

ВІННИЦЬКИЙ О. О.,
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри
соціальних теорій
(Одеський національний університет
імені І. І. Мечникова)

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-4-22>

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК ЕЛЕМЕНТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГРОМАДСЬКИХ РАД ПРИ ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

У даній науковій статті визначено, що політична відповідальність громадських рад при органах виконавчої влади – це вид публічної відповідальності, який встановлюється за неспроможність реалізувати покладені на громадські ради при органах виконавчої завдання та функції, пов'язані з участю у формуванні та реалізації державної політики, яка повинна втілювати та реалізовувати прогресивні напрями розвитку суспільства, максимально корисні для блага людей, вона виражається у вигляді висловлення недовіри, достроковому припиненні повноважень тощо.

Автором визначено, що на сьогодні відсутні дієві механізми впливу на громадські ради при органах виконавчої влади щодо невиконання або недбалого виконання покладених на них обов'язків.

Відзначено, що натепер позитивні приклади налагодження ефективної співпраці між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства є поодинокими, а не системною практикою. Рівень взаємної довіри між владою, підприємницькими колами та інститутами громадянського суспільства є низьким, що проявляється у відчуженості замість солідарної відповідальності за стан суспільного розвитку. Саме тому сьогодні необхідно запровадження системи дієвих засобів, у тому числі й засобів відповідальності, що дасть можливість отримати якісний результат від взаємодії громадських рад та органів виконавчої влади по формуванню та реалізації державної політики.

Автором запропоновано під юридичною відповідальністю громадських рад при органах виконавчої влади розуміти різновид соціальної відповідальності, що передбачена нормами права і застосовується до громадських рад при органах виконавчої влади за невиконання встановлених обов'язків або порушення нормативних приписів, шляхом зізнання несприятливих наслідків у вигляді обмежень особистого характеру.

Відповідно до законодавства України громадські ради при органах виконавчої влади можуть нести політичну відповідальність, а голова, секретар та члени громадських рад – як політичну, так і дисциплінарну відповідальність.

Ключові слова: ефективність, громадські ради, публічна адміністрація, оцінювання діяльності, органи місцевого самоврядування.

This scientific article states that the political responsibility of public councils in executive bodies is a form of public responsibility, which is established for the failure to implement the public councils under the executive tasks and functions associated with participation in the formation and implementation of state policy, which must



realize and realize progressive directions of development of society, maximally useful for the good of people, it is expressed in the form of expression of mistrust, pre-term termination of authority and so on.

The author determines that there are currently no effective mechanisms for influencing public councils at executive agencies regarding non-performance or negligent fulfillment of their responsibilities.

It is noted that today positive examples of establishing effective cooperation between executive authorities, local self-government bodies and civil society institutions are separate, not systematic practices. The level of mutual trust between government, business circles and civil society institutions is low, which is manifested in alienation instead of solidarity responsibility for the state of social development. That is why today it is necessary to introduce a system of effective means, including the means of responsibility, which will give an opportunity to obtain a qualitative result from the interaction of public councils and executive authorities on the formation and implementation of state policy.

The author proposes, under the legal responsibility of public councils at executive agencies, to understand the type of social responsibility provided for in the norms of law and applies to public councils at executive agencies for failing to fulfill their prescribed duties or violating regulatory requirements by recognizing unfavorable echoes in the form of personal limitations.

In accordance with the legislation of Ukraine, public councils under the executive branch may bear political responsibility, and the chairman, secretary and members of public councils have political and disciplinary responsibility.

Key words: *efficiency, public councils, public administration, activity evaluation, bodies of local self-government.*

Вступ. На сьогоднішній день громадські ради при органах виконавчої влади, їх голови та члени не несуть адміністративної відповідальності за невиконання або недбале виконання обов'язків та поставлених перед ними завдань. Разом із тим можна говорити про політичну відповідальність, встановлену для них законодавцем, але перед тим, як розглянути специфіку цього виду відповідальності, дослідимо загальнотеоретичні позиції юридичної відповідальності для комплексного розуміння відповідальності громадських рад при органах виконавчої влади.

Постановка завдання. Метою статті є розкриття засад відповідальності громадської ради при органах виконавчої влади.

Результати дослідження. Чинне законодавство не надає визначення юридичної відповідальності, по-різному вона трактується і в наукових дослідженнях.

Так, Л.В. Коваль розглядає відповідальність як урегульований правом обов'язок відповідати за свої протиправні дії [97, с. 17]. О.Ф. Скакун під юридичною відповідальністю пропонує розуміти передбачений законом вид і міру державно-владного (примусового) зізнання особою втрат благ особистого, організаційного і майнового характеру за вчинене правопорушення [2, с. 431].

Підставою юридичної відповідальності є винне діяння – правопорушення, що становить особливу різновидність поведінки людей та інших суб'єктів суспільних відносин. Законом регулюються тільки поступки людей, їхні дії або бездіяльність. Не можуть регулюватися нормами права думки людей або певні риси характеру. Поза своїми діями, як підкреслював Карл Маркс, людина не існує для закону. Якщо ж закон карає за тенденцію, за образ думок, то він служить знищенню рівності людей перед законом, роз'єднує їх. Закони, які роблять головним критерієм не дії як такі, а образ думок діючої особи – це не що інше, як позитивні санкції беззаконня [3, с. 14].

Пунктом 22 ст. 92 Конституції України визначено, що діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них, а також



засади цивільно-правової відповідальності визначаються винятково законами України. Дані засади закріплені, зокрема, Кримінальним кодексом України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, Кодексом законів про працю України, Цивільним кодексом України, іншими законами. Відповідно до ст. 61 Конституції України, ніхто не може бути двічі притягнутий до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення. Також передбачено, що юридична відповідальність має індивідуальний характер. Тобто має бути доведена вина у вчиненні правопорушення кожної окремої особи [4].

Отже, юридична відповідальність громадських рад при органах виконавчої влади – *це різновид соціальної відповідальності, що передбачена нормами права і застосовується до громадських рад при органах виконавчої влади за невиконання встановлених обов'язків або порушення нормативних приписів шляхом зізнання несприятливих наслідків у вигляді обмежень особистого характеру.*

Відповідно до законодавства України громадські ради при органах виконавчої влади можуть нести політичну відповідальність, а голова, секретар та члени громадських рад – як політичну, так і дисциплінарну відповідальність.

Отже відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», членство в громадській раді припиняється на підставі рішення громадської ради у разі:

– систематичної відсутності члена громадської ради на її засіданнях без поважних причин (більше ніж два рази підряд);

– надходження повідомлення від інституту громадянського суспільства за підписом керівника, якщо інше не передбачено його установчими документами, про відкликання свого представника та припинення його членства в громадській раді; скасування державної реєстрації інституту громадянського суспільства, представника якого обрано до складу громадської ради.

Тобто це єдиний вплив громадськості за незадовільну роботу на члена громадської ради при органі виконавчої влади.

Повноваження голови громадської ради припиняються за рішенням громадської ради у разі висловлення йому недовіри громадською радою. Законодавець при цьому не зазначає, чи не позбавляється при цьому Голова членства в громадській раді.

Секретар громадської ради при органах виконавчої влади відповідає за документообіг, протоколи засідань, але як проявляється зазначена відповідальність, у нормативно-правовому акті не уточнено.

Перераховані вище заходи стосуються політичної відповідальності та дисциплінарної відповідальності Голови, секретаря та членів громадської ради при органах виконавчої влади.

Дострокове припинення діяльності самої громадської ради можливе у разі: коли засідання громадської ради не проводилися протягом двох кварталів; невиконання громадською радою без об'єктивних причин більшості заходів, передбачених річним планом її роботи; прийняття відповідного рішення на її засіданні [5].

Даний перелік санкцій застосовується до юридичної особи, а саме громадської ради при органах виконавчої влади.

Здійснивши аналіз нормативно-правових актів, якими урегульовано роботу громадських рад при органах виконавчої влади, ми можемо говорити про передбачувану можливість відповідальності за:

1) процес та результативність формування громадської ради, що залежить від доброчесності та організованості самих інститутів громадянського суспільства, адже вони входять до складу ініціативної групи, що організовує і проводить установчі збори;

2) громадськість під час проведення громадських консультацій поділяє відповідальність за прийняті рішення та їхні наслідки між органами влади та громадськістю (яка брала або через пасивність та неорганізованість не брала участі в консультаціях);



3) під час проведення громадської експертизи відповідальність лежить на громадському експерті. Так, у разі виявлення в проекті нормативно-правового акта корупціогенних факторів, громадські експерти мають сформулювати пропозиції з внесення до цього проекту змін, які передбачатимуть їх усунення. Усунення виявлених корупціогенних факторів може здійснюватись шляхом: 1) конкретизації положень нормативно-правового акта; 2) включення до проекту нормативно-правового акта відсильних норм, що передбачають необхідність використання положень інших нормативно-правових актів; 3) відображення в проекті нормативно-правового акта розгорнутих (повних) процедур;

4) члени громадської ради мають нести відповідальність за організацію виконання встановленого та прийнятого плану роботи (наприклад, підготовка матеріалів для розгляду на засіданнях, технічна підготовка заходів у разі потреби тощо);

5) за організацію діловодства в громадській раді несе голова громадської ради, який в межах наданих йому повноважень зобов'язав: здійснювати контроль за дотриманням термінів підготовки і розгляду документів; здійснювати регулярну перевірку стану діловодства; всебічно сприяти раціоналізації та механізації всіх процесів діловодства; забезпечувати організацію навчання учасників ділових процесів для підвищення їхньої кваліфікації; здійснювати контроль за дотриманням вимог щодо складання і оформлення документів та організації діловодства;

6) за збереження оригіналів протоколів, а відповідальність покладається на секретаря громадської ради;

7) за проведення громадського контролю передбачається особиста відповідальність осіб, що здійснювали громадський контроль, і колективна відповідальність громадської ради та її органу, що здійснював цей контроль, за висновки та пропозиції. Відповідальність за достовірність інформації, що міститься в документі, несе особа, якій було доручено його виконання (у разі якщо виконавців декілька, вказується відповідальний виконавець – основний розробник документа);

8) за організацію виконання документа несе голова громадської ради (відповідно до розподілу обов'язків).

Але яким чином реалізовується така відповідальність, законодавцем не конкретизується.

Водночас постановою Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» передбачена відповідальність органу виконавчої влади щодо взаємодії з інститутами громадянського суспільства, а саме: відповідальність за дотримання законодавства щодо формування громадських рад лежить на посадових особах органів виконавчої влади. Орган виконавчої влади затверджує склад громадської ради на підставі протоколу установчих зборів (пункт 9 Типового положення). Зазвичай це здійснюється шляхом видання наказу (розпорядження) керівника органу виконавчої влади. Оскільки орган влади фактично несе відповідальність за дотримання законодавства в процесі формування громадської ради, можливим є незатвердження складу ради у випадку встановлення органом влади грубих порушень процедури її формування. У такому разі органу виконавчої влади доцільно сформувати також нову ініціативну групу та оголосити повторне проведення установчих зборів для формування громадської ради. У разі виявлення порушень у частині (не)допущення делегатів інститутів громадянського суспільства до участі в установчих зборах доцільно оголосити повторний прийом заяв від інститутів громадянського суспільства для участі в установчих зборах.

На сьогодні існує два механізми, які отримали однакову кількість прихильників (формування керівництвом органів виконавчої влади на підставі заявок громадських організацій та обрання членів під час зборів зацікавлених громадських організацій) і відображають різні підходи до природи громадської ради та її статусу. Перший підхід, хоч і менш консервативний у порівнянні з механізмом формування інших консультативно-дорадчих органів, склад яких затверджує керівництво органів влади самостійно, покладає відповідальність за створення ради, потенціал її членів на орган виконавчої влади. Другий підхід передбачає для



громадянського суспільства елементи автономності та саморегуляції, отже, відповідальність за якісний склад громадської ради покладатиметься на громадськість. На нашу думку, громадські ради повинні мати: повну автономність від органів виконавчої влади і формуватися громадськістю; відповідальність керівників органів виконавчої влади щодо питань залучення громадськості до процесу прийняття управлінських рішень, а також запровадження механізму оскарження управлінських рішень, прийнятих із порушенням процедури залучення громадськості.

Висновки. Підводячи підсумок викладеному, необхідно зазначити, що на сьогодні відсутні дієві державні засоби впливу на протиправну діяльність або бездіяльність громадських рад при органах виконавчої влади. Відсутня також як така відповідальність органів виконавчої влади, на котрі покладено обов'язок формування громадських рад. Проявляється вона лише через політичну відповідальність.

Особливість інституту політичної відповідальності виявляється і в термінах її реалізації. На думку німецького дослідника Г. Йонаса, «політична відповідальність не має свого, зумовленого природою предмета, терміну завершення. Однак з огляду на те, що радіус практичної дії переважає радіус її передбачення, відповідальність у великих справах виходить далеко за межі того, що формально можна поставити в обов'язок суб'єктові діяльності. <...> Коротко кажучи, відповідальність політики, і на цьому слід наголосити, полягає в тому, щоб лишалася можливість для майбутньої політики. Ніхто не може сказати, що цей принцип (знання, отримане з незнання) є беззмістовним, його цілком можна свідомо порушити, що і є одним із критеріїв нетривіального принципу. Цей принцип полягає в тому, що будь-яка всеосяжна відповідальність, хоч які будуть її прояви, є відповідальною за те, щоб завдяки її здійсненню залишилася можливість відповідальності і в майбутньому».

Треба наголосити на тому, що в теорії права зазначено, що одним із головних складників політичної відповідальності виступає відповідальність громадян, їхні бажання та здатність оцінювати дії політиків на основі наявної інформації та відмовляти у підтримці безвідповідальним політикам.

На сучасному етапі розвитку політичної думки розуміння політичної відповідальності пов'язується з еволюцією демократичної політичної системи, становленням правової держави та ринкової економіки. Політична відповідальність поділяється на «ретроспективну» та «перспективну», негативну та позитивну. Перша стосується відповідальності за вчинки політичного суб'єкта, які були скоєні в минулому. Це не лише юридична відповідальність, а і відмова суспільства в довірі, за якою невідтворюється слідує відставка. Друга – це усвідомлення мети власної політичної діяльності та зумовленість дій політичного суб'єкта обов'язком реалізувати суспільно значимі функції. Негативна відповідальність пов'язана із застосуванням юридичних санкцій щодо правопорушника.

Значимість політичної відповідальності полягає ще й у тому, що вона спонукає до розвитку й усіх інших якостей відповідно до найвищих ціннісних критеріїв демократії. Відповідно, сутність політичної відповідальності визначається відповідальністю політичних суб'єктів перед народом, населенням певної території за невідповідність їхньої діяльності мандату довіри, а суб'єктами політичної відповідальності при цьому постають ті носії влади й управління, які реально визначають зміст державних управлінських рішень і відповідної діяльності.

Відповідно, політична відповідальність – це передусім вимога до особистості, що полягає в здатності передбачати результати власного вибору, об'єктивно оцінювати свої дії та аналізувати їх. Для політичної відповідальності велике значення має вибір як основа дії, від якої залежить розвиток особистості. Моральний вибір і відповідальність є проявом свободи в тому випадку, коли служать суспільному прогресу, резонній політичній та управлінській стратегії.

Громадські ради при органах виконавчої влади не є політичними утвореннями в загальному розумінні, але саме вони представляють політичні інтереси регіону і несуть відповідальність у вигляді недовіри громадськості до їхньої діяльності шляхом застосування



інституту відкликання та припинення її діяльності. Тобто дана відповідальність забезпечує приведення делегованих представників у відповідність до «договору» між суспільством та представниками для якісного виконання прийнятих громадськими радами зобов'язань, обіцянок і схвалених суспільством програм. Це засоби впливу на делеговану громадськість, що дає можливість домагатися коригування або зміни політичного курсу органів виконавчої влади, відсторонення від влади неефективних діячів. Це право вільної критики, висловлення невдоволення, негативної оцінки, недовіри.

Слід зазначити, що політична відповідальність має суттєві відмінності від юридичної, адже вона є значно суб'єктивізована й відносна, оскільки немає абсолютних і формалізованих критеріїв оцінки стану державного управління на тому чи іншому етапі розвитку суспільства і в тих чи інших умовах.

Отже, політична відповідальність громадських рад при органах виконавчої влади – це вид публічної відповідальності, який встановлюється за неспроможність реалізувати покладені на громадські ради при органах виконавчої завдання та функції, пов'язані з участю у формуванні та реалізації державної політики, яка повинна втілювати та реалізовувати прогресивні напрями розвитку суспільства, максимально корисні для блага людей, вона виражається у вигляді висловлення недовіри, достроковому припиненні повноважень тощо.

Щодо адміністративної відповідальності, то члени громадської ради можуть бути притягнені до неї за корупційні порушення або порушення, пов'язані з корупцією. Це стосується проведення громадського контролю та громадських експертиз тощо.

Відповідно до розділу XVII «Злочини у сфері службової діяльності та діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг» Кримінального Кодексу України передбачено притягнення до кримінальної відповідальності за низку порушень, серед яких: декларування недостовірної інформації; зловживання владою або службовим становищем; зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги; прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою; незаконне збагачення; підкуп особи, яка надає публічні послуги; пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі. Окрім вищевикладеного, главою 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачено притягнення до адміністративної відповідальності за: порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків; порушення вимог фінансового контролю; порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень; невжиття заходів щодо протидії корупції. Саме за ці протиправні діяння під час використання службових повноважень Голова, секретар та члени громадської ради при органах виконавчої влади можуть бути притягнені до кримінальної та адміністративної відповідальності.

Список використаних джерел:

1. Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. Київ : Вища школа, 1979. 186 с.
2. Скаун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків : Консум, 2001. 656 с.
3. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Москва : Прогресс, 1985. Т. 20. 580 с.
4. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. *Урядовий кур'єр*. 2010. 11 листопада. № 211.

