

АКСІОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В ПУБЛІЧНОМУ УРЯДУВАННІ

AXIOLOGICAL ASPECTS OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN PUBLIC GOVERNANCE

Вдовічен В.А., д.ю.н.,
доцент кафедри публічного права,
декан юридичного факультету

Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича

У статті проаналізовано та досліджено основні аспекти аксіологічного характеру адміністративної відповідальності в публічному урядуванні. Ціннісний характер такої відповідальності у сучасному праві розглядається як один із необхідних механізмів забезпечення ефективної системи публічного урядування. Це зумовлено діяльністю суб'єктів публічної адміністрації, а саме – вчиненням виконавчо-розпорядчих та організаційних дій, які можуть так чи інакше зачіпати інтереси широкого кола осіб, включаючи як осіб публічного права, так і осіб приватного права. І в зв'язку з необхідністю захисту сукупності зазначених інтересів виникає необхідність забезпечення ефективних заходів юридичної відповідальності таких суб'єктів. Юридична відповідальність у публічному урядуванні – це юридичний обов'язок публічного службовця зазнати несприятливі наслідки особистого, матеріального або організаційного характеру внаслідок невиконання або неналежного виконання ним виконавчо-розпорядчих та організаційних функцій, що виражаються у невиконанні покладених на нього посадових обов'язків, які знайшли вираз у формі правопорушення.

Виділення аксіологічних аспектів адміністративної відповідальності в публічному урядуванні дає можливість: по-перше, чітко визначити коло суб'єктів публічної адміністрації, по-друге, створюється реальна можливість застосування до таких суб'єктів адміністративної відповідальності як одного з варіантів застосування примусу задля відновлення порушених прав людини під час здійснення публічного урядування. Суб'єкти публічної адміністрації є суб'єктами адміністративного права і діють у межах адміністративно-правових відносин, і без яких не здійснюється публічна влада в державі, не реалізуються суб'єктивні публічні права приватних осіб. По-третє, аксіологічний аспект адміністративної відповідальності в публічному урядуванні підкреслює персоналізацію суб'єктів публічної адміністрації, до яких може бути застосована адміністративна відповідальність, і які складають цілісну організовану систему публічного урядування. По-четверте, аксіологічний аспект адміністративної відповідальності в публічному урядуванні акцентує, що застосування заходів адміністративної відповідальності в публічному урядуванні можливе лише за наявності у суб'єктів публічної адміністрації необхідного обсягу правосуб'єктності в межах свого предмета відання та повноважень здійснення функцій (сприяюче адміністрування, забезпечувальне адміністрування та втручальне адміністрування). По-п'яте, аксіологічний аспект адміністративної відповідальності в публічному урядуванні демонструє існування підвищеного рівня відповідальності суб'єктів публічної адміністрації за аналогічні правопорушення, які передбачені чинним законодавством.

Ключові слова: юридична відповідальність, адміністративна відповідальність, публічне урядування, публічний службовець, суб'єкти публічної адміністрації.

The article analyses and investigates the main aspects of the axiological nature of administrative responsibility in public governance. The value nature of such responsibility in modern law is considered as one of the necessary mechanisms to ensure an effective system of public governance. This is due of the activities of public administration entities, in particular – the implementation of executive-administrative and organizational actions, which may affect the interests of a wide range of persons, including public law entities and private law entities. Therefore, in order to protect this system of interests, it is necessary to ensure effective measures of legal responsibility of such entities.

Highlighting the axiological aspects of administrative responsibility in public governance makes it possible: first, to clearly define the range of subjects of public administration and, secondly, a real opportunity to apply to such subjects of administrative responsibility as one of the options for coercion to restore violated rights human in the exercise of public governance. Subjects of public administration are subjects of administrative law and operate within the framework of administrative-legal relations, and without which there is no public authority in the state, subjective public rights of individuals are not realized. Third, the axiological aspect of administrative responsibility in public governance emphasizes the personalization of public administration entities to which administrative responsibility can be applied and which constitute a holistic organized system of public governance. Fourth, the axiological aspect of administrative responsibility in public governance emphasizes that the application of measures of administrative responsibility in public administration is possible only if public administration entities have the necessary amount of legal personality within their scope and authority to perform functions (facilitating administration, security administration and interventional administration). Fifth, the axiological aspect of administrative liability in public governance demonstrates the existence of an increased level of liability of public administration entities for similar offenses, which are provided by current legislation.

Key words: legal responsibility, administrative responsibility, public governance, public administration, public servant, subjects of public administration.

Постановка проблеми. Відповідальність суб'єктів публічної адміністрації у сучасному праві розглядається як один із необхідних механізмів забезпечення ефективної системи публічного урядування. Адже їх діяльність пов'язана зі вчиненням певних дій, у першу чергу виконавчо-розпорядчих та організаційних, які можуть так чи інакше зачіпати інтереси широкого кола осіб, включаючи як осіб публічного права, так і осіб приватного права. Публічний інтерес, пов'язаний головним чином з охороною правопорядку, також може бути порушений унаслідок протиправних дій суб'єктів публічної адміністрації. Необхідність захисту сукупності зазначених інтересів вимагає забезпечення ефективних заходів юридичної відповідальності таких суб'єктів.

Звичайно, що юридична відповідальність є одним із елементів правового статусу публічного службовця, а тому

модернізація публічного урядування в Україні неможлива без перегляду законодавчого та нормативно-правового закріплення відповідальності за правопорушення суб'єктів публічної адміністрації. Специфіка та особливості адміністративної відповідальності в публічному урядуванні є досить складною та багатогранною у порівнянні із такою ж відповідальністю звичайних громадян, оскільки пов'язана з повноваженнями особи, виконанням ними окремих дій та функцій, здійсненням розпорядчого та організаційно-виконавчого впливу на суспільні відносини в державі. Адміністративна відповідальність суб'єктів публічної адміністрації має як загальні, так і спеціальні ознаки юридичної відповідальності в цілому. Адже юридична відповідальність в публічному урядуванні – це юридичний обов'язок публічного службовця зазнати несприятливі наслідки особистого,

матеріального або організаційного характеру внаслідок невиконання або неналежного виконання ним виконавчо-розпорядчих та організаційних функцій, що виражаються у невиконанні покладених на нього посадових обов'язків, які знайшли вираз у формі правопорушення. Однак виділення аксіологічних аспектів такої відповідальності дає можливість чітко визначити коло суб'єктів публічної адміністрації, відповідно до яких створюється реальна можливість застосування до таких суб'єктів не лише юридичної відповідальності загалом, але й адміністративної – як одного з варіантів застосування примусу задля відновлення порушених прав людини під час здійснення публічного урядування.

Аналіз останніх досліджень. Визначення аксіологічних аспектів адміністративної відповідальності в публічному урядуванні є малодослідженим та потребує ґрунтовного наукового аналізу. Однак ціннісні пріоритети такої відповідальності у своїх наукових працях зачіпали такі вчені, як В. Авер'янов, О. Бандурка, В. Бевзенко, Н. Долгіх, М. Зубрицький, А. Селіванов, В. Крижановська, А. Надежденко, Р. Мельник, О. Ткаченко, Т. Чехович та інші. Праці вказаних вчених заклали підґрунтя для аналізу аксіологічних аспектів адміністративної відповідальності в публічному урядуванні та мають велике наукове значення. Втім, у сучасних реаліях державного реформування це питання набуває нового значення та потребує переосмислення.

Мета дослідження виходить із необхідності здійснення наукового аналізу адміністративної відповідальності в публічному урядуванні в ракурсі її аксіологічного значення і як одного з варіантів застосування примусу задля відновлення порушених прав людини під час здійснення публічного урядування.

Виклад основного матеріалу. На перший план під час визначення аксіологічного характеру адміністративної відповідальності в публічному урядуванні виходять суб'єкти публічної адміністрації, адже саме вони є суб'єктами адміністративного права і діють у межах адміністративно-правових відносин, і без яких не здійснюється публічна влада в державі, не реалізуються суб'єктивні публічні права громадян осіб [1, с. 125]. Такі суб'єкти формуються згідно з нормами чинного законодавства як владні суб'єкти (органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування) або як суб'єкти, які за певних обставин, передбачених законодавством (за наявності відповідних умов і підстав), можуть стати такими суб'єктами, тобто набувають відповідного правового статусу й автоматично входять до системи цих суб'єктів (здебільшого інституції, на яких належним чином покладаються публічно-владні повноваження).

Ще одним моментом, що підкреслює персоналізацію суб'єктів публічної адміністрації, до яких може бути застосована адміністративна відповідальність, є те, що вони є частиною відповідної (публічно урядової) системи, тобто зазначені суб'єкти у своїй сукупності складають цілісну організовану систему публічного урядування. Цілісність цієї системи не вважається порушеною можливостями її розширення (на нетривалий час чи на відносно постійній основі) завдяки набуттю іншими суб'єктами функцій публічного адміністрування. Це лише ще раз переконує у збереженні цілісності такої системи, однак це здійснюється з метою захисту публічних прав людини.

Крім того, застосування заходів адміністративної відповідальності в публічному урядуванні можливе лише за наявності у суб'єктів публічної адміністрації необхідного обсягу правосуб'єктності в межах свого предмета відання та повноважень здійснення функцій, що їм властиві, – йдеться про сприяюче адміністрування, забезпечувальне адміністрування та втручальне адміністрування. Тобто суб'єкти публічної адміністрації вчиняють дії, що спрямовані на врегулювання комплексу питань, які перебувають у їхній компетенції, і є (дії) загалом об'єктом публічного вряду-

вання; стосуються реалізації конкретної адміністративної діяльності, що є родовим і безпосереднім об'єктом публічного врядування; і у своїй діяльності спрямовані на забезпечення, обстоювання інтересів суспільства та держави. І беззаперечно, суб'єкти публічної адміністрації в публічному урядуванні повинні здійснювати повноваження, виконувати покладені на них функції за конституційним правилом, встановленим у статті 19 Конституції України, – діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Враховуючи відзначені вище функціональні властивості суб'єктів публічної адміністрації, можна визначити аксіологічні (ціннісні) особливості їх адміністративної відповідальності як різновиду юридичної відповідальності, зокрема: по-перше, адміністративна відповідальність в публічному урядуванні характеризується підвищеним рівнем відповідальності суб'єктів публічної адміністрації за аналогічні правопорушення, які передбачені чинним законодавством. Так, до прикладу, частина публічних службовців одночасно є посадовими особами, у той же час далеко не всі посадові особи є публічними службовцями. І тому можна відзначити, що в більшості випадків під час встановлення адміністративної відповідальності публічних службовців для характеристики суб'єктів подібних правопорушень КпАП України користується узагальненим терміном «посадова особа», а не більш вузьким терміном «службовець». Особливості адміністративної відповідальності посадових осіб визначені в статті 14 КпАП України [2]. І у тих випадках, коли вчинення адміністративного правопорушення державним службовцем не пов'язано з невиконанням (неналежним виконанням) службових обов'язків, він не може розглядатися як посадова особа і несе адміністративну відповідальність на загальних підставах як звичайна фізична особа. Тому підставою адміністративної відповідальності публічного службовця є вчинення ним адміністративного правопорушення, пов'язаного з невиконанням або неналежним виконанням своїх службових обов'язків.

Аксіологічний характер адміністративної відповідальності в публічному урядуванні зумовлений ще й тим, що зазвичай публічні службовці притягаються до адміністративної відповідальності в порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення, хоча окремі аспекти процедури притягнення публічних службовців до адміністративної відповідальності містяться і в Законі України «Про запобігання корупції» [3]. Як суб'єкт адміністративного правопорушення, публічні службовці притягаються до адміністративної відповідальності за процедурою звичайного провадження, яке включає в себе наступні стадії: адміністративне розслідування; розгляд справи і прийняття постанови по справі; перегляд постанови по справі; виконання постанови. Крім того, варто враховувати повний склад адміністративного правопорушення. Адже в такому ракурсі це ще раз підкреслює відсутність будь-якого привілейованого (м'якшого) підходу до суб'єктів публічної адміністрації. Так, об'єктом адміністративних посадових правопорушень, які вчиняються державними службовцями, виступають певні суспільні відносини (можна уточнити, що йдеться про «публічне урядування»), яким внаслідок вчиненого правопорушення заподіюється шкода. Назви глав Особливої частини КпАП України передбачають родовий об'єкт адміністративних правопорушень, зібраних в цих главах. КпАП України не містить окремої глави, в якій були б зібрані посадові адміністративні правопорушення державних службовців. Склади таких правопорушень «розкидані» по різних статтях та главах особливої частини КпАП України. Тому законодавець встановив, що об'єктом посадових адміністративних правопорушень є різноманітні суспільні відносини, що складаються у різних сферах суспільного життя. Щодо об'єктивної сторони посадових адміністра-

тивних правопорушень, що здійснюються державними службовцями, то вона полягає в невиконанні (неналежному виконанні) своїх службових посадових обов'язків. Адміністративна відповідальність суб'єктів публічної адміністрації за подібні діяння повинна бути прямо передбачена в КпАП України.

Широка (пролонгована) дія адміністративної відповідальності суб'єкта публічної адміністрації за вчинені правопорушення теж несе неабияку аксіологічну навантаженість в публічному урядуванні. Як відзначають деякі науковці, така специфіка юридичної відповідальності державного службовця зумовлена тими повноваженнями та компетенцією, якою наділені посадові та службові особи, а також специфікою їх праці, яка полягає у виконанні функцій держави [4]. Також варто відзначити й те, що негативні наслідки невиконання чи неналежного виконання суб'єктами публічної адміністрації своїх посадових обов'язків часто можуть виходити за межі державного органу, в якому працює особа, та можуть зачіпати інтереси іншого органу державної влади, впливати на результати його діяльності, завдавати шкоди іншим особам, суспільству та державі в цілому. Тобто невиконання чи неналежне виконання такими суб'єктами своїх посадових обов'язків не обмежується займаною посадою, роботою в окремому структурному підрозділі чи державному органі. Наприклад, службові обов'язки службовців в сфері публічного урядування в залежності від способу їх встановлення і характеру можуть бути поділені на загальні для всіх державних службовців (тобто їх реалізація здійснюється в сфері публічного урядування загалом) і спеціальні, володіння якими пов'язане із конкретними посадами (знову ж таки, йдеться про особливу категорію виконавчо-розпорядчих функцій). Загальні обов'язки рівною мірою поширюються на всіх службовців, їх обсяг та зміст не залежать від зайняття певної посади в ієрархічній системі посад публічної служби. Характер і обсяг спеціальних обов'язків публічних службовців залежать від правового становища органу, в якому вони перебувають на службі, і від виду займаної посади та характеру реалізації сфери публічного урядування.

Аксіологічний зміст адміністративної відповідальності в публічному урядуванні також зумовлений і метою адміністративної відповідальності, яка повинна полягати не тільки в покаранні винної особи, відновленні порушених прав та інтересів особи, здійсненні превентивної діяльності, але й у забезпеченні в подальшому належному виконанні публічним службовцем своїх посадових обов'язків, недопущення поведінки, яка може дискредиту-

вати державну службу та державного службовця в цілому. Тобто тут можемо стверджувати, що суб'єктивна сторона адміністративних правопорушень у сфері публічного урядування в якості обов'язкової ознаки включає провину публічного службовця. Тому притягнення до адміністративної відповідальності без вини не допускається. Винність особи може визначитися не тільки з огляду на її психічне ставлення до шкідливих наслідків протиправного діяння, але і з огляду на її психічне ставлення до самого протиправного діяння (у тих випадках, коли ніяких шкідливих наслідків склад правопорушення не передбачає, оскільки є формальним) [4].

Наявність нормативно-закріплених можливостей притягнення до відповідальності за порушення вимог нормативно-правових актів, недотримання прав і свобод людини публічними службовцями у своїй діяльності (включаючи як встановлені на нормативному рівні санкції за конкретні правопорушення, так і нормативно регламентований порядок притягнення до відповідальності за них) попереджає вчинення відповідних правопорушень, зобов'язує державу відреагувати належним чином на вчинені правопорушення, сприяє відновленню справедливості, поновленню чи визнанню порушених прав. Адміністративна відповідальність виступає як регулятор поведінки публічних службовців, якості виконання покладених на них завдань [5, с.138].

Висновки. Отже, сучасний стан розвитку публічного урядування в Україні зумовлює важливість формування надійного та ефективного нормативно-правового забезпечення застосування адміністративної відповідальності до суб'єктів публічної адміністрації із постійним удосконаленням останнього з метою приведення у відповідність до вимог часу і, зокрема, в контексті захисту прав людини. Кращим ракурсом оцінки ефективності такої відповідальності виступає її аксіологічний складник, адже лише визнана та усвідомлена цінність відповідальності самим же суспільством стає запорукою не лише дотримання прав людини, але й їх гарантування. Тобто знання про настання адміністративної відповідальності за невиконання вимог закону стимулює таких суб'єктів діяти згідно з нормативно-правовими актами, не порушуючи їх приписів. А також варто враховувати і аксіологічно-правовий ефект адміністративної відповідальності, який полягає у попередженні правопорушень, здійснює вплив як на упевненість громадян у тому, що суб'єкти публічної адміністрації діятимуть законно, що їхні права й свободи будуть дотримані, так і на їх сумнінність у виконанні ними посадових і службових обов'язків.

ЛІТЕРАТУРА

1. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваїте, 2014. 376 с.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 3.06.2021)
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014. *Відомості Верховної Ради*. 2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 6.06.2021)
4. Надежденко А.О., Оробченко Д.В., Надежденко В.С. Сутність адміністративної відповідальності державних службовців. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 11. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1525> (дата звернення: 27.05.2021). DOI: 10.32702/2307-2156-2019.11.33
5. Чехович Т. Адміністративна відповідальність публічних службовців як засіб гарантування та реалізації принципу рівності перед законом у сфері публічного управління. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. (1). С. 136–139.