

УДК 323.2(477):35.086(352/354)

**В.І. Мельниченко**, канд. істор. наук

Національна академія державного управління  
при Президентіві України

## СИСТЕМНІСТЬ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Статтю присвячено системності відповідальності суб'єктів публічного управління. Наголошується обумовленість цієї відповідальності особливостями публічного управління як необхідного засобу впорядкування суспільної життєдіяльності. Окреслено основні складові відповідальності в публічному управлінні та їх взаємозв'язок. Визначено специфіку забезпечення відповідальності саме суб'єктів публічного управління шляхом юридичного закріплення відповідних механізмів.

Ключові слова: соціальна відповідальність, політична відповідальність, юридична відповідальність, моральна відповідальність, публічне управління, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, посадові особи.

Одним із найсуттєвіших чинників тривалого перебування українського суспільства в непевному транзитному стані, збереження та загострення низки проблем слід вважати неприйнятно низьку чутливість публічної влади до суспільних інтересів та потреб. Суб'єкти влади, чиїм функціональним покликанням є впорядкування суспільної життєдіяльності, адекватне цим потребам та інтересам, своєю практичною діяльністю виявляють наочну невідповідність покладеній на них місії. Сприйняття суспільством наявного становища як *кризи відповідальності влади* опосередковано засвідчується змістом звернень провідних політичних сил до вітчизняного електорату. Про відповідальність влади, держави, окремих посадовців згадувалося в передвиборчих програмах практично усіх кандидатів на президентських виборах 2010 р. У програмі Ю. Тимошенко був навіть розділ "Ефективна та відповідальна влада" [23], а С. Тігіпко визначив головними перешкодами на шляху розвитку України "безвідповідальність державної влади, відсутність професіоналізму та політичної волі" [22].

Однак помітного поступу щодо забезпечення відповідальності суб'єктів публічної влади не спостерігається. Не в останню чергу це зумовлено відсутністю сприйняття відповідальності як цілісної системи, де кожна складова постає необхідним і раціональним елементом. Недостатньо усві-

домлюється те, що руйнація вельми специфічної радянської системи відповідальності за стан управління не супроводжувалася створенням нової системи, адекватної умовам політичної та економічної багатоманітності. Попри практичну потребу осмислення відповідальності суб'єктів публічної влади як певної цілісності, спостерігається помітне відставання теоретичного пошуку визначення складових цієї відповідальності, їх взаємозв'язку і взаємобумовленості.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій* засвідчує недостатність уваги наукової громадськості не тільки до системного характеру відповідальності в публічному урядуванні, але й визначення її предметної специфіки та соціальної детермінованості. Знакові публікації 80–90-х років ХХ ст., присвячені передусім відповідальності в державному управлінні [4; 21], стали основою для дослідження сучасними авторами окремих аспектів, сторін, суб'єктів відповідальності в публічному управлінні. Зокрема, йдеться про відповідальність органів виконавчої влади [19]; органів місцевого самоврядування [14, с. 553–563]; публічних службовців у цілому [15]; державних службовців [10, с. 131–136] тощо. Однак зміна пріоритетів суспільного розвитку виявила брак концептуальних підходів до дослідження невідомих радянському державному будівництву аспектів відповідальності: вже не переважно об'єктів управління, але й суб'єктів; не тільки за об'єктивацію, але й формування управлінських впливів; не тільки посадовців-виконавців, але й органів (до того ж уже не ієрархічно організованих інституцій державної влади, але й органів місцевого самоврядування); не передусім юридичної, але й політичної. Внаслідок цього виявилися значні розбіжності в підходах дослідників до окремих аспектів відповідальності. Приміром, С. Балан, О. Зайчук, В. Кафарський, І. Кресіна, Н. Онищенко, М. Самуйлік та інші автори, звертаючись до проблем політичної відповідальності, слушно розглядають її як окремий вид відповідальності соціальної [5; 11; 12; 13; 25]. Натомість у працях інших авторів не завжди політична відповідальність розмежується із конституційно-правовою (як видом юридичної): наголошується політичний характер конституційно-правової відповідальності [18, с. 8]; встановлення відповідальності публічно-владних інституцій у правових актах розглядається як підстава її віднесення до конституційної або конституційно-правової [6; 7]; подекуди політична відповідальність безпосередньо визначається як вид юридичної відповідальності [24, с. 146; 31, с. 373–374]. Є й протилежний погляд на конституційно-правову відповідальність як різновид політичної [17, с. 16]. В. Малиновський, визнаючи наявність у державному управлінні політичної, юридичної та моральної відповідальності, виокремлює ще й конституційну як самостійний вид відповідальності, яка "може мати місце за умов, коли норми права взагалі не порушуються" [16, с. 459]. А І. Мінаєва пропонує: "*Конституційно-правову відповідальність слід відрізнити від публічно-правової, яка є відповідальністю органів публіч-*

ної влади (посадових осіб), тобто органів державної влади і місцевого самоврядування" [20, с. 117].

Не менше розбіжностей у характеристиці відповідальності окремих суб'єктів публічної влади. Ю.Стрілець пише: "Відповідальність ради перед громадою носить, перш за все, політичний характер, оскільки це відповідальність, що носить моральний та юридичний характер, існує у сфері політичних відносин..." [27]. Характеризуючи *систему* відповідальності в місцевому самоврядуванні, інший автор виокремлює в практиці місцевого самоврядування тільки "конституційно-правову і майнову відповідальність органів і посадових осіб самоврядування" [29, с. 181]. Наявне становище значною мірою зумовлене тим, що науковці, вирішуючи достатньо вузькі завдання за відсутності усталених концептуальних підходів, змушені визначати власне бачення цих підходів, орієнтуючись на специфіку об'єкта та предмета дослідження. А для осмисленні принципово нових суспільних явищ активно використовується екстраполяція на них специфічних підходів, притаманних дослідженню винятково юридичної відповідальності.

*Метою* даної розвідки є виявлення системності відповідальності суб'єктів публічного управління як цілісного всеохопного явища, покликаного забезпечити належне впорядкування суспільної життєдіяльності. Завданнями статті є: виявлення обумовленості відповідальності суб'єктів публічного управління системним характером останнього; окреслення основних складових цієї відповідальності та їх взаємозв'язку; визначення специфіки забезпечення відповідальності саме суб'єктів публічного управління.

*Вклад основного матеріалу дослідження.* Відповідальність суб'єктів публічного управління як складне системне явище має розглядатися як велими специфічний прояв соціальної відповідальності, одне із поширених визначень якої подає її як "обов'язок і готовність суб'єкта відповідати за власні дії і вчинки та їх наслідки" [26, с. 227].

Соціальна відповідальність постає абсолютно необхідною передумовою забезпечення стійкості та впорядкованості суспільних відносин. А множинність соціальних ролей учасників суспільних процесів унеможлиблює уніфікацію їхньої відповідальності. З іншого боку, розмаїття форм відповідальності не може ототожнюватись із їх хаотичністю. Функціонування суспільства як певної впорядкованої цілісності неминуче детермінує системність відповідальності. При цьому відбувається взаємоузгодження і поєднання окремих форм відповідальності, зумовлені специфікою суспільних відносин, стійкість яких забезпечує відповідальність, та соціальних об'єктів, задіяних у цих відносинах.

Особливості **відповідальності суб'єктів публічного управління в цілому** визначаються двома ключовими чинниками. Перший – роль публічного управління як життєво необхідного засобу вирішення спільних проблем і задоволення загальних інтересів, забезпечення сталості та розвитку певних соціальних спільнот (держави та територіальних колективів). Другий – здійс-

нення цього управління уповноваженими органами та особами з використанням легального і легітимного примусу. Неналежне здійснення влади вже невдовзі обертається кризою довіри не тільки до її носіїв, але й, що особливо небезпечно, до самих владних інституцій.

Саме тому має безумовно забезпечуватися **відповідальність кожного із суб'єктів публічного управління**, яка визначається: місцем у цілісній системі, яка здійснює цілеспрямований організуючий та регулюючий вплив на суспільні процеси, поведінку, свідомість і діяльність людей; змістом і характером взаємин з іншими суб'єктами публічного управління; особливостями покладених суспільно необхідних завдань і функцій; специфікою використовуваних методів об'єктивації публічно-управлінських впливів; обсягом та характером зворотних зв'язків з об'єктом управління тощо.

Потребує врахування складність внутрішньої структури багатьох суб'єктів управління, внаслідок чого невідповідальність частини може мати наслідком невідповідальність цілого. Важливо врахувати особливості природи окремих суб'єктів публічного управління: за демократичної організації публічної влади здійснення суспільно необхідних завдань та функцій покладатиметься не тільки на ієрархічно організовану систему органів державного управління, але й відносно відокремлене місцеве самоврядування.

Окреслюючи **характер відповідальності** суб'єктів публічного управління, слід відзначити специфічність співвідношення в ній **позитивної (ретроспективної) та негативної (перспективної)**. Видається непродуктивним і небезпечним перенесення на відповідальність суб'єктів публічної влади підходів, які притаманні окресленню соціальної відповідальності, наприклад, фізичних осіб.

Людина народжується вільною і навряд чи погодиться визначити сенс власного життя як задоволення певного чітко і наперед визначеного зовнішнього інтересу. Навпаки, вона прагне реалізувати власні суб'єктивні права і законні інтереси усіма можливими засобами. Тож відповідальність для неї значною мірою є негативною – пов'язаною із настанням тих чи інших негативних наслідків у разі недодержання певних соціальних норм. Вона також є ретроспективною в тій мірі, в якій настає вже після порушення цих норм. Звісно, вже сама наявність певних більш чи менш визначених правил поведінки несе в собі елемент позитивної і перспективної відповідальності як такої, що передбачає усвідомлення особою необхідності дотримуватися цих правил у майбутньому. Однак, ймовірно, природа людини зумовлює становище, коли введення поведінки та діяльності окремих осіб у рідше суспільної необхідності значно більшою мірою визначається не самим фактом наявності тих чи інших соціальних норм, а настанням санкцій у разі їх порушення. Утім, для окремих видів соціальної відповідальності співвідношення негативної (ретроспективної) і позитивної (перспективної) відповідальності може суттєво відрізнитися.

Натомість створення, формування, покликання тощо будь-якого суб'єкта публічного управління зумовлене потребою задоволення певного публічного інтересу. Ці суб'єкти не мають суб'єктивних прав і свободи вибору в багатьох випадках. Повноваження, якими вони наділяються, є передусім не правами, але правообов'язками. *Суб'єкти публічного управління за своїм покликанням є втіленням передусім суспільної необхідності*. Нереалізованість цього покликання загрожує непоправними втратами не стільки цим суб'єктам, скільки суспільству (або, принаймні, локальним спільнотам). За таких обставин звуження відповідальності суб'єктів публічного управління до суто негативної є не тільки невиправданим, але й небезпечним. Тому важко погодитися, наприклад, із думкою, що відповідальність органів місцевого самоврядування та посадових осіб місцевого самоврядування – це *"несприятливі правові наслідки за прийняті ними протиправні рішення, неналежне здійснення своїх завдань і функцій"* [14, с. 553]. Належне обстоювання публічного інтересу можливе винятково за превалювання позитивної відповідальності над негативною (що само по собі ніяким чином не означає відмови від негативної відповідальності як необхідної складової відповідальності в цілому).

Є певні сумніви і щодо окреслення перспективної відповідальності як "усвідомлення носієм та суб'єктом влади свого обов'язку перед тими, над ким він має владу" [9, с. 4]. Ймовірно, це визначення є цілком прийнятним для багатьох випадків із управлінської практики. Однак чи можна, наприклад, покладатися на усвідомлення обов'язку колективом (місцева рада), який складається із осіб, кожна з яких переслідує певні свої цілі? Видається більш раціональним визначити перспективну відповідальність як забезпечення дотримання певних зразків поведінки та діяльності в перспективі не через усвідомлення/неусвідомлення, але *покладання і прийняття обов'язків, визначених функціональним покликанням даного суб'єкта публічного управління*. Тому необхідною складовою забезпечення позитивної відповідальності суб'єктів публічного управління постає сукупність засобів та прийомів формування (призначення, обрання) персонального складу цих суб'єктів та формалізації їхніх завдань та функцій.

Загалом, визначаючи характер відповідальності суб'єктів публічного управління, слід виходити з того, що ця відповідальність є органічним поєднанням позитивної (перспективної) та негативної (ретроспективної) з помітним переважанням першої, що зумовлено природою та функціональним покликанням цих суб'єктів. При цьому позитивний характер відповідальності виявляється більшою мірою не в усвідомленні обов'язків, а в їх покладанні та прийнятті.

**Зміст** відповідальності суб'єктів публічного управління **визначається поєднанням** (у різному співвідношенні для окремих суб'єктів) **політичної, юридичної та моральної відповідальності**, які диференціюються передусім за особливостями їх предмета.

Унаслідок того, що суб'єкти публічного управління постають уповноваженими з раціонального облаштування суспільних справ, надзвичайно важливою є **політична відповідальність як відповідальність за цільове здійснення політичного представництва**. Політична відповідальність притаманна всім відносинам у сфері політичного життя, які пов'язані із передачею права на здійснення публічно-владних функцій від імені тих чи інших суб'єктів. Приміром, парламенту і президенту – від народу, уряду – від парламенту або (і) президента, представницьким органам самоврядування і виборним посадовим особам – від локальних спільнот, виконавчим самоврядним інституціям – від представницьких органів самоврядування тощо.

Політична відповідальність є не стільки негативною, скільки позитивною: здійснення функції політичного представництва саме по собі передбачає позитивні очікування від діяльності представників. Вона помітно суб'єктивізована і відносна – оскільки немає абсолютних і формалізованих критеріїв оцінки стану державного або муніципального управління на тому чи іншому етапі і в тих чи інших умовах розвитку відповідної спільноти. Утім, можна говорити про те, що невдоволення реалізацією наданих повноважень виникає стосовно суб'єкта публічної влади з боку тих, хто вже надав йому мандат на здійснення тих чи інших функцій. Істотною є залежність політичної відповідальності від спроможності широкого загалу оцінювати діяльність владних структур; адекватної умовам представницької демократії політико-правової культури населення; розвиненості політичних інститутів. Практична реалізація політичної відповідальності в демократичній державі відбувається на засадах змагальності інтересів і забезпечення в діяльності публічно-владних інституцій як найбільш впливових із них, так і найбільш привабливо поданих. Тому не завжди політична відповідальність постає як "вид соціальної відповідальності, що полягає в легітимному застосуванні політичних санкцій до суб'єктів політики, які є порушниками політичних норм, домовленостей, узятих на себе політичних зобов'язань" [28, с. 341–342].

Внаслідок реалізації публічної влади насамперед у правовій формі особливе місце посідає **юридична відповідальність як відповідальність за недодержання формально визначених загальнообов'язкових правил поведінки, встановлених (або санкціонованих) і гарантованих державою**. Свого часу це давало підстави для тверджень, що "вся юридична наука присвячена в різних аспектах вивченню природи відповідальності і специфічних форм її правового забезпечення" [21, с. 20].

Попри усю значущість цього виду відповідальності суб'єктів публічного управління, слід врахувати, що далеко не всі відносини в суспільстві опосередковуються правом, що унеможливує і встановлення державою санкцій за недодержання тих чи інших юридичних норм.

Можливі ситуації, коли суб'єкти управління порушують норми права, але притягнення їх до юридичної відповідальності (яке само по собі є фор-

малізованим процесом) не відбувається. Приміром, за відсутності визнання незаконними рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень вони вважаються законними, безвідносно до їх явної суперечності матеріальним або процесуальним вимогам закону. Саме тому свого часу Г. Бребан небезпідставно стверджував, що прищепити повагу до закону значно легше окремії особі, аніж державі [8, с. 315]. Чимало прикладів дає застосування необмеженого в часі наступного конституційного контролю в Україні, коли через певний, іноді досить значний термін неконституційними визнаються положення чинних актів законодавства – до Конституції України включно [2, с. 43].

Слід підкреслити, що встановлення державою формалізованих вимог до окремих осіб та колективів значною мірою є засобом формування позитивної відповідальності [30], однак внаслідок своєї природи юридична відповідальність більшою мірою є негативною, що настає внаслідок порушення норми права, та ретроспективною, тобто такою, що настає після порушення.

Складовою відповідальності суб'єктів публічного управління постає *моральна відповідальність як відповідальність за додержання виконуваних у силу внутрішнього переконання правил поведінки, які сформувалися в даному суспільстві відповідно до загальноприйнятих уявлень про добро і зло, справедливість і несправедливість, честь і безчестя тощо*. За своєю природою моральна відповідальність є передусім позитивною, зорієнтованою на свідоме дотримання моральних норм. Значно меншою мірою вона є негативною, тим більше, що єдиною санкцією моралі постає громадський осуд.

Дієвість моральної відповідальності в публічному управлінні знижується у тій мірі, в якій відносини в ньому є субординаційними, а не координаційними, формальними, а не фактичними. Громадський осуд є достатньо ефективною формою впливу на поведінку посадової особи місцевого самоврядування в умовах невеликого поселення, але практично неефективною в умовах великого міста. І абсолютно неефективною – в колективі працівників державного органу, де порушником норм моралі є його керівник – "нехай засуджують, аби боялися". Тому навряд чи виправданою є екстраполяція загальних уявлень про моральну відповідальність на визначення її місця в публічному управлінні [16, с. 460].

На дієвість моральної відповідальності істотно впливає усталеність суспільних уявлень про добро і зло, справедливе та несправедливе тощо. В умовах кризового соціуму, де відбувається значною мірою переосмислення змісту і самоцінності цих категорій, навряд чи можна розраховувати на консолідуючу єдність цих (якщо не всіх, то більшості) уявлень. Значення моральної відповідальності обмежується інституційною слабкістю її забезпечення. Зокрема, громадський осуд може виявлятися в рішеннях товариських судів і судів честі, резолюціях та рішеннях зборів трудового колективу. Можлива

і значна формалізація морально-етичних норм безвідносно до їх установлення або санкціонування державою – шляхом прийняття відповідних кодексів поведінки повноважними зібраннями (конференціями) працівників в окремих сферах чи інституціях. Натомість в умовах України таких інституційних механізмів відчутно бракує, тож загальні правила поведінки державних службовців встановлено відомчим нормативно-правовим актом (наказом Голодержслужби України), їх забезпечення підкріплено відповідними організаційними заходами, а між тим предмет регулювання певною мірою стосується саме додержання норм моралі [3].

Системний характер відповідальності суб'єктів публічного урядування передбачає її **покладання на репрезентантів як виконавчої влади, так і місцевого самоврядування**. З позиції окремого громадянина необхідним є забезпечення ведення належним чином суспільно значущих справ, безвідносно до того, хто цими справами опікується. При цьому, чим більш демократичною є організація держави, тим складнішим є не здобуття влади в межах демократичних процедур, а її утримання. Тож покладання частини відповідальності на самоврядні інституції постає необхідним засобом розосередження відповідальності, її поділу на відповідальність за здійснення завдань і функцій держави та задоволення локальних інтересів.

Однак пріоритетність відповідальності держави зумовлює як прагнення перекласти частину цієї відповідальності на локальні спільноти громадян та обрані ними органи, так і її інституційне закріплення. Демократична держава встановлює механізм відповідальності самоврядних інституцій, визначаючи термін повноважень, порядок покликання до здійснення відповідних функцій та механізм дострокового припинення повноважень за ініціативою громади. Окрім відповідальності перед громадою як пріоритетної, встановлюється відповідальність самоврядних інституцій перед державою за здійснення покладених на них державою функцій. Йдеться про регулювання конституційними нормами загальних засад інтервенції держави в справі місцевого самоврядування у разі його виходу за межі визначених повноважень.

Слід наголосити, що нездатність держави вибудувати такі механізми (оскільки вона постає гарантом місцевого самоврядування) на практиці тожжна нездатності держави вирішувати певну частину суспільно необхідних справ, оскільки суб'єкти самоврядування у відсутність інституційованої відповідальності будуть безборонно зловживати суспільною довірою та громадськими коштами.

Системність відповідальності суб'єктів публічного урядування потребує її **збалансування не тільки між органами влади, але й усередині цих органів – між окремими посадовцями**. Адже будь-який носій публічної влади тією чи іншою мірою виявляє схильність до діяльності відповідно до власних інтересів, потреб та уподобань – навіть перебування на публічній посаді є результатом успішної реалізації особою відповідного приватно-



го інтересу. Тому кожна держава об'єктивно потребує універсальних та ефективних засобів, здатних за будь-яких обставин підпорядкувати приватний інтерес усіх без винятку носіїв публічної влади загальним потребам, цілям, завданням.

Якщо орган влади не несе належної відповідальності за здійснення покладених на нього завдань та функцій, то відповідальність працівників може дуже швидко перетворитися на переважно особисту відданість керівникові, позбавлену публічного вмісту. Це тим більше можливе там, де бюрократичний апарат не має сталої традиції служіння саме суспільству, а не особам, тож потребує підсиленої системи безпосереднього контролю за станом державного управління в окремих галузях та місцевостях. Приміром, у вітчизняних умовах реальність відповідальності за вирішення суспільно необхідних завдань та функцій змушувала б керівників органів влади більшою мірою опікуватися формуванням персонального складу органу, здатного вирішувати ці завдання та здійснювати функції, а не демонструвати лояльність до шефа.

Достатньо жорсткі вимоги до публічних службовців притаманні багатьом демократіям. У Кодексі США § 2301 встановлює: "(б) Збереження посади службовцями залежить від адекватності їх діяльності, неналежна діяльність має бути виправлена, серед службовців потрібно вишукувати тих, які не можуть або не хочуть підвищувати продуктивність власної діяльності відповідно до встановлених стандартів" [33].

Відповідальність суб'єктів публічного управління, окрім специфічного змісту, має **специфічний механізм її забезпечення**.

Загалом публічно-владні відносини передбачають врегулювання нормами позитивного права. Тож і відносини відповідальності не можуть бути значною мірою фактичними. І це стосується не тільки юридичної відповідальності. Негативна відповідальність (у т. ч. моральна і політична) публічно-владних інституцій та посадових осіб перетвориться на фікцію, якщо вона не супроводжуватиметься настанням правових наслідків.

Навіть моральна відповідальність у сфері публічного управління може бути ефективною та дієвою за умови належного правового врегулювання, зрозуміло, не самої відповідальності, але її інфраструктури. Приміром, кодекси професійної етики як виклад певного узагальненого бачення загальноприйнятої поведінки мають прийматися безумовно не нормативно-правовими актами органів управління, але спеціальними зібраннями уповноважених представників. Однак процедура, скликання, повноваження, порядок їх реалізації має унормовуватися державою. При цьому держава безпосередньо не визначає зміст кодексів, але забезпечує такий порядок їх прийняття, який виключає можливість відображення у вигляді начебто загальних вимог другорядних, вузьких, непринципових. Так само держава може найзагальнішим чином врегулювати порядок формування та діяльності самоврядних дисциплінарних інституцій та наслідки прийняття ними рішень осуду для перебування на державних посадах.

Ще більшою мірою це стосується відповідальності політичної. Саме здійснення політичного представництва в демократичній державі потребує детального правового регулювання. Щонайменше, має бути визначений термін, на який той чи інший суб'єкт права (особа або колектив) уповноважується кого-небудь представляти, процедура покликання представника (президента, делегата, депутата, міністра, мера тощо) до здійснення відповідних правообов'язків, доцільність визначення змісту діяльності представника його довірителями, можливість і форма дострокового припинення повноважень представника у разі неналежного виконання покладених функцій. Без закладання потужних нормативно-правових підвалин політичної відповідальності вона неминуче буде реалізовуватися у формах, в самому загальному вигляді притаманних і недемократичним режимам.

Однак не можна поглинати один вид відповідальності іншим: наприклад, "закріпити в конституційному законодавстві необхідність дотримання норм моралі, щоб це стало конституційно-правовою нормою, що може бути нормативною підставою конституційно-правової відповідальності. Порухення такої норми має стати не тільки порушенням норми моралі, аморальним вчинком, а й конституційним деліктом, за вчинення якого передбачені спеціфічні конституційно-правові санкції" [32].

Слід враховувати, що правовстановлення здатне не тільки підсилити відповідальність, але й замінити один вид відповідальності іншим. Внаслідок того, що положення чч. 9 і 10 ст. 118 Конституції України не були у чинному законодавстві деталізовані, щоб окреслити склад конституційно-правового делікту (правопорушення), вчинення якого давало підстави місцевим радам висловлювати недовіру головам державних адміністрацій, на сьогодні в Україні маємо суто політичну відповідальність голів місцевих державних адміністрацій. Визначивши в законодавстві України склад делікту, можливо перетворити політичну відповідальність на юридичну (конституційно-правову), але не запровадити одночасно ще й конституційно-правову. Свого часу Конституційним Судом України зверталася увага як на принципову відмінність між політичною та юридичною відповідальністю ("для останньої характерним є порушення юридичних норм, без чого неможлива реалізація санкції правової норми"), так і закріплення положеннями Конституції України не тільки конституційно-правової, але й політичної відповідальності (зокрема, Кабінету Міністрів України) [1, с. 32]. Утім, складно знайти приклади, коли відставка Кабінету Міністрів України зумовлювалася вчиненням конституційного делікту.

**Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок.** Відповідальність суб'єктів публічного управління визначається передусім роллю цього управління як необхідного засобу вирішення суспільно значущих завдань та застосуванням з цією метою легального примусу. Тож цій відповідальності притаманний переважно перспективний і позитивний характер.

Змістовно системність відповідальності суб'єктів публічного управління передбачає органічне поєднання (але не підміну одного виду іншим) політичної, юридичної та моральної відповідальності інституцій виконавчої влади і місцевого самоврядування, окремих органів і їх посадових осіб. Необхідною складовою системного забезпечення відповідальності суб'єктів публічного управління є наявність юридично оформленого механізму, без якого неможливою є реальність не тільки юридичної, але й політичної та моральної відповідальності.

Водночас, подальше дослідження даної проблеми потребує з'ясування особливостей та чинників підвищення відповідальності окремих органів як виконавчої влади, так і, особливо, місцевого самоврядування; напрацювання ефективної моделі моральної відповідальності посадовців у публічному урядованні; практики розмежування політичної і юридичної (конституційно-правової) відповідальності.

1. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб) від 7 трав. 2002 р. № 8-рп/2002 // Вісн. Конституц. Суду України. – 2002. – № 2. – С. 29–34.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 верес. 2010 р. № 20-рп/2010 // Вісн. Конституц. Суду України. – 2010. – № 5. – С. 36–43.
3. Про затвердження Загальних правил поведінки державних службовців : наказ Головного управління держ. служби України від 4 серп. 2010 р. № 214 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 90. – Ст. 3208.
4. *Агеева Е.А.* Юридическая ответственность в государственном управлении (социально-правовой аспект) / Е.А.Агеева. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1990. – 137 с.
5. *Балан С.В.* Співвідношення політичної та конституційно-правової відповідальності у здійсненні державної влади : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / С.В.Балан. – К., 2007. – 20 с.
6. *Батанов О.В.* Відповідальність в місцевому самоврядуванні: деякі питання теорії / О.В.Батанов // Правова держава : щорічник наук. пр. Ін-ту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. Вип. 13. – К. : ІДіП ім. В.М.Корецького НАН України, 2002. – С. 135–146.
7. *Батанова Н.* Конституційно-правова відповідальність у сфері місцевого самоврядування / Н.Батанова // Вісн. Центр. виборч. комісії. – 2008. – № 4. – С. 61–67.

8. *Брэбан Г.* Французское административное право / Г.Брэбан ; пер. с фр. Д.И.Васильева и В.Д.Карповича ; под ред. С.В.Боботова. – М. : Прогресс, 1988. – 448 с.
9. *Горчаков Д.П.* Вивчення поняття політичної відповідальності у вітчизняній науці / Д.П.Горчаков // Наук. зап. НаУКМА. – 2005. – Т. 45 : Політичні науки. – С. 4–9.
10. Державне управління : навч. посіб. / А.Ф.Мельник, О.Ю.Оболенський, А.Ю.Васіна, Л.Ю.Гордієнко ; за ред. А.Ф.Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
11. *Зайчук О.В.* Теорія держави і права. Академічний курс : підруч. / О.В.Зайчук, Н.М.Оніщенко. – К. : Юрінком інтер, 2006. – 688 с.
12. *Кафарський В.І.* Політична і конституційно-правова відповідальність суб'єктів державно-політичних відносин / В.І.Кафарський // Держава і право : зб. наук. пр. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2010. – Вип. 48. – С. 124–131.
13. *Кресіна І.О.* Політична відповідальність: суть, ознаки, особливості / І.О.Кресіна, С.В.Балан. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2009. – 68 с.
14. *Кутафин О.Е.* Муниципальное право Российской Федерации : учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. / О.Е.Кутафин, В.И.Фадеев. – М. : Юристъ, 2002. – 559 с.
15. *Лола В.* Суспільна відповідальність персоналу публічної влади / В.Лола // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Дніпропетровськ : ДРІДУ, 2010. – № 2. – С. 198–205.
16. *Малиновський В.Я.* Державне управління : навч. посіб. – Вид. 2-е, доп. та перероб. / В.Я.Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
17. *Малкіна Г.* Вибори як засіб реалізації політичної відповідальності / Г.Малкіна // Віче. – 2008. – № 12. – С. 16–18.
18. *Мельник О.В.* Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О.В.Мельник. – К., 2000. – 17 с.
19. *Михеева И.В.* Соотношение частного и публичного интересов и ответственность органов государственного управления / И.В.Михеева // Интерес в публичном и частном праве. – М. : ГУ-ВШЭ, 2002. – С. 82–87.
20. *Мінаєва І.* Конституційно-правова відповідальність органів публічної влади / І.Мінаєва // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Дніпропетровськ : ДРІДУ, 2009. – № 2. – С. 117–124.
21. Ответственность в управлении / авт. кол. : И.Л.Бачило, Х.Я.Калла, Л.А.Сергиенко и др. ; отв. ред. А.Е.Лунев, Б.М.Лазарев ; Академия наук СССР, Институт государства и права. – М. : Наука, 1985. – 303 с.
22. Передвиборна програма кандидата на пост Президента України Сергія Леонідовича Тігіпка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://president2010.info/ua/page/257>

23. Передвиборна програма кандидата на посаду Президента України Юлії Тимошенко "УКРАЇНА ПЕРЕМОЖЕ. УКРАЇНА – ЦЕ ТИ!" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://president2010.info/ua/page/269>
24. *Рябченко О.П.* Примус як ознака політичної відповідальності / О.П.Рябченко // Вісн. Нац. ун-ту внутріш. справ : спецвип. : до 10-річчя утворення Нац. ун-ту внутріш. справ / ред. О.М.Бандурка. – Х. : НУВС, 2002. – С. 141–145.
25. *Самуїлік М.М.* Політична відповідальність : специфіка, структура, функціонування : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / М.М.Самуїлік. – О., 1997. – 24 с.
26. Социологический энциклопедический словарь / ред.-координатор Г.В.Осипов. – М. : НОРМА, 2000. – 488 с
27. *Стрілець Ю.П.* Дострокове припинення повноважень місцевих рад та відкликання депутатів місцевих рад як форми притягнення їх громадою до політичної відповідальності / Ю.П.Стрілець // Державне будівництво : електронне наук. фах. вид. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/4/07.pdf](http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/4/07.pdf)
28. *Халдай І.В.* Політична відповідальність влади як складова побудови правової держави / І.В.Халдай // Актуальні проблеми політики : зб. наук. пр. / кер. авт. кол. С.В.Ківалов ; відп. за вип. Л.І.Кормич. – Одеса : Фенікс, 2009. – Вип. 37. – С. 339–345.
29. *Хрїпливець Д.Є.* Удосконалення системи відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування / Д.Є.Хрїпливець // Теорія та практика державного управління. – 2010. – № 4. – С. 179–184.
30. *Цишковский Е.А.* Функции позитивной юридической ответственности в системе социального контроля / Е.А.Цишковский // Современные проблемы государства и права : сб. науч. тр. – Нижний Новгород : Изд-во Нижегород. филиала МГЭИ, 2003. – Вып. 1. – С. 101–109.
31. *Чиркин В.Е.* Система государственного и муниципального управления : учебник / В.Е.Чиркин. – М. : Юристъ, 2005. – 379 с.
32. *Чурсін В.П.* Конституційно-правова відповідальність у місцевому самоврядуванні / В.П.Чурсін // Державне будівництво : електронне наук. фах. вид. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVu/2007-2/index.html>
33. U.S. Code. Title 5. Part III. Subpart A. Chapter 23. § 2301. – Cornell Law School // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode05/usc\\_sec\\_05\\_00002301----000.html](http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode05/usc_sec_05_00002301----000.html)

Отримано 10.03.11

*В.И.Мельниченко, канд. истор. наук*

#### СИСТЕМНОСТЬ ОТВЕТСТВЕННОСТИ СУБЪЕКТОВ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Статья посвящена системности ответственности субъектов публичного управления. Акцентируется обусловленность этой ответственности особенностями публичного управления как необходимого средства упорядочения общественной жизнедеятельности. Очерчены основные составные ответственности в публичном управлении и их взаимосвязь. Определена специфика обеспечения ответственности именно субъектов публичного управления путем юридического закрепления соответствующих механизмов.

Ключевые слова: социальная ответственность, политическая ответственность, юридическая ответственность, моральная ответственность, публичное управление, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, должностные лица.

*Melnychenko V.I., candidate of history science*

#### THE SYSTEMIC NATURE OF THE RESPONSIBILITY OF SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION

The article is devoted to systemic character of liability of public administration. Emphasized this dependence liability features of public administration as a necessary means of organizing social life. Outlined the main elements of responsibility in public administration and their relationship. Defined specific nature of providing of responsibility namely of subjects of public administration through the strengthening legal appropriate mechanisms.

Key words: social responsibility, political responsibility, legal responsibility, moral responsibility, public administration, authorities, local authorities, officials.