

Іванова Таїсія Михайлівна –
здобувач кафедри історії
держави та права Національної
академії внутрішніх справ

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Досліджено поняття й види відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Розкрито зміст юридичної відповідальності представників муніципальної влади.

Ключові слова: муніципальна влада; юридична відповідальність; нормативно-правовий акт.

Іванова Таисия Михайловна –
соискатель кафедры истории и
права Национальной академии
внутренних дел

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ: ИСТОРИКО- ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Исследованы понятие и виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Раскрыто содержание юридической ответственности представителей муниципальной власти.

Ключевые слова: муниципальная власть; юридическая ответственность; нормативно-правовой акт.

Ivanova Taisija – Researcher of
the Department of History of State
and Law of the National Academy
of Internal Affairs

RESPONSIBILITIES OF OFFICERS AND PEOPLE OF MUNICIPAL GOVERNMENT IN UKRAINE HISTORICAL AND LEGAL ANALYSIS

On modern stage the development of the Ukraine of local government – this main factor the formation of civil society and democratic legal country. One of essential parts the competency of organs and official individuals local self-governance make legal authority.

The existence and legal responsibilities of local government officials is a counterbalance to the rights that are granted to local governments, guarantee of the rule of law and the rights and freedoms of man and citizen.

The question of responsibility in local government is the object of study of domestic and foreign scholars. For the rule of law and civil society has special significance recognizing and fixing responsibility of a people and state and local governments.

Keywords: *municipal power; legal responsibility; normatively legal act.*

універсальне визначення місцевого самоврядування, яке міститься в Європейській Хартії місцевого самоврядування та означає право і спроможність влади, у межах закону, здійснити регулювання і управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення, передбачає правову основу для здійснення органами місцевого самоврядування нормотворчої функції на відповідній території. Адже регулювання публічних справ якраз і означає їх унормування шляхом прийняття необхідних для цього правових актів[1].

Конституція України від 28 червня 1996 року, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року не лише наділяють органи місцевого самоврядування повноваженнями щодо вирішення питань місцевого значення, а також передбачають відповідальність цих

органів та їх посадових осіб за здійснення покладених на них функцій та повноважень.

Існування юридичної відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування є свого роду протиправом, які надані місцевому самоврядуванню, запорукою недопущення зловживання владою на місцевому рівні, гарантом дотримання законності та реалізації прав і свобод людини й громадянина.

Питання відповідальності у місцевому самоврядуванні все частіше стає об'єктом дослідження вітчизняних та зарубіжних вчених, оскільки для побудови правової держави і громадянського суспільства особливу значимість має визнання та закріплення інституту відповідальності не тільки особи, а й органів державної влади та місцевого самоврядування. Це питання досліджувалося в дисертаційних та монографічних роботах, наукових статтях, наступних вчених: М.О. Баймуратова, Ю.Ю. Бальція, О.В. Батанова, В.І. Борденюка, М. П. Воронова, І.В. Дробуш, В.М. Кампа, А.А. Коваленка, М.І. Корнієнка, А.М. Колодія, В.В. Кравченка, П.М. Любченка, М.П. Орзіха, Б.А. Пережняка, В.Ф. Погорілка, М. О. Пухтинського, О.Ф. Фрицького, В.Л. Федоренка інших вчених.

У науковій літературі сформульовано чимало визначень поняття відповідальності суб'єктів муніципальної влади.

Уперше на дисертаційному рівні обґрунтував концепцію муніципально-правової відповідальності як самостійного виду юридичної відповідальності та інституту муніципального права Алексєєв І.О. Він вважав, що муніципально-правова відповідальність не є складовою конституційно-правової відповідальності, оскільки муніципально-правова відповідальність є різновидом публічно-владного примусу, а не державного примусу в «чистому» вигляді як конституційно-правова відповідальність і використання норм різних галузей права при визначенні мір відповідальності, які застосовуються до органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а також особливе коло суб'єктів муніципально-правової відповідальності (до них не включаються органи державної влади, тоді як до суб'єктів конституційної відповідальності слід також включати органи державної влади).

Так, В. Кравченко та М. Пітцик визначають відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування як настання негативних наслідків у разі

невиконання або неналежного виконання покладених на них законом або договором обов'язків [2, с. 11].

У науково-практичному коментарі до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначається, що відповідальність органів місцевого самоврядування – це несприятливі правові наслідки за прийняті ними протиправні рішення, неналежне здійснення своїх завдань та функцій [3, с. 352].

Аналогічно розмірковують й російські вчені у своїх теоретичних дослідженнях. Так, М. Постовой, оперуючи зазначеним вище поняттям, розглядає його як настання несприятливих наслідків, що застосовуються до суб'єктів муніципальних правовідносин, які не виконують своїх обов'язків або виконують їх неналежним чином щодо інших учасників правовідносин [4, с.299].

Відтак, в основі сучасного розуміння поняття відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування покладено насамперед обов'язок зазначених суб'єктів муніципальної влади зазнати певних негативних наслідків у разі неналежного, неякісного, неефективного виконання своїх компетенційних повноважень. Метою такої відповідальності передусім є спонукання органів та посадових осіб місцевого самоврядування до належного виконання покладених на них функцій і повноважень, прийняття законних рішень, а також забезпечення функціонування місцевого самоврядування в інтересах населення та суспільства в цілому.

Стаття 146 Конституції України визначає, що питання відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом.

Принципи юридичної відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування та механізм їх реалізації у загальному вигляді закріплені в законах України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус депутатів місцевих рад».

Так, стаття 74 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає коло суб'єктів, перед якими несуть відповідальність органи місцевого самоврядування та їх посадові особи. До таких суб'єктів законодавець, зокрема, відносить територіальну громаду, державу, юридичних і фізичних осіб.

Передусім органи місцевого самоврядування несуть відповідальність перед первинним суб'єктом місцевого самоврядування, яким вони формуються та від імені та в інтересах якого вони діють.

Встановлення відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою – це один із найважливіших аспектів складного механізму взаємодії різних суб'єктів даної системи [5, с. 268].

Лише територіальна громада як головний суб'єкт муніципальної влади може здійснювати в повному обсязі контроль за діяльністю органів та посадових осіб, яких вона уповноважила вирішувати питання місцевого значення.

Відповідно до ст. 75 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони періодично, але не менш як два рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність.

Територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень.

Стаття 76 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед державою та водночас визначає загальну підставу такої відповідальності – порушення Конституції або законів України, яка фактично впливає із закріпленого Основним законом (ст. 19) принципу законності в діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб, відповідно до якого зазначені органи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Держава, наділяючи місцеві ради відповідними повноваженнями, одночасно здійснює контроль та нагляд за їх діяльністю. Органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих

повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Третій вид відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування – це їх відповідальність перед юридичними та фізичними особами, яка, виходячи з положень статті 77 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», має майновий характер і полягає в тому, що шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам у результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок місцевих бюджетів, а в результаті неправомірних рішень або бездіяльності посадових осіб – за рахунок їх власних коштів.

Така відповідальність суб'єктів місцевого самоврядування базується на конституційних засадах (ст. 56) про гарантування кожному права на відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень.

У практиці місцевого самоврядування та в науковій літературі виділяють конституційно-правову та цивільно-правову (майнову) відповідальність.

Конституційно-правова відповідальність – це перш за все відповідальність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб перед народом за неналежну реалізацію тих владних повноважень, які народ як єдине джерело влади їм передав, реальна гарантія захисту проти надмірної концентрації влади та зловживання нею [6, с. 1]. Вона настає за вчинення конституційних правопорушень (порушення конституційної заборони; вчинення дій, що суперечать загальним принципам і змісту Конституції), спрямована на припинення зловживань владою, проведення профілактики її діяльності [7, с. 608–609].

У контексті місцевого самоврядування конституційно-правова відповідальність покликана забезпечити правомірність та ефективність управління місцевої влади.

В Європейських країнах відповідальність органів місцевого самоврядування є предметом правового регулювання не лише конституцій та законів, але і статутів територіальних громад, а ініціаторами притягнення до відповідальності органів та

посадових осіб місцевого самоврядування виступають держава, місцева громада та особа, а до заходів впливу, що застосовуються місцевими громадами та державою, належать: а) достроковий розпуск органів місцевого самоврядування; б) дострокове припинення з передачею права державі здійснювати пряме тимчасове правління на відповідній території; в) скасування прийнятих актів; г) саморозпуск; д) тимчасове припинення або скорочення фінансування місцевої громади.

До основних санкцій конституційно-правової відповідальності в місцевому самоврядуванні, про які найчастіше згадується в юридичній літературі, належать дострокове припинення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, визнання неконституційними, незаконними прийнятих ними актів або їх окремих положень, їх скасування або призупинення, відкликання депутата місцевої ради виборцями, дострокове припинення повноважень депутата за рішенням представницького органу. Перелічені несприятливі наслідки, які настають або можуть настати для суб'єктів місцевого самоврядування у разі неналежної реалізації ними своїх повноважень, деякі вчені доповнюють визнанням недійсним юридично значущого результату, а також дисциплінарними, майновими та процесуальними санкціями [8, с. 597–599].

Безперечно, вищою формою конституційно-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування є дострокове припинення їх повноважень у встановленому законом порядку. Це найбільш радикальний захід із зазначених вище конституційно-правових санкцій.

Підстави застосування такої санкції конкретизовано в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 78–80).

Повноваження місцевої ради можуть бути достроково припинені у випадках: 1) якщо рада прийняла рішення із порушенням Конституції України, законів, прав і свобод громадян; 2) якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у встановлені законом строки; не вирішує питань, які віднесено до її компетенції.

Рішення щодо дострокового припинення повноважень ради приймається на місцевому референдумі за умови порушення цього питання сільським, селищним, міським головою, а також не

менш як однією десятою частиною громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу.

Крім того, за наявності зазначених вище підстав, рішення суду про визнання актів ради незаконними, висновків відповідного комітету Верховної Ради Верховна Рада України може призначити позачергові вибори сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради.

Питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів місцевої ради може порушуватись перед Верховною Радою України сільським, селищним, міським головою, головою обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації.

Що стосується дострокового припинення повноважень сільського, селищного чи міського голови, то таке рішення приймається також на місцевому референдумі або відповідною радою. Підставами для його прийняття: 1) звернення голови з особистою заявою до відповідної ради про складення ним повноважень голови; 2) припинення його громадянства; 3) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; 3-1) набрання законної сили рішенням суду про притягнення його до відповідальності за адміністративне корупційне правопорушення, пов'язане з порушенням обмежень, передбачених Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції»; 4) порушення ним вимог щодо обмеження сумісності його діяльності з іншою роботою (діяльністю); 5) визнання його судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення таким, що помер; 6) його смерті.

Також повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути достроково припинені, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень.

Дострокове припинення повноважень органів самоорганізації населення відбувається у випадку невиконання рішень сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, її виконавчого комітету, загальних зборів громадян або невиконання своїх повноважень, а також у разі саморозпуску таких органів.

До суб'єктів, що мають право на прийняття такого рішення, відповідно до ст. 80 Закону України «Про місцеве

самоврядування в Україні» належать загальні збори громадян, що утворили орган самоорганізації населення, та місцева рада.

На сьогодні потребує врегулювання механізм дострокового припинення повноважень органів (посадових осіб) місцевого самоврядування за рішенням місцевого референдуму.

Згідно з положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» порядок проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень ради чи її голови визначається законом про місцеві референдуми.

Проте після втрати чинності Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» законодавцем до цього часу ще не прийнято новий Закон, який би визначив правові засади, організацію та порядок проведення місцевих референдумів.

Таким чином, можна констатувати, що на сьогодні територіальна громада позбавлена можливості здійснювати дієвий контроль за діяльністю місцевої влади та застосовувати передбачені законодавством заходи впливу у разі неналежного та неефективного виконання нею взятих на себе зобов'язань.

З огляду на це, безперечно, першочерговим завданням для законодавця є прийняття Закону України «Про місцеві референдуми», який дозволить первинному суб'єкту місцевого самоврядування не лише реалізувати своє конституційне право на безпосереднє вирішення питань місцевого значення, а усунути існуючі правові перешкоди щодо притягнення органів (посадових осіб) місцевого самоврядування до конституційно-правової відповідальності шляхом застосування такої її санкції як дострокове припинення повноважень.

Окремо зазначимо, що нормативні конструкції нового Закону повинні передбачити нескладну, позбавлену зайвих та необґрунтованих обтяжень, процедуру ініціювання та проведення місцевих референдумів, оскільки в іншому випадку встановлені законодавством норми щодо дострокового припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування шляхом безпосереднього волевиявлення членів територіальної громади матимуть виключно декларативний характер.

У цьому аспекті слід врахувати європейський досвід тих іноземних державах, законодавство яких допускає дострокове припинення повноважень органів та/або посадових осіб

місцевого самоврядування за рішенням місцевого референдуму (Чехія, Угорщина, Польща, деякі землі Австрії) [9].

Аналіз законодавства зарубіжних країн з цього питання свідчить, що в них підстави прийняття рішення про проведення референдуму з питань припинення повноважень органів (посадових осіб) муніципальної влади сформульовані більш загально і в той чи інший спосіб допускають його проведення навіть із підстав звичайного невдоволення територіальної громади останніми.

Тож, ураховуючи інтеграційні процеси входження нашої держави до Європейського Союзу, жорстке законодавче обмеження підстав для проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень місцевої ради чи її голови є не виправданим.

Крім того, такі процеси мають бути гласними, доводиться до відома жителів територіальної громади, що дозволить їм контролювати й об'єктивно оцінювати роботу представницького органу або глави муніципального утворення [10, с. 209].

Важливою мірою впливу територіальної громади на діяльність депутата місцевої ради є передбачена законодавством можливість відкликання виборцями свого обранця, що є негативною оцінкою діяльності останнього.

Так, депутат може бути відкликаний виборцями у випадку порушення депутатом місцевої ради положень Конституції і законів України, що встановлено судом; пропуску протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів; невідповідності практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборної програми.

Проте, на нашу думку, виборці вправі ставити питання про відкликання (конституційно-правову відповідальність) депутата місцевої ради й при наявності інших, крім передбачених Законом, підстав, які вони вважають істотними.

Законом визначено також процедуру відкликання депутатів місцевих рад, яка складається з кількох послідовних стадій, а саме: 1) ініціювання відкликання депутата сільської, селищної ради виборцями; 2) розгляд питання про відкликання депутата сільської, селищної ради територіальною виборчою комісією; 3) збирання

підписів на підтримку пропозиції про відкликання депутата сільської, селищної ради; 4) призначення голосування про відкликання депутата сільської, селищної ради; 5) організація підготовки і проведення голосування пропозиції про відкликання депутата сільської, селищної ради; 6) голосування пропозиції про відкликання депутата місцевої ради і встановлення його результатів.

Як видно з описаної вище процедури, відкликання депутата – це складний і громіздкий правовий інститут. Цим і пояснюється те, що саме ця передбачена законодавством форма відповідальності депутатів місцевих рад перед громадою (виборцями), на практиці в Україні за багато років застосувалась в одиничних випадках.

Слід зазначити також, що фактично процедуру відкликання депутата виборцями можна застосовувати виключно щодо депутатів, обраних за мажоритарною системою, а такими є депутати сільських та селищних рад і лише половина кількості депутатів (від загального складу) обласних, районних, міських, районних у містах рад. Відкликання депутата місцевої ради, обраного за пропорційною системою (від місцевих організацій політичних партій), є практично неможливим.

Крім того, з урахуванням останніх змін у виборчому законодавстві нашої держави, на сьогодні норма відкликання депутата місцевої ради взагалі не може бути реалізована.

Так, новий Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», яким визначено основні засади, організацію і порядок проведення місцевих виборів, не передбачає можливості застосування встановлених ним виборчих процедур під час підготовки і проведення голосування пропозиції про відкликання депутата місцевої ради. Тому процедура відкликання депутата місцевої ради, в тому числі проведення голосування пропозиції щодо такого відкликання, не врегульована законами України [11].

Отже, правове врегулювання процедури відкликання депутата місцевої ради потребує удосконалення відповідно до останніх змін у законодавстві та реалій, що склалися. До того часу, територіальна громада не матиме можливостей адекватно реагувати на неналежне використання депутатами своїх прав та неякісне виконання своїх обов'язків. А це нівелює статтю 140

Конституції України, якою визначено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України та виключає будь-яку відповідальність обраних депутатів, що не виконують свої прями депутатські обов'язки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Акти європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування / заг. ред. А. П. Яценюка. – К. : Парлам. вид-во, 2007. – 680 с.
2. Кравченко В. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права): [навч. посіб.] / В. В. Кравченко, М. В. Пітчик. – К. : Арарат-Центр, 2001. – 176 с.
3. Закон про місцеве самоврядування в Україні : [наук.-практ. комент.] / В. Ф. Опришко та ін. – К. : Ін-т законодавства ВРУ, 1999. – 398 с.
4. Постовой Н. В. Муниципальное право России : [учеб.] – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Юриспруденция, 2000. – 352 с.
5. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів : [моногр.] / за ред. Ю. М. Тодики. – Х. : Право, 2008. – 540 с.
6. Батанова Н. М. Конституційні делікти в Україні: проблеми теорії та практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Н. М. Батанова. – К., 2007. – 20 с.
7. Скаун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : [підруч.] / О. Ф. Скаун. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х. : Еспада, 2009. – 752 с.
8. Погорілко В. Ф. Муніципальне право України : [підруч.] / Погорілко В. Ф., Баймуратов М. О., Бальций Ю. Ю. та ін. ; за ред. М. О. Баймуратова. – 2-ге вид. допов. – К. : Правова єдність, 2009. – 720 с.
9. Референдуми в Європейському Союзі / Чебаненко О.Д., Грищук О.Ю., Колодяжна Н.В., Євгенєва А.] ; за ред. Д. С. Ковриженка. – К. : ФАДА, ЛТД, 2007. – 186 с.
10. Богачова Л. Л. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування за порушення прав людини /

Л. Л. Богачова // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 25 трав. 2004 р.). – Х. : Ін-т держ. буд-ва та місцевого самоврядування АПрН України, 2004. – С. 207–211.

11. Про деякі питання організації роботи Ладижинської міської виборчої комісії Вінницької області [Електронний ресурс] : постанова центральної виборчої комісії України від 19 квіт. 2012 р. № 72. – Режим доступу :

<http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=28044&what=0>.