

Удосконалення правового регулювання відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні

Розглянуто проблемні питання та запропоновано напрями вдосконалення правового регулювання відповідальності органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: відповідальність органів місцевого самоврядування, повноваження органів місцевого самоврядування, делегування повноважень, механізм контролю, місцевий референдум, дострокове припинення повноважень.

Гарантування та забезпечення здійснення повноважень органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) в інтересах громади, а також формування ОМС, спроможних не лише реалізовувати закріплені за ними повноваження, але і відповідати за свої рішення, дії, бездіяльність перед особою, територіальною громадою та державою, – один із основних напрямів розбудови української державності, оскільки децентралізація державної влади потребує, перш за все, відповідального місцевого самоврядування.

Правове регулювання відповідальності ОМС в Україні гарантує їх певну самостійність щодо здійснення управлінської діяльності. Водночас слід констатувати, що наразі не створено цілісної системи, яка б забезпечувала невідворотність відповідальності цих органів за невиконання їх функцій у системі місцевого самоврядування, не дозволяла ухилятися від відповідальності навіть за несуттєві порушення повноважень.

Вивченню окремих концептуальних питань відповідальності у системі місцевого самоврядування присвячено праці вітчизняних і зарубіжних дослідників. Це підтверджує важливе місце окресленої проблеми серед пріоритетів місцевого самоврядування, що розглядається як самостійна форма у механізмі здійснення народовладдя, яка потребує обґрунтування шляхів її оптимізації. Суттєві напрацювання з цих питань належать таким вітчизняним ученим, як О. Батанов, С. Болдирев, В. Борденюк, Ю. Делія, А. Коваленко, В. Кравченко, Л. Кривенко, П. Любченко, О. Майданик, О. Мельник, Н. Плахотнюк, В. Погорілко, А. Селіванов, П. Трачук, Ю. Тодика, О. Фрицький та ін. Відзначаючи безсумнівну цінність та значущість проведених наукових досліджень, потрібно наголосити, що у теперішній час недостатня увага у них приділяється питанню вдосконалення правового регулювання.

Саме тому метою статті є обґрунтування напрямів удосконалення правового регулювання відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні.

Відповідальність є одним із визначальних елементів статусу ОМС та принципом, на основі якого має здійснюватися їх діяльність. Водночас, як свідчить практика, до проблемних питань, що потребують удосконалення правового регулюван-

ня, слід віднести розмежування відповідальності органів місцевого самоврядування за реалізацію власних та делегованих повноважень, змістовне наповнення конституційної та майнової відповідальності цих органів, встановлення чіткого переліку підстав відповідальності, визначення видів контролю як передумови відповідальності, а також доцільність деталізації процедур її реалізації у статутах територіальних громад.

Зарубіжний і вітчизняний досвід дозволяють вважати, що для розвитку інституту місцевого самоврядування нині є характерним збільшення обсягу повноважень держави, переданих ОМС. Ця тенденція відображає притаманну демократичному розвитку інтеграцію органів місцевого самоврядування в єдиний механізм управління суспільством і державою, коли гармонія суспільного розвитку досягає такого рівня, за якого питання місцевого значення та загальнодержавні є предметом цілепокладання управлінської діяльності [1, с. 141]. Відповідно до ч. 3 статті 143 Конституції України, органам місцевого самоврядування можуть надаватись окремі повноваження органів виконавчої влади [4]. При цьому відсутність закріпленого в українському законодавстві інституту відповідальності державних органів за неналежне фінансування делегованих ОМС повноважень перед юридичними та фізичними особами суперечить системі правових гарантій місцевого самоврядування, порушує такі принципи їх взаємодії, як субсидіарність та солідарність. Прийнятними й аргументованими з цього приводу є висновки Н. Плахотнюк: “Дотримуючись принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, український законодавець повинен закріпити норми, відповідно до яких суверенні повноваження реалізуються органами місцевого самоврядування “під власну відповідальність”, за реалізацію ж переданих державою повноважень повинна наступати солідарна відповідальність і органу самоврядування, і тієї державної інституції, повноваження якої отримав для виконання орган місцевого самоврядування через процедуру делегування чи передачі. Для можливості запровадження такої відповідальності держава повинна взяти на себе обов’язки, поклавши їх на місцеві органи виконавчої влади, щодо ресурсного забезпечення повноважень органів державної влади у сфері місцевого самовря-

дування” [5, с. 202]. Цьому має відповідати чітке закріплення на законодавчому рівні повноважень місцевого самоврядування (так званих суверенних повноважень) та повноважень органів державної влади у сфері місцевого самоврядування (так званих державних інтересів на рівні місцевого самоврядування). Таке врегулювання забезпечуватиме виявлення меж відповідальності та форм вини органів публічної влади.

На нашу думку, за реалізацію суверенних (власних) повноважень ОМС повинні нести відповідальність, перш за все, перед територіальною громадою та особою; за реалізацію делегованих повноважень – перед державою, територіальною громадою та особою. При цьому не має суттєвого значення, який зміст вкладається в поняття “делеговані повноваження” – передбачений статтями 1, 27–36, 38 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” як повноважень, переданих державою для постійного виконання без будь-якої згоди ОМС, фінансове забезпечення реалізації яких здійснюється державою, чи таких, що передаються на визначений термін за попередньою згодою між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади [9].

Водночас із розвитком взаємин між органами місцевого самоврядування не слід забувати і про можливість делегування повноважень між ними. У цьому випадку до суб’єктів, перед якими відповідає ОМС із делегованими повноваженнями, буде додаватися також орган місцевого самоврядування, що делегував ці повноваження.

Зважаючи на те, що державний контроль має здійснюватися щодо ОМС лише в тих межах, які не дозволяють втручання держави у реалізацію власних повноважень, мова може йти про відповідальність органів місцевого самоврядування перед державою лише у частині делегованих нею повноважень. Така відповідальність має опосередковуватися державним контролем шляхом аналізу актів ОМС у межах реалізації делегованих повноважень, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади та інформування щодо розподілу державних коштів і забезпечується правом Верховної Ради України достроково припинити повноваження сільських, селищних, міських рад та районних і обласних рад як органів, уповноважених утворювати свої виконавчі органи.

Відповідні органи виконавчої влади, на які покладається контроль за здійсненням ОМС делегованих повноважень, повинні проводити моніторинг реалізації цих повноважень виконавчими органами рад за критерієм відношення загальної кількості прийнятих рішень до кількості рішень, прийнятих із порушенням чинного законодавства, та вжиття заходів із визначення задоволеності жителів відповідної територіальної громади рівнем реалізації делегованих повноважень. За результа-

тами такого моніторингу органи виконавчої влади подають узагальнену інформаційну довідку до відповідного комітету Верховної Ради України для формування відповідного узагальненого висновку та прийняття рішення Верховною Радою України.

Доцільно врахувати специфіку правового регулювання відповідальності різними суб’єктами місцевого самоврядування. У теперішній час законодавець не деталізує, які саме ОМС повинні відповідати перед територіальною громадою, державою, юридичними та фізичними особами. Тобто сформовані лише загальні вимоги відповідальності ОМС перед різними інстанціями відповідальності. Проте “не може бути однозначності у закріпленні відповідальності для органів місцевого самоврядування, утворених територіальними громадами, та районних і обласних рад, як і подібності у відповідальності ради та її виконкому” [5, с. 203]. Так, відповідальність районних і обласних рад зумовлюється тим, що, з одного боку, їм може бути передана частка повноважень від сільської, селищної, міської рад, а з іншого, – вони зобов’язані делегувати частку своїх повноважень районним і обласним державним адміністраціям (стаття 44 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” [9]). Це свідчить, що районні та обласні ради не мають постійного кола повноважень, закріпленого за ними, тому, визначаючи види, підстави та порядок відповідальності, слід врахувати цей факт.

Потребують суттєвих законодавчих уточнень політична та конституційно-правова відповідальність районних і обласних рад перед територіальною громадою та державою. Це зумовлено такими обставинами:

1) відсутність територіальних громад на рівні районів і областей робить неможливим застосування цих видів відповідальності перед територіальною громадою;

2) визначення відповідальності перед державою за відсутності дієвого механізму державного контролю, окрім фінансового за переданими бюджетними коштами, є доволі суб’єктивним моментом;

3) факт порушення Конституції України, Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” та інших законів, прав і свобод громадян може бути встановлений лише адміністративним судом (щодо порушення конституційних прав і свобод громадян) або судом та органами прокуратури (щодо порушення законів та прав і свобод громадян) за ініціативою фізичних або юридичних осіб, права яких порушені або в інтересах яких вони виступають, у т. ч. органів влади;

4) про політичну відповідальність перед державою як таку, що базується на інтересах щодо цих органів, говорити недоцільно, оскільки держава не може застосовувати відповідальність дискреційно, а повинна діяти лише у спосіб, визначений Конституцією та законами;

5) саме конституційна відповідальність цих органів повинна стати невід'ємною складовою їх статусу, і ця відповідальність має бути закріплена законодавчо як відповідальність перед державою, що може бути реалізована Верховною Радою України за процедурою призначення дострокових виборів.

Підставою для конституційної відповідальності цих органів, на нашу думку, слід визначити прийняття рішень із порушенням законів України, прав і свобод громадян (у т. ч. конституційних) та ігнорування при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність до закону. Факт прийняття рішень із порушенням має підтверджуватися рішенням суду, актами реагування прокурора, а факт ігнорування – документами державної виконавчої служби, інформацією органів прокуратури та інших органів влади. При цьому не виключаємо можливість підтвердження факту ігнорування і виключно рішенням суду, як це передбачено, наприклад, ч. 1 ст. 73 Федеральному закону “Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації” [3].

При цьому політичну відповідальність ОМС доцільно розглядати у двох аспектах: 1) законодавчо зумовлена; 2) існуюча фактично. У першому випадку мова йде про політичну відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування, що є безпосередньою та формалізованою у частині процедури її застосування. Безпосередньою – оскільки ради за стан вирішення питань місцевого значення несуть відповідальність безпосередньо перед територіальною громадою (народом) як єдиним джерелом влади, тобто повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті ради можуть бути припинені державою за рішенням місцевого референдуму. Формалізація процедури полягає в тому, що нормою закону встановлена процедура дострокового припинення повноважень за відсутності підстав для її ініціювання. У другому випадку йдеться про відповідальність як представницьких органів місцевого самоврядування, так і їх виконавчих органів та районних і обласних рад. Тут доречною є думка Ю. Стрільця, що повною мірою може стосуватися всіх ОМС: ця відповідальність “... покликана регулювати політичні відносини між радою та територіальною громадою і її специфіка виявляється в тому, що вона постає не просто як санкція за неправомірну діяльність чи бездіяльність, а як принцип організації цих відносин, категорія свободи вибору, морального почуття, обов'язку, реакція на вимоги та очікування громади, форми контролю” [7].

Питання майнової відповідальності ОМС визначені статтею 77 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” та деталізовані положеннями Цивільного кодексу України. Однак слід зауважити, що механізм цивільно-правової відповідальності юридичної особи не збігається з механізмом

відповідальності ОМС. Юридична особа несе відповідальність безпосередньо своїм майном. У випадку вчинення органом місцевого самоврядування цивільно-правового делікту відповідальність, по суті, несе територіальна громада, оскільки стягнення звертається на місцевий бюджет територіальної громади. Подібна відповідальність юридичних осіб публічного права має опосередкований характер, на практиці вона трансформується у відповідальність населення. Таким чином, відсутність спеціального нормативно-правового акта, покликаного врегулювати порядок відшкодування шкоди органами публічної влади, фактично унеможливує відшкодування завданої шкоди юридичним чи фізичним особам.

Тому доцільно було прийняти нормативно-правовий акт, який би окреслював випадки, умови та порядок відшкодування завданої шкоди, заподіяної юридичним і фізичним особам у результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, а також визначав органи, на які покладалося б вчинення дій із забезпечення відшкодування шкоди та пов'язані з цим обов'язки зазначених органів.

Потребує удосконалення і порядок проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень ради. Нормативне врегулювання процедури реалізації відповідальності ОМС за рішенням місцевого референдуму, відповідно до Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”, є концептуально застарілим, не узгоджується з положеннями базового закону про місцеве самоврядування, прийнятого пізніше, і фактично є непридатним для практичного застосування. Для поліпшення правил реалізації народного волевиявлення на місцевому референдумі існує нагальна необхідність у розробці та прийнятті нового законодавчого акта.

Редакція пункту 18 ч. 1 ст. 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” потребує коригування у частині зміни суб'єкта прийняття рішення про проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень ради. Адже за чинною нормою прийняття вказаного рішення знаходиться у компетенції того органу, повноваження якого збираються достроково припинити [9]. Вищенаведене зауваження може бути усунуто шляхом наділення повноваженнями розглядати та приймати рішення про проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради відповідної територіальної виборчої комісії (як постійно діючого колегіального органу, що в межах своїх повноважень забезпечує організацію та проведення місцевих виборів на відповідній території).

Потребує більш детального законодавчого врегулювання і визначення підстав відповідальності ОМС перед державою (ст. 76) та територіальною громадою (ст. 75). Завдяки чинному положенню

Закону підстави відповідальності частково дублюють одна одну та створюють труднощі при встановленні інстанції відповідальності за порушення норм Конституції і законів України органами місцевого самоврядування. Окрім того, специфіка відповідальності ОМС перед територіальною громадою полягає в тому, що встановлений перелік підстав відповідальності органів місцевого самоврядування не є вичерпним. Такий підхід законодавця уможлиблює розширену інтерпретацію, а отже, допускає суб'єктивне оцінювання діяльності відповідної ради територіальною громадою.

Тому, на нашу думку, правове врегулювання відповідальності ОМС перед державою, а також юридичними та фізичними особами повинне встановлювати вичерпний перелік підстав і окреслювати детальне регулювання усіх елементів складу відповідних правопорушень (суб'єкт, об'єкт, суб'єктивна сторона, об'єктивна сторона) тощо. А до підстав відповідальності сільських, селищних, міських, районних у місті рад (у разі їх створення) перед державою слід віднести: порушення Конституції або законів України; прийняття рішень із порушенням Конституції та законів, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність до закону.

З метою створення належної правової бази для забезпечення невідворотності відповідальності ОМС законодавчо має бути врегульовано зобов'язання державних органів та посадових осіб, уповноважених здійснювати контроль у сфері відповідальності органів місцевого самоврядування, порушувати (за наявності визначених законом підстав) питання про відповідальність органів місцевого самоврядування. Слід погодитись із Н. Батановою, що відсутність чіткого порядку реалізації відповідальності органів місцевого самоврядування зумовлює збільшення можливостей вчинення дій на власний розсуд суб'єкта, уповноваженого застосовувати заходи відповідальності, створює підстави для зловживань правом, нівелює найважливіший принцип невідворотності настання юридичної відповідальності [2, с. 64].

Так, Верховна Рада України (відповідно до пункту 30 ч. 1 статті 85 Конституції України) здійснює призначення позачергових виборів до ОМС. На підставах, встановлених законом, парламент України видає акт застосування права щодо призначення позачергових виборів до органів місцевого самоврядування. Конституційним Судом України з цього приводу вказується, що призначення позачергових виборів до ОМС за наявності законних підстав має для Верховної Ради України обов'язковий характер. Проте Верховна Рада України наділена повноваженнями лише щодо "призначення ... виборів до органів місцевого самоврядування" (п. 30 ч. 1 ст. 85 Конституції України) [4]. При цьому Конституція України не наділяє парламент повноваженнями щодо скасування

(припинення) позачергових виборів до органів місцевого самоврядування, в тому числі й у спосіб визнання такою, що втратила чинність, постанови про призначення відповідних виборів [8].

Усупереч цьому парламентом ухвалено Постанову "Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Верховної Ради України щодо призначення позачергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" [6]. Цим рішенням Верховна Рада України перевищила свої повноваження, оскільки Конституційний Суд України у зв'язку з аналогічною ситуацією з Тернопільськими виборами визначив, що подібні постанови Верховної Ради (про скасування виборів) суперечать Конституції України [8].

Вміщені у Законі норми не охоплюють всі процедурні правила реалізації (контролю, оцінки, застосування заходів) відповідальності. Ці питання мають бути врегульовані в інших актах, прийнятих у розвиток базових принципів, закладених у Законі "Про місцеве самоврядування в Україні". Разом з тим, встановлений ч. 2 статті 74 зазначеного Закону підхід законодавця суттєво обмежує можливість урегулювання питань відповідальності ОМС на локально-правовому рівні, тому потребує відповідних новацій, а саме: у частині вдосконалення правового регулювання статусу суб'єктів притягнення до відповідальності мова має йти про розширення прав територіальних громад самостійно врегульовувати на рівні статутів територіальних громад сіл, селищ, міст особливості процедури відповідальності для конкретної територіальної громади. Відповідно, цю частину названої статті необхідно доповнити реченням такого змісту: "Порядок відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою визначаються Конституцією України, цим та іншими законами, а також статутами територіальних громад".

Урегулювання відповідальності ОМС перед територіальною громадою на рівні статутів має такі переваги. По-перше, забезпечується відповідальна залежність органів місцевого самоврядування від населення. Тим самим створюється принципово відмінна від командного, патерналістського управління психологічна модель відносин у територіальній громаді. По-друге, формуються передумови для самоорганізації жителів територіальної громади, а також для активізації відповідальності самих жителів за власні рішення, що веде до депатерналізації муніципального життя. Одним із ключових моментів у визначенні, закріпленому в Європейській хартії місцевого самоврядування, є поняття "рішення населенням питань місцевого життя під свою відповідальність" (стаття 3). По-третє, якою б досконалою не була система відповідальності, визначена на законодавчому рівні, у маленькому селі та у великому місті умови для реалізації відповідної процедури є різними, оскільки відсутня

можливість використовувати однакові процедури для притягнення до відповідальності органів місцевого самоврядування. Тому врегулювання питань відповідальності ОМС, що не врегульовані законами через прийняття статутів, дасть змогу створити цілісну систему публічно-правової відповідальності системи місцевого самоврядування.

Беручи на себе відповідальність у загальносоціологічному сенсі, територіальні громади повинні мати дійсно ефективні механізми контролю за органами місцевого самоврядування, в необхідних випадках застосовувати до них заходи відповідальності з тим, щоб не доводити до несприятливих наслідків для всієї спільноти, або своєчасно ліквідувати ці наслідки. Отже, найбільш повно конкретизація відповідальності ОМС має відбуватися саме на місцевому рівні. Такий підхід дасть змогу ґрунтовно розвивати принципи місцевого самоврядування, органічно доповнювати існуючу конституційну модель механізму відповідальності у місцевому самоврядуванні, створюватиме цілісну правову основу для реалізації відповідальності ОМС перед територіальними громадами.

У зв'язку з цим внесення змін до чинного законодавства надасть реальну можливість територіальній громаді визначати на рівні локальних актів процедуру реалізації відповідальності органів місцевого самоврядування. При цьому загальні засади відповідальності ОМС повинні бути визначені на державному рівні. У всіх випадках необхідно враховувати критерії законності актів місцевого самоврядування щодо їх відповідності Конституції та законам України.

Удосконалення правового регулювання відповідальності в Україні має здійснюватись у таких напрямках:

1) розробка концепції системи відповідальності органів місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального устрою;

2) формування пакету нормативно-правових актів, що регулюють підстави, види і порядок відповідальності ОМС та чітко розмежовують суб'єктів відповідальності, визначають інстанції, які мають вирішувати питання відповідальності органів місцевого самоврядування;

3) визначення на нормативно-правовому рівні механізму відшкодування шкоди, заподіяної юридичним і фізичним особам ОМС за рахунок коштів місцевого бюджету;

4) побудова механізму правового захисту – запровадження інституту місцевого уповноваженого з захисту прав територіальних громад, який би здійснював контроль за додержанням прав і свобод членів відповідної територіальної громади та захист прав кожного на території відповідної територіальної громади;

5) унормування в Законі України “Про місцеве самоврядування” можливості територіальних громад уточнювати у своїх статутах види та процедури відповідальності утворених ними органів.

Реалізація зазначених напрямів дозволить перетворити відповідальність ОМС у дієвий та ефективний механізм взаємовідносин між жителями територіальних громад і місцевою представницькою владою. Подальші наукові розробки цього питання мають здійснюватись у напрямі дослідження підвищення ролі територіальних громад у реалізації відповідальності сформованих ними органів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : [курс лекций] / Атаманчук Г. В. – М. : Юрид. литература, 1997. – 400 с.
2. Батанова Н. Конституційно-правова відповідальність у сфері місцевого самоврядування / Н. Батанова // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 4 (14). – С. 61–67.
3. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/Z970280.html
4. Конституція України ; Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/law2/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>
5. Плахотнюк Н. Г. Відповідальність органів місцевого самоврядування за реалізацію власних повноважень у процесі децентралізації влади / Н. Г. Плахотнюк // Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. праць. – 2005. – Вип. 28. – С. 195–204.
6. Постанова Верховної Ради України “Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Верховної Ради України щодо призначення позачергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” від 08.07.2010 р. № 2473-VI // Офіційний вісник України. – 2005. – № 52. – С. 3275.
7. Стрілець Ю. П. Відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою: інституційна сутність поняття [Електронний ресурс] / Ю. П. Стрілець // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – Х., 2009. – № 4 (27). – Режим доступу : <http://ifs.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2009-4/index.html>
8. У справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України “Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України “Про призначення позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної ради” : Рішення Конституційного Суду України від 10 червня 2009 р. № 14-рп/2009 // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – С. 528.
9. Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/57_1.html