

Я. В. Качан, кандидат наук
з державного управління,
доцент кафедри публічного управління
та адміністрування
Інституту підготовки кадрів Державної служби
зайнятості України

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ЧИННИК ПРОФЕСІЙНОГО РОЗВИТКУ

У статті визначені напрями вдосконалення системи відповідальності публічних службовців як чинник професійного розвитку. Визначено, що механізми забезпечення діяльності публічних службовців мають досить складну систему, до якої невід'ємними складниками входять конституційні гарантії захисту публічної влади, державний і громадський контроль, а також різні види відповідальності органів і посадових осіб за різноманітними напрямками. Призначення та функціонування інституту відповідальності сприяє більш ефективному здійсненню публічної управлінської діяльності. Відповідальність публічних службовців зумовлена тим, що вона є гарантією їхніх прав, адже покликана забезпечити діяльність в інтересах громадян і суспільства загалом. З'ясовано, що підвищення ефективності роботи публічної влади є нині для управлінської держави першорядним завданням, що і має стати аксіомою децентралізації. Управління публічних службовців вимагає своєї конкретної оцінки, що включає визначення ефективності роботи, опосередкованим показником якої є відповідальність, її рівень та обов'язковість для всіх без винятку у відносинах: держава – місцеве самоврядування – громада – громадяни.

Запропоновано вдосконалення відповідальності публічних службовців, зокрема місцевого самоврядування, здійснювати шляхом виокремлення в проєкті Типового статуту територіальної громади окремого розділу «Відповідальність органів місцевого самоврядування», у якому має бути визначено: поняття відповідальності органів місцевого самоврядування та принципи, на яких вона ґрунтується; форми інформування жителів територіальної громади про діяльність органів місцевого самоврядування; форми контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; статусні можливості уповноваженого із захисту прав територіальної громади; організаційні заходи, спрямовані на підвищення ролі територіальної громади у вирішенні питань відповідальності утворених нею органів. Це, своєю чергою, дасть можливість територіальним громадам, реалізуючи право на місцеве самоврядування, здійснювати велике коло функцій технологічного характеру, що сприятиме ефективнішому вирішенню питань місцевого значення, які постають перед жителями певних територій регіонального рівня.

Ключові слова: відповідальність, місцеве самоврядування, професійний розвиток, публічна служба.

Ya. V. Kachan. Improvement of the liability system of public officials as a factor of professional development

The article defines directions of improving the system of responsibility of public servants as a factor of professional development. It is determined that the mechanisms for ensuring the activity of public servants have a sufficiently complex system, which as integral components include the constitutional guarantees of protection of public authorities, state and public control, as well as different types of responsibility of bodies and officials in various directions. The designation and operation of a liability institute contributes to a more effective public management activity. The responsibility of public servants is conditioned by the fact that it is a guarantee of their rights, since it is intended to provide activities for the benefit of citizens and society as a whole. It has been found that improving the efficiency of public authority is a priority for the administrative state today, which should become an axiom of decentralization. The Office of Public Servants requires its specific assessment, which includes determining the effectiveness of the work, indirectly attributed to

© Я. В. Качан, 2019

responsibility, its level and obligation for all without exception in the relations: state – local government – community – citizens.

It is proposed to improve the responsibility of public servants, in particular local self-government, by implementing in the draft Model Statute of the territorial community a separate section “Responsibility of local self-government bodies”, which should define: the concept of responsibility of local self-government bodies and the principles on which it is based; forms of informing the residents of the territorial community about the activities of local self-government bodies; forms of control over the activity of local self-government bodies; status opportunities of the Commissioner for Protection of the Rights of the Territorial Community; organizational measures aimed at enhancing the role of the territorial community in addressing the responsibility of its bodies. This, in turn, will allow territorial communities, exercising the right to local self-government, to carry out a wide range of technological functions, which will contribute to a more effective resolution of issues of local importance that are faced by residents of certain territories at the regional level.

Key words: responsibility, local self-government, professional development, public service.

Постановка проблеми. Механізми забезпечення діяльності публічних службовців мають досить складну систему, до якої невід’ємними складниками входять конституційні гарантії захисту публічної влади, державний і громадський контроль, а також різні види відповідальності органів і посадових осіб за різноманітними напрямками. Призначення та функціонування інституту відповідальності сприяє більш ефективному здійсненню публічної управлінської діяльності. Відповідальність публічних службовців зумовлена тим, що вона є гарантією їхніх прав, адже покликана забезпечити діяльність в інтересах громадян і суспільства загалом.

Підвищення ефективності роботи публічної влади є нині для управлінської держави першорядним завданням, що і має стати аксіомою децентралізації. Управління публічних службовців вимагає своєї конкретної оцінки, що включає визначення ефективності роботи, опосередкованим показником якої є відповідальність, її рівень та обов’язковість для всіх без винятку у відносинах: держава – місцеве самоврядування – громада – громадяни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням системи відповідальності публічних службовців присвячували свої праці такі провідні науковці, як Н.Р. Нижник, В.В. Корженко та інші. Проте дослідження з вказаної тематики постійно перебуває в полі зору сучасних дослідників, що зумовило вибір теми цієї статті.

Мета статті – визначити напрями вдосконалення системи відповідальності публічних службовців як чинник професійного розвитку.

Виклад основного матеріалу. Децентралізація є основною умовою для держав-кандидатів на вступ до ЄС, на ній базуються всі галузеві політики, які розробляються і втілюються у межах ЄС. Цей принцип закріплено у Європейській хартії місцевого самоврядування, Проєкті Європейської хартії регіональної демократії тощо. Євроінтеграційний курс України вимагає оптимізації територіальної організації влади, децентралізації владних повноважень, зміцнення місцевого самоврядування, наближення регіональних і місцевих органів влади до населення, посилення відповідальності влади за свою діяльність.

Серед суб’єктів децентралізації влади можна виділити народ, державні органи, органи влади місцевого і регіонального рівнів, територіальні громади міст, селищ, сіл та інші. Досвід зарубіжних країн свідчить, що модель їхніх взаємин загалом має базуватися на засадах децентралізації, партнерства й узгоджених дій незалежно від форми державного устрою [1, с. 16].

Розглядаючи проблематику відповідальності публічних службовців перед територіальною громадою в цілому, юридичними та фізичними особами, слід охарактеризувати проблему формування активності суб’єктів самоврядування у її загальному вигляді, звернувши увагу на сучасні тенденції побудови відносин між владними структурами та громадянським суспільством загалом. Тільки суспільство, що усвідомлює не лише власні права, але й власну відповідальність, здатне сформувати дієві органи влади [2, с. 23–24]. Водночас лише відкриті та про-

зорі органи публічної влади, що в повному обсязі реалізують покладені на них функції, можуть реально сприяти розвитку демократії і, як наслідок, становленню громадянського суспільства.

Зміст забезпечення відповідальності немислимий поза формою, в якій він виражається. Форми забезпечення відповідальності публічних службовців можуть бути відповідним чином згруповані, тобто об'єднані в однорідні групи за певними класифікаційними ознаками.

За суб'єктом забезпечення відповідальності слід виокремити державні та громадські форми в рамках створення та функціонування механізму самовідповідальності.

Розглянемо більш детально відповідальність органів місцевого самоврядування.

До державних належать форми, що реалізуються державними органами (місцевими державними адміністраціями, органами внутрішніх справ, прокуратури, Служби безпеки України, контрольно-ревізійними органами, податковими інспекціями тощо) в межах покладених на них повноважень: дострокове позбавлення (зміна) конституційного статусу (припинення повноважень), зупинення дії нормативно-правових актів, визнання недійсним юридично значущого результату (анулювання результатів чи дій), майнові санкції (відшкодування збитків), банкрутство органів місцевого самоврядування, агентське управління тощо.

Громадські форми (вибори, референдум про дострокове припинення повноважень, відкликання посадових осіб та депутатів) пов'язані з процесами волевиявлення окремих громадян, їх об'єднань, територіальних громад, інститутів громадянського суспільства, у тому числі політичних партій та громадських організацій. Прикладами форм забезпечення самовідповідальності органів місцевого самоврядування є саморозпуск ради, добровільна відставка, недовіра посадовій особі, дисциплінарні та регламентні стягнення.

За об'єктом забезпечення відповідальності доцільно виокремити форми, які спрямовані на становлення відповідальності у тих чи інших органах: представницьких, виконавчих, органах самоорганізації населення, а також окремих посадових осіб місцевого самоврядування і депутатів місцевих рад.

Видається, що запропонована класифікація, в межах якої здійснюється групування форм забезпечення відповідальності стосовно суб'єктів, об'єктів, характеру, часу та простору, є найбільш оптимальною, оскільки, по-перше, дає змогу якнайповніше розкрити особливості тієї чи іншої форми, та по-друге, водночас не є «перевантаженою» надлишковими критеріями класифікації, що дає можливість її використовувати як базову, вихідну класифікацію безвідносно від рівня управління, моделі самоврядування, особливостей державного устрою тощо. Таким чином, наведена класифікація форм забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування носить загальний характер та не заперечує подальшу деталізацію форм забезпечення відповідальності.

Отже, основною парадигмою дієвості інституту місцевого самоврядування є відповідальність, яка виступає важливим засобом гарантування прав і свобод територіальної громади та створених нею органів, їх захисту від можливих протиправних дій, у тому числі й з боку держави. При цьому здійсненні самоврядування, по суті, передбачає прояв ініціативи, творчості, самостійних дій з боку кожного учасника муніципального процесу. Успішне вирішення питань місцевого значення може здійснюватися лише в умовах свободи вибору суб'єктами самоврядування оптимальних варіантів рішень. Своєю чергою така свобода неможлива без відповідального ставлення всіх учасників управлінського процесу до самоврядування загалом та їх конкретної відповідальності за наслідки своїх дій зокрема. Таким чином, місцеве самоврядування нерозривно пов'язане з відповідальністю як територіальної громади – первинного суб'єкта, так і сформованих нею органів.

Належне функціонування органів та посадових осіб місцевого самоврядування передбачає існування дієвих форм забезпечення їх відповідальності, адже саме остання дає змогу

суб'єктам місцевого самоврядування усвідомлювати значення своїх дій, передбачати їх результати, співвідносити управлінські рішення з їх наслідками, стимулює пошук нового, прогресивного, породжує ініціативу, але в цьому полягає суть децентралізації.

Доцільним, вочевидь, є введення такої санкції, як попередження представницького органу територіальною громадою про можливість дострокового припинення його повноважень. Її застосування дасть можливість представницькому органу переглянути, змінити напрями своєї діяльності, привівши її у відповідність до очікувань громади. Отже, ця санкція має більше профілактичний, ніж адміністративний характер. Але в цьому якраз і полягає один з основних принципів відповідальності: не наказувати, а запобігати порушенням. Процедура застосування цієї санкції має регулюватися Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», у якому варто зазначити, що право вносити пропозицію щодо винесення ПОМС попередження про дострокове припинення повноважень можуть мати громадяни України, які зареєстровані й постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці і мають право ініціювати референдум та голосувати. Вважаємо, що попередження про дострокове припинення повноважень ради може бути офіційно винесеним, якщо на підтримку цієї пропозиції зібрано не менше десяти відсотків голосів громадян України, які зареєстровані й постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та мають право на участь у референдумі. Важливо також передбачити законом норму, згідно з якою рада зобов'язана була б надати виборцям у місячний термін інформацію про заходи, які вживаються з метою усунення порушень, що стали підставою для винесення попередження про дострокове припинення її повноважень.

Відповідальність публічних службовців як суб'єктів управлінської і політичної діяльності тісно пов'язана з реалізацією моральної відповідальності. Діяльність ради, крім доцільності та законності, має відповідати моральним принципам, мати моральну основу. Вважаємо за доцільне у законі про місцеве самоврядування передбачити для ПОМС можливість саморозпуску. Якщо рада за певних обставин не може ефективно працювати, вирішувати покладені на неї завдання, виконувати передбачені законом повноваження, не сприяє захисту прав та інтересів громади, шкодить її розвитку, що викликає громадянське невдоволення, то її повноваження мають бути припинені або через референдум, або через саморозпуск. Право на саморозпуск дало б змогу зберегти депутатам репутацію, а громаді уникнути громіздкої та фінансово затратної процедури, спрямованої на дострокове припинення повноважень ради. При цьому, на відміну від депутатів ради, припинення повноважень якої відбулося референдумом (примусово), а тому вони не можуть брати участь в оголошених дострокових виборах, депутати ради, яка прийняла рішення про саморозпуск, мають право брати участь у дострокових виборах. Депутат місцевої ради несе персональну відповідальність перед виборцями, котрі, як зазначено в законі, можуть у будь-який час його відкликати. Доцільність застосування інституту відкликання по-різному сприймається в сучасному суспільстві. Вважаємо, що для України, яка перебуває в стані транзиту від авторитаризму до демократії, функціонування інституту відкликання на місцевому рівні є доцільним, адже інститут відкликання спонукає депутатів зосередитися на вирішенні конкретних проблем місцевого значення, що дасть можливість покращити життя територіальної громади; на місцевому рівні легше контролювати своїх представників, а тому і притягнути їх до відповідальності шляхом відкликання. На нашу думку, головним завданням інституту відкликання є спонукання представницької влади до ефективної діяльності та зміцнення зв'язку між депутатом місцевої ради і його виборцями. При цьому саме через відкликання відбувається узгодженість між правом громади обирати депутата (давати мандат довіри на представлення інтересів) і правом притягувати до відповідальності за неякісне виконання покладеного на нього громадою обов'язку.

Для її застосування насамперед потрібно на законодавчому рівні визнати та закріпити відповідальність ПОМС перед територіальними громадами як політичну, визначити підстави її настання та санкції, тобто політична відповідальність має полягати в якісному управлінні власністю громади, наданні якісних управлінських і соціальних послуг, виконання взятих на себе передвиборчих зобов'язань, відстоюванні інтересів громади перед державою, у разі невиконання яких для представницьких органів місцевого самоврядування настають негативні наслідки.

У зв'язку з цим необхідно внести зміни у виборче законодавство України та Закон України «Про статус депутатів місцевих рад», які встановлювали б реальну процедуру відкликання депутата місцевої ради.

Варто також удосконалити норму про підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад, зробивши її обов'язковою до виконання, тому що депутат місцевої ради у своїй роботі мусить демонструвати високу професійність під час прийняття важливих для громади рішень.

Здійснення таких заходів сприятиме посиленню відповідальності ПОМС перед територіальними громадами, піднесенню та зміцненню престижу представницького органу та підвищенню рівня довіри до нього територіальних громад.

Сутність відповідальності ПОМС може бути розкрита через характерні й загальні ознаки. Характерними ознаками відповідальності органів місцевого самоврядування є: формальна визначеність правовими нормами та обов'язковість для органів місцевого самоврядування; реалізація як через державний, так і громадський вплив. Загальними ознаками є: соціальний характер; зумовленість відповідальності призначенням її суб'єкта; публічно-правовий порядок прийняття рішення; наявність ризику в управлінській діяльності, яка може зумовити відповідальність.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, структура відповідальності органів місцевого самоврядування може бути внутрішньою та видовою. Внутрішня включає суб'єкта відповідальності, суб'єкта, наділеного правом уживати заходів впливу, та підставу відповідальності. Видова структура включає сукупність видів відповідальності органів місцевого самоврядування, підставою класифікації яких є: зміст соціальних норм, які порушуються; суб'єкт, наділений правом вирішувати питання відповідальності; вид повноважень органів місцевого самоврядування; статус суб'єкта відповідальності; наслідки застосування відповідальності. Напрямами удосконалення організаційно-правових засад відповідальності слід визначити вдосконалення законодавчого та підзаконного регулювання. У напрямі законодавчого регулювання доцільним є прийняття нових законодавчих актів: «Про засади відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні», предметом регулювання якого мають стати питання: 1) розмежування відповідальності за реалізацію функцій держави та реалізацію власних повноважень; 2) визначення підстав та порядку відповідальності районних та обласних рад; 3) уточнення процесуальних норм, що регулюють відповідальність органів місцевого самоврядування; 4) обмеження розсуду в діяльності суб'єктів, наділених правом вирішувати питання відповідальності органів місцевого самоврядування шляхом чіткого закріплення їхніх прав і обов'язків під час реалізації цього повноваження; «Про місцевий референдум», який детально має врегулювати порядок проведення місцевого референдуму з питання дострокового припинення повноважень сільських, селищних, міських, районних у містах рад з метою мінімізації можливого адміністративного впливу на суб'єктів цього процесу, а також створення організаційного механізму для втілення результатів місцевого референдуму. Удосконалення підзаконного правового регулювання слід здійснити шляхом виокремлення в проєкті Типового статуту територіальної громади окремого розділу «Відповідальність органів місцевого самоврядування», у якому має бути визначено:

Теорія та історія державного управління

поняття відповідальності органів місцевого самоврядування та принципи, на яких вона ґрунтується; форми інформування жителів територіальної громади про діяльність органів місцевого самоврядування; форми контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; статусні можливості уповноваженого із захисту прав територіальної громади; організаційні заходи, спрямовані на підвищення ролі територіальної громади у вирішенні питань відповідальності утворених нею органів. Це, своєю чергою, дасть можливість територіальним громадам, реалізуючи право на місцеве самоврядування, здійснювати велике коло функцій технологічного характеру, що сприятиме ефективнішому вирішенню питань місцевого значення, які постають перед жителями певних територій регіонального рівня.

Список використаних джерел:

1. Нижник Н.Р. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. Київ : УАДУ при Президентові України, 1997. с. 16.
2. Корженко В.В. Місцеве самоврядування як дійовий посередник між політичним і громадянським суспільством. *Економічний часопис*. 2000. № 5. С. 23–24.

References:

1. Nyzhnyk, N.R. (1997). “*Derzhavne upravlinnia v Ukraini: tseentralizatsiia i detsentralizatsiia*” [Public administration in Ukraine: centralization and decentralization]. Kyiv : UADU pry Prezydentovi Ukrainy, p. 16. [in Ukrainian].
2. Korzhenko, V.V. (2000). “*Mistseve samovriaduvannia yak diiovyi poserednyk mizh politychnym i hromadianskym suspilstvom*” [Local self-government as an intermediary between political and civil society]. *Economic Journal [Economic Journal]*. Vol. 5. Pp. 23–24. [in Ukrainian].