

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОРГАНІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Проаналізовано сучасний стан відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, наведено види відповідальності та їх характеристики.

Ключові слова: місцеве самоврядування, відповідальність органів місцевого самоврядування, відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування.

The paper analyzes the current state and responsibility of local government officials, these kinds of responsibilities and their characteristics.

Key words: local government, local government accountability, responsibility local government officials.

Механізми забезпечення діяльності місцевого самоврядування мають достатньо складну систему, до якої в якості невід'ємних складових входять правові гарантії захисту місцевого самоврядування, державний і громадський контроль, а також різні види відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування за різноманітними напрямками. Призначення та функціонування інституту відповідальності сприяє більш ефективному здійсненню системою місцевого самоврядування та її окремими елементами публічної управлінської діяльності в суспільстві. Відповідальність суб'єктів місцевого самоврядування зумовлена тим, що вона є гарантією прав даних суб'єктів, адже покликана забезпечити діяльність органів місцевого самоврядування в інтересах громадян і суспільства в цілому.

У цій роботі ми спиралися на результати наукових досліджень таких науковців: О. Батанов, О. Куленкова, В. Гуменюк, Н. Гурєєва, В. Даниленко, М. Пітцик, В. Кравченко, В. Яковлев, Н. Шишкіна, Я. Старцев, В. Виноградов та ін., які плідно працюють над питаннями відповідальності в місцевому самоврядуванні.

Підвищення ефективності роботи публічної влади в Україні, а особливо її складової – місцевого самоврядування, яке стоїть найближче до людини й надає першим управлінські послуги, є сьогодні для української держави першочергове завдання, що і повинно стати стрижнем адміністративно-територіальної реформи. Управління як і будь-який вид діяльності вимагає своєї конкретної та досконалої оцінки, що обов'язково включає визначення ефективності роботи, опосередкованим показником якої можна вважати відповідальність, її рівень та обов'язковість для всіх без виключення у відносинах: держава – місцеве самоврядування, місцеве самоврядування – громадянин, відносини між різними рівнями місцевого самоврядування [3].

Призначення інститутів місцевого самоврядування – це представлення та захист інтересів територіальної громади, регулювання взаємовідносин між різними соціальними групами, а також із державою. Як первинний рівень самоорганізації громадян в інститути публічної влади місцеве самоврядування є базою формування програм і цілей суспільного розвитку, зокрема державного управління. Невідповідність цілей державного управління цілям конкретної громади – причина виникнення компетенційної колізії. Рівність перед законом, але правосуб'єктна нерівність держави та адміністративно-територіальної одиниці чи народу і громади, органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб спонукає до пошуку ефективних гарантій і відповідних ресурсів здійснення місцевого самоврядування [12].

Найбільш вагомо, але недостатньо про місцеве самоврядування зазначено в Конституції України. Так, ст. 7 розділу “Загальні засади” встановлює: “В Україні визначається і гарантується місцеве самоврядування” [6]. Проте, на жаль, розділ 11 “Місцеве самоврядування” виписано, на нашу думку, досить невдало. Якщо порівняти дві норми, частину 1 ст. 140 Конституції України та частину 1 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, то в ст. 140 Конституції України зазначається: “Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільно об'єднаних у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України”. Зовсім по-іншому трактує місцеве самоврядування ст. 3 цієї хартії: “під місцевим самоврядуванням розуміється право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину місцевих справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення” Як видно з наведених прикладів, в Україні немає “реальної здатності” місцевого самоврядування вирішувати свої права “під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення” [9].

У практиці місцевого самоврядування розрізняють конституційно-правову і майнову відповідальність органів і посадових осіб самоврядування. Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами [2, ст. 74].

Конституційно-правова відповідальність полягає в застосуванні до органів і посадових осіб місцевого самоврядування різних заходів конституційно-правового впливу з боку компетентних державних органів (як правило, без залучення суду). Вищою формою конституційно-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування є дострокове припинення їх повноважень у встановленому законом порядку. Так, щодо сільських, селищних і міських рад та голів, то рішення про дострокове припинення їх повноважень може бути прийняте шляхом проведення місцевого референдуму. Чинне законодавство допускає і процедуру саморозпуску сільських, селищних та міських рад, а також добровільної відставки сільських, селищних і міських голів. Конституція передбачає проведення позачергових виборів органів місцевого самоврядування (п. 30 ст. 85), а отже, вона допускає розпуск або дострокове припинення повноважень цих органів у всеукраїнському масштабі. Чинне законодавство встановлює підстави, за якими компетентні державні органи достроково припиняють повноважень окремих рад. Місцеві державні адміністрації виявляють факти, які дають підстави для дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування. Майнова або цивільно-правова відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування настає за їх неправомірні рішення, дії або бездіяльність, якими вони завдають юридичним і фізичним особам матеріальної та моральної шкоди. Ця шкода згідно з чинним законодавством відшкодовується органами і посадовими особами місцевого самоврядування в повному обсязі за рахунок коштів місцевого бюджету. Коли ця шкода обумовлена розумним ризиком, то це одна справа. Інша – коли вона обумовлена некомпетентністю, особистими інтересами депутатів або сільського, селищного чи міського голови. У таких випадках закон має встановлювати регресну відповідальність тих, хто заподіяв необґрунтовану матеріальну і моральну шкоду, яку відшкодувала територіальна громада. Депутати і службовці органів місцевого самоврядування, сільські, селищні і міські голови несуть також у межах закону дисциплінарну, адміністративну, фінансову і кримінальну відповідальність.

Важливою є і громадсько-політична відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, яка може виражатися в їх добровільній відставці і саморозпуску. Хоча Ю. Стрілець вважає, що відповідальність ради перед громадою носить, перш за все, політичний характер [11]. Практика свідчить, що ефективність конституційно-правової, майнової та громадсько-політичної відповідальності цих органів і посадових осіб є досить низькою, що обумовлено рівнем правової та політичної культури в суспільстві [4].

На думку Ю. Делія, особливість юридичної відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування полягає в тому, що вони несуть її на державному рівні, передбаченому нормами законодавчих актів, і на локальному рівні, визначеному нормами статутів територіальних громад і підзаконними актами рад або їх виконавчих органів [5].

Нерідко норми статутів громад конкретизують шляхи реалізації норм законодавчих актів. Так, законодавець у п. 2 ст. 75 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [2] встановив, що територіальна громада в будь-який час може достроково припинити повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень. Тут законодавець допустив певну правову прогалину: не визначив жодних механізмів реалізації цієї норми, крім проведення місцевого референдуму.

Підкреслюючи той факт, що відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування є важливою гарантією ефективності здійснення місцевого самоврядування, у той же час слід відмітити і її спрямованість на виконання низки важливих завдань. Серед цих завдань особливо треба зробити наголос на таких, як забезпечення ефективної реалізації функцій місцевого самоврядування та належне виконання покладених на них повноважень; максимальне врахування та всеохопний захист законних прав та інтересів територіальних громад при вирішенні різноманітних питань місцевого значення; стимулювання виконання органами та посадовими особами місцевого самоврядування прийнятих на себе майнових та інших зобов’язань перед юридичними та фізичними особами; суворе дотримання принципу законності в діяльності цих суб’єктів; здійснення тісної взаємодії населення тієї чи іншої територіальної громади з органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

У контексті проблеми місцевого самоврядування під відповідальністю його органів і посадових осіб окремі вчені розуміють настання негативних наслідків у разі невиконання або неналежного виконання покладених на них законом або договором обов’язків [7, с. 11]. Співзвучна цьому визначенню є думка М. Постоного, який пропонує під відповідальністю розуміти настання несприятливих наслідків, що застосовуються до суб’єктів муніципальних правовідносин, які не виконують або неналежним чином виконують свої обов’язки по відношенню до інших учасників правовідносин [8, с. 299]. При цьому наголос робиться на таких елементах механізму відповідальності, як підстави й наслідки. Крім того, в науці існує і така точка зору, що відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування є одним з елементів статусу цих органів [13, с. 356–363].

На відміну від органів виконавчої влади, посади в органах місцевого самоврядування поділяються на три групи: виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою; виборні посади, на котрі особи обираються або затверджуються відповідною радою; посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України [2, ст. 3]. Що стосується дисциплінарної відповідальності (яка полягає в обов’язку працівника відповідати перед роботодавцем за дисциплінарний

проступок [14, с. 431]) службовців виконавчих органів місцевого самоврядування, то її сутність полягає у праві місцевої ради накладати на них дисциплінарні стягнення як один із дієвих заходів керівництва власними виконавчими органами. Однак треба відмітити, що механізм застосування дисциплінарної відповідальності є досить складним, оскільки організація місцевої ради характеризується наявністю в ній багатьох підсистем і суб'єктів, які займають відносно самостійне місце.

Протилежна ситуація складається під час настання цивільно-правової відповідальності. Так, згідно зі ст. 77 Закону, цивільно-правова відповідальність органів місцевого самоврядування перед фізичними і юридичними особами настає за шкоду, заподіяну в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, яка відшкодується за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб – за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом [2].

Підставою матеріальної та дисциплінарної відповідальності є невиконання або неналежне виконання службовцями виконавчих органів місцевого самоврядування своїх трудових обов'язків. При цьому майнова відповідальність настає в разі трудового майнового правопорушення за умов, що ця особа вчинила винні протиправні дії або бездіяльність, унаслідок чого була завдана пряма дійсна шкода.

Окрім конституційної, кримінальної, адміністративної, дисциплінарної, матеріальної, цивільно-правової відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування виділяють й інші види відповідальності. Зокрема, В. Кампо виділяє ще й такий вид відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, як громадсько-політична відповідальність, яка може виражатися в їх добровільній відставці та саморозпуску, наприклад за заявою [6, с. 32].

Отже, підсумовуючи викладене, слід зазначити, що важливе значення для організації та діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування має відповідальність. Завдяки існуванню відносин відповідальності працює вся система місцевого самоврядування у відповідному режимі забезпечення прав та інтересів кожного з елементів цієї системи. Відповідальність суб'єктів місцевого самоврядування слід розглядати у двох значеннях: у так званому позитивному і негативному аспектах. Такий підхід забезпечує виконання інститутом відповідальності його двох найголовніших функцій, а саме: правозабезпечуючої та правоохоронної.

Серед видів юридичної відповідальності, до яких у разі порушення закону стає необхідним притягнення тих чи інших суб'єктів місцевого самоврядування, розрізняють конституційну, адміністративну, кримінальну, дисциплінарну, цивільно-правову. При цьому під час вирішення питання, до якого саме виду юридичної відповідальності необхідне притягнути певний суб'єкт місцевого самоврядування, слід враховувати особливості та конкретний статус даного суб'єкта.

Таким чином, відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування є дієвим засобом забезпечення ефективного та належного функціонування цих органів. Відносини відповідальності визначають роль і місце суб'єктів місцевого самоврядування в їх системі, спрямовують їх діяльність на забезпечення пріоритетного становища територіальної громади.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 249.
2. Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР “Про місцеве самоврядування в Україні” // Голос України. – 1997. – 12 черв. – С. 5–14.
3. Ворона П. В. Теоретичні аспекти ефективності роботи органів місцевого самоврядування / П. В. Ворона // Державне будівництво. – 2009. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/index.htm>.
4. Губенко Д. Поняття і види відповідальності місцевого самоврядування / Д. Губенко. – Режим доступу : <http://referaty.com.ua/ukr/details/2087/>.
5. Делія Ю. Юридична відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування / Ю. Делія // Право України. – 2003. – № 10. – Режим доступу : <http://pravoznavec.com.ua/period/chapter/2/31/1141>.
6. Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні / В. М. Кампо. – К. : Оріяни, 2008. – 436 с.
7. Кравченко В. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) : [навч. посіб.] / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Право, 2008. – 478 с.
8. Постовой Н. В. Муниципальное право России : [учебник]. – 2-е изд. испр. и доп. / Н. В. Постовой. – М. : Юриспруденция, 2009. – 672 с.
9. Серант А. Шляхи покращення управління системою місцевого самоврядування в Україні / А. Серант // Демократичне врядування. – 2009. – Вип. 3. – Режим доступу : <http://www.lvivacademy.com/visnik3/zmist>.
10. Соляник К. Є. Організація та діяльність виконавчих органів місцевих рад в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / К. Є. Соляник ; НЮАУ ім. Я. Мудрого : Х., 2002. – 176 с.
11. 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. – 2009. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/index.html>

12. Сушинський О. Виконавча влада та місцеве самоврядування в аспекті відповідальної держави / О. Сушинський // Економічний часопис. – Режим доступу : <http://www.soskin.info/ea.php?pokazold=200818&n=3-4&y=2008>.

13. Хоменець Р. Правовий статус органів місцевого самоврядування / Р. Хоменець // Зб. наук. пр. УАДУ ; [за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева]. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. Вип. I. – С. 356–363.

14. Хуторян Н. М. Відповідальність дисциплінарна / Н. М. Хуторян // Юридична енциклопедія : в 6-ти т. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1. – С. 431–432.

Надійшла до редколегії 23.09.2010 р.