, налагаемые собственником или уполномоченным им органом непосредственно за обнаружением проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения, не считая времени освобождения работника от работы в связи с временной нетрудоспособностью или пребыванием его в

отпуске (не более шести месяцев с момента совершения проступка).

Определенные особенности имеет специальная дисциплинарная ответственность государственных служащих. К таким субъектам применяются меры дисциплинарного воздействия, предусмотренные как ст. 147 Кодекса законов о труде (выговор и увольнение) [11], так и в статье 14 Закона Украины «О государственной службе» (предупреждение о неполном служебном соответствии и задержка до одного года в присвоении очередного ранга или в назначении на высшую должность) [12].

Общими основаниями для применения дисциплинарных взысканий являются: невыполнение или ненадлежащее выполнение служебных обязанностей; превышение полномочий, нарушение ограничений, связанных с прохождением государственной службы, осуществление поступка, который порочит лицо государственного служащего или дискредитирует государственный орган, в котором он работает. Кроме общих оснований, предусмотренных законодательством о труде, основанием для освобождения или другого устранения от выполнения должностных функций может быть совершение указанных в Законе Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции» коррупционных действий с запретом занимать должности в государственных органах и их аппарате [13].

Особым видом специальной дисциплинарной ответственности государственных служащих является отстранение служащего от выполнения должностных полномочий и проведении служебного расследования в соответствии с постановлением Кабинета Министров Украины от 13 июня 2000 № 950 «Об утверждении Порядка проведения служебного расследования относительно лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или органов местного самоуправления» [14] в случае не-

выполнения служебных обязанностей, что привело к человеческим жертвам или причинило значительный материальный или моральный ущерб гражданину, государству, предприятию, учреждению, организации или объединению граждан. Невыполнение возложенных служебных обязанностей может быть основанием для привлечения к нескольким видам ответственности, причем в основе состава проступка может лежать одно и то же должностное действие (поступок). Кроме того, к государственным служащим могут применяться более жесткие меры дисциплинарного воздействия, в частности те, которые предусмотрены ст. 41 Кодекса законов о труде (КЗоТ) (однократного грубого нарушения трудовых обязанностей руководителем предприятия, учреждения, организации всех форм собственности, его заместителями, главным бухгалтером предприятия, учреждения, организации, его заместителями, а также служебными лицами таможенных органов, государственных налоговых инспекций, которым присвоены персональные звания, и служебными лицами государственной контрольно-ревизионной службы и органов государственного контроля за ценами; виновных действий руководителя предприятия, учреждения, организации, в результате чего заработная плата выплачивалась несвоевременно или в размерах, ниже установленного законом размера минимальной заработной платы; виновных действий работника, который непосредственно обслуживает денежные или товарные ценности, если эти действия дают основания для утраты доверия к нему со стороны собственника или уполномоченного им органа; совершения работником, выполняющим воспитательные функции, аморального проступка, не совместимого с продолжением данной работы).

Дисциплинарная ответственность реализуется исключительно в пределах служебного подчинения.

5) гражданская ответственность



– состоит в применении к физическим или юридическим лицам гражданско-правовых взысканий за нарушение договорных обязательств, причинение внедоговорного имущественного ущерба, а также нарушение личных имущественных прав. Таким образом, гражданская ответственность является способом восстановления и компенсации договорных и внедоговорных обязательств и заключается в возмещении правонарушителем имущественного вреда и возобновлении нарушенных прав.

Гражданско-правовая ответственность – это предусмотренные законодательством методы принудительного воздействия на нарушителя гражданских прав и обязанностей путем применения к нему гражданско-правовых санкций, которые тянут за собой невыгодные имущественные последствия, которые проявляются в лишении его определенных прав или возложении на него дополнительных обязанностей.

Правовой базой гражданской ответственности государственных служащих является Кодекс законов о труде Украины, а также положения о материальной ответственности. Существенным является то, что ответственность за вред, причиненный должностным лицом, должен нести орган государственной власти, если такие юридически значимые действия связаны со служебной деятельностью его должностного лица в пределах предоставленной ему компетенции. Вред, причиненный должностным лицом в результате действий, не связанных с выполнением служебных обязанностей даже в рабочее время, возмещается непосредственно виновным лицом.

Для отечественного законодательства чрезвычайно актуальным является совершенствование механизмов, которые позволят направить деятельность субъектов политики в русло и ограничить деструктивную практику в системе современных политических отношений.

Достичь этого можно путем обеспечения правовых средств и установление мер воздействия на субъектов политики в случае нарушения политических норм, несоблюдение взятых на себя политических обязательств. При этом, политическая ответственность определяется в целом, как ответственность политиков перед обществом, в отличие от конституционной ответственности, что определяется, как ответственность политиков перед политиками.

Такое разграничение, с одной стороны, создает условия для системного и взаимосвязанного развития институтов политической и конституционной ответственности, а с другой – обеспечивает развитие институтов гражданского общества, которым в системе политической ответственности принадлежит ведущая роль. В условиях становления демократического общества в Украине роль последнего фактора приобретает особое значение. Единственным очевидным основанием привлечения к политической ответственности являются политические мотивы, которые можно охарактеризовать как субъективное представление руководящего состава о ходе политических процессов в управляемой организации. Причем, инициатором политической ответственности может быть не только руководитель, но и любой член организации, субъективные представления которого о ходе политических процессов не совпадают с позицией руководства.

7) Моральная ответственность – обусловлена тем, что действия политического руководителя должны иметь нравственную основу и определяться в значительной степени моральными принципами. Ввиду того, что мораль и политика тесно связаны между собой, они не могут существовать изолированно, не нарушая целостности друг друга.

Правильным является замечание Н. Григорука, который утверждает, что: «политическая и моральная ответственность власти, в отличии от

конституционной, существует как в положительном, так и в ретроспективном аспектах. Политическая ответственность в конкретном случае – это ответственность за выполнение принятых на себя обязательств, обещаний и программ, за надлежащую реализацию тех властных полномочий, которые те или иные структуры получили от народа как единственного источника власти» [15, с. 179].

В то же время существенная разница между действием норм права и других социальных норм состоит в том, что право обеспечивается государственным принуждением. Нравственная норма таким средством не обеспечивается. Субъективную сторону моральной ответственности составляют категории «совесть» и «честь». Вместе с тем следует заметить, что моральный долг не всегда выполняется по внутреннему желанию и убеждению. На практике моральная ответственность чаще всего реализуется в виде общественного мнения, которая представляет собой оценку управленческой деятельности, которые отражаются в суждениях граждан о государственной политике, работе государственного аппарата и его руководителей.

Для контроля и предупреждения совершения нарушений государственными служащими законодательством предусмотрен особый порядок принятия на государственную службу, а именно – принятие присяги государственного служащего, в которой указано то, что гражданин осознает свою высокую ответственность, будет верно служить народу Украины, строго придерживаться Конституции и законов Украины [12].

Законодательные акты в Украине, к сожалению, содержат требование принятия присяги только государственным служащими, которыми являются, в частности, руководители комитетов, органов исполнительной власти со специальным статусом и местных государственных администраций. По



нашему мнению, это обусловлено отсутствием специальных обновленных нормативно-правовых актов, регулирующих правовой статус Кабинета Министров и центральных органов исполнительной власти. Анализ конституционных норм многих государств мира свидетельствует об обязанности правительства принимать присягу на верность народу. Поэтому, по нашему мнению, учитывая положительный опыт зарубежных стран благоприятным является предложение о закреплении в Конституции Украины обязанности руководителей органов исполнительной власти всех уровней принимать присягу на верность народу Украины.

Выводы. Подытоживая вышеизложенное, можно констатировать, что ситуация с привлечением к ответственности руководителей органов исполнительной власти весьма неоднозначна. Это обусловлено тем, что «... часто юридическая ответственность субъектов власти сочетается с ответственностью политической и моральной, продуцируя новые, смешанные формы ответственности» [16 с. 185-187].

Выход из этой ситуации видится в приведении существующего законодательства в сфере ответственности руководителей органов исполнительной власти в соответствие с принципами науки теории права, что исключит практику привлечения к юридической ответственности лиц на основе субъективизма и сиюминутных политических интересов. Это также будет способствовать универсализации понимания термина «юридическая ответственность» и обеспечит унифицированное использование этого понятия в правоприменительной практике.

Следует акцентировать, что сегодня начальной есть потребность в принятии Закона об ответственности органов исполнительной власти, который бы определял основные общенациональные интересы, критические показатели неэффективности их осуществления, основания возникновения

личной ответственности высших должностных лиц и институтов власти, виды ответственности, механизмы ее реализации; пределы ответственности субъектов власти за результаты их деятельности.

Важно законодательно закрепить и обязанность высших должностных лиц регулярно отвечать на вопросы Парламента, Конституционного суда, прокуратуры, касающиеся реформирования в государстве.

Библиографический список

1. Конституция Украины (с изменениями, внесенными согласно Закону № 2222-IV от 8 декабря 2004 года // Ведомости Верховной Рады Украины. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
2. Петрушин А. Понятие должностного лица // Вестник Академии правовых наук Украины. - 2000. - № 2. - С. 44.
3. О мерах по внедрению Концепции административной реформы в Украине: Указ Президента Украины от 22 июля 1998 // Официальный вестник Украины. - 1999. - № 21. - Ст. 32.
4. Аверьянов В. Административная реформа и правовая наука / В. Аверьянов // Право Украины. - 2000. - № 3. - С. 20-27.
5. Мельник А.В. Конституционно-правовая ответственность высших органов государственной власти: Дис канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.В. Мельник / Киевский национальный ун-т им. Т. Шевченко. - М., 2000. - 175 с.
6. Аверьянов В. Человек и реформирование административного права / В. Аверьянов, Ю. Шемшученко // Правительственный курьер. - 2000. - 23 марта.
7. Уголовный Кодекс Украины: Закон Украины от 5 апреля 2001 // Ведомости Верховной Рады Украины. - 2001. - № 25 - 26. - Ст.131.
8. Кодекс Украины об административных правонарушениях: Закон Украины от 7 декабря 1984 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.rada.gov.ua>.
9. Аверьянов В.Б. Проблемы углубления демократических принципов административной реформы в Украине

/ В. Аверьянов // Государственное строительство и местное самоуправление: Сб. науч. трудов / Ин-т гос. и местн. сомоуправл. - Вып. 2. - М.: «Право», 2002. - С. 3-16.

10. Кодекс Украины об административных правонарушениях: Научно-практический комментарий / Г. А. Калюжный, А. Т. Комзюк, А. Погребной и др.. - К.: Всеукраинская ассоциация издателей «Правовое единство», 2008. - 781 с.

11. Кодекс законов о труде Украины: Закон Украины от 10 декабря 1971 // Ведомости Верховного Совета УССР. - 1971. - № 50.

12. О государственной службе: Закон Украины от 16 декабря 1993 года // Ведомости Верховной Рады Украины. - 1993. - № 52. - Ст. 490.

13. Об основах предотвращения и противодействия коррупции: Закон Украины от 7 апреля 2011 // Ведомости Верховной Рады Украины. - 2011. - № 40. - Ст.404.

14. Об утверждении Порядка проведения служебного расследования относительно лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или органов местного самоуправления: Постановление Кабинета Министров Украины от 13 июня 2000 // Официальный вестник Украины. -2000. - № 24. - Ст. 1004.

15. Органы государственной власти в Украине / Под ред. В.Ф. Погорилка: монография. - М.: Ин-т государства и права им. В.М. Корецкого, 2002. - 592 с.

16. Армаш Н. Руководитель органа исполнительной власти: административно-правовой статус: монография / Н. Армаш - М.: ГУ «ЗИГМУ», 2006. - 248 с.