

управління : зб. наук. пр. ОРІДУ. – Вип. 3 (31). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. – С. 57–65.

9. Семенко С. В. Критерії оцінки ефективності державного управління економічною безпекою у сфері контролю за якістю товарів, робіт та послуг / С. В. Семенко // Науковий вісник Академії муніципального управління. – 2011. – №3. – Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua>.

10. Фролов О. Роль державних органів у забезпеченні ефективного функціонування місцевого самоврядування в Україні: реалії та перспективи розвитку [Електронний ресурс] / О. Фролов // Інфопреса. – Режим доступу : <http://www.info-prensa.com>.

11. Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цветков. – Х. : Право, 1996. – 164 с.

12. Эпштейн П. Измерение результатов деятельности в государственном секторе / П. Эпштейн // Эффективность государственного управления ; ред. М. Хользер ; пер. с англ. С. Батчиков, С. Батчиков (ред.). М., 2010. – С. 197–220.

Надійшла до редколегії 15.05.2014 р.

УДК 352.07

Л. М. СМОЛОВА

ІНСТИТУЦІАЛІЗАЦІЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ

Здійснено комплексний аналіз законодавства у сфері місцевого самоврядування в незалежній Україні в частині регулювання інституту відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування. Розроблено періодизацію інституціоналізації цього інституту.

Ключові слова: місцеве самоврядування, інституціоналізація, відповідальність, представницький орган, рада, депутат.

The comprehensive analysis of the legislation in the area of local government in independent Ukraine with regard to control of the responsibility institution of local representative bodies has been conducted. Periodization of institutionalization of this institution has been developed.

Key words: local government, institutionalization, responsibility, representative body, council, deputy.

Місцеве самоврядування є важливим чинником демократичного розвитку будь-якої країни та обов'язковим елементом місцевої демократії. Закон України

“Про місцеве самоврядування в Україні” визнає відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами, державою, юридичними та фізичними особами, не беручи при цьому до уваги різний правовий статус цих суб’єктів відповідальності, їх повноваження, обов’язки, виконувани завдання. Незважаючи на те, що місцеве самоврядування в Україні має давні, хоч і перервані радянським періодом, традиції, питання про відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування є найменш дослідженим у сучасній науці. Отже, його вирішення має не лише науково-методологічне, а й практичне значення, оскільки дозволить врегулювати нагальну проблему українського суспільства – брак відповідальності народних представників, у першу чергу, перед виборцями.

Питання інституціалізації відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування в незалежній Україні не стали об’єктом широкого розгляду серед науковців. На рівні окремих розділів монографій, підручників, деяких наукових статей проблемі відповідальності в системі місцевого самоврядування присвячені розвідки Н. Батанової, О. Батанова, Ю. Делії, В. Кашо, Н. Колосової, О. Лиски, П. Любченка, Ю. Ткаченка, Н. Черногора, В. Шаповала та ін. [1; 3; 4; 6; 16].

Метою статті є дослідження інституціалізації відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування в незалежній Україні, розробка пропозицій щодо її періодизації, виявлення факторів, що негативно впливають на розвиток відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування.

Інституціалізація відповідальності представницьких органів сучасного місцевого самоврядування розпочалася на початку 1990-х рр. Серед вітчизняних і зарубіжних дослідників термін “інституціалізація” не має однозначного тлумачення [2]. Не ставлячи під сумнів цінність їх поглядів, ми розглядаємо інституціалізацію як поступовий і тривалий процес відродження та розвитку інституту відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування, його визнання суспільством, державними органами і органами місцевого самоврядування та офіційне оформлення у правових актах незалежної України. Запропонувавши таке визначення, ми тим самим акцентували увагу на темпоральних рамках, в яких буде вестися дослідження (1991 р. – дотепер), та досліджуваній джерельній базі (тексти законів – першоджерела), звернення до якої зумовлено відсутністю комплексних монографічних досліджень з проблеми відповідальності представницьких органів сучасного місцевого самоврядування, які б ураховували всі законодавчі зміни.

Постатейний аналіз основних законів, прийнятих у доконституційний період розвитку сучасного місцевого самоврядування, наочно підтверджує, що зі здобуттям Україною незалежності, проблема регулювання інституту відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування не стала актуальною для законодавців. Так, Законом України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” від 26 березня 1992 р. [12] майже без змін були залишені положення статті 67 Закону про місцеве самоврядування від 1990 р., які визначали причини дострокового припинення

повноважень ради. Відмінність полягала в заміні п. 4 вищезазначеної статті, згідно з якою повноваження ради припинялися достроково у разі незгоди Ради із скасуванням Конституційним судом Української РСР прийнятих нею рішень. Натомість, закон від 1992 р. передбачав достроковий розпуск ради за умови прийняття нею рішення, спрямоване на порушення територіальної цілісності України, самочинну зміну її адміністративно-територіального поділу.

Визначивши відповідальність Рад перед населенням одним з основних принципів місцевого самоврядування, закон уперше надавав право виборцям достроково припинити повноваження ради за рішенням місцевого референдуму. Однак порушувати питання про розпуск місцевої ради мала право тільки Верховна Рада, що свідчило про неможливість самостійного застосування на практиці цієї санкції виборцями.

Попередній закон надавав право Конституційному суду Української РСР скасовувати акти місцевих рад. За новим законом місцеві державні адміністрації мали право зупиняти правові акти, прийняті представницькими органами місцевого самоврядування до вирішення питання про їх законність у судовому порядку (стаття 58). Призупинення дії рішення місцевих рад доцільно, ми вважаємо, розглядати з двох позицій: при поодинокому застосуванні – як дію, що веде до відновлення законності; при неодноразовому застосуванні – як санкцію колективної відповідальності представницького органу, яка є підставою для застосування більш радикальної санкції – достроковий розпуск ради та яка негативно впливає на рівень довіри до представницького органу і знижує його авторитет.

У ст. 30 Закон порушував питання індивідуальної відповідальності окремого члена представницького органу перед виборцями. Але її зміст був ідентичним до змісту статті 50 Закону від 1990 р., а її санкції не могли бути реалізовані на практиці, оскільки, як і раніше, право порушувати питання про відкликання депутата виборцями належало радам, висновки з питання про відкликання депутата виборцями готувала комісія мандатна, з питань депутатської діяльності та етики, а рішення при призначення чи не призначення у відповідному виборчому окрузі голосування пропозиції про відкликання депутату місцевої ради вирішувалося на сесії.

Аналізуючи причини для настання відповідальності представницьких органів, варто звернути увагу, що вони пов'язані з порушенням правових норм радами як колегіальними органами. Визначити ж, чи були порушення законодавства, може лише держава в особі компетентних правоохоронних та інших органів. Таким чином, закон передбачав відповідальність рад перед державою, що носила винятково юридичний характер. Для застосування виборцями санкцій індивідуальної відповідальності до представницьких органів прямих правових підстав не було.

Закон України “Про формування місцевих органів влади і самоврядування” [15] надавав право скасовувати рішення рад нижчого рівня радами вищого рівня. Таке нововведення в законотворчому процесі становлення інституту відповідальності

представницьких органів місцевого самоврядування нагадувало радянську модель влади, так звану “матрьошку”, коли ради нижчого рівня були підпорядковані у своїй діяльності радам вищого рівня та несли перед ними відповідальність.

Представницький орган місцевого самоврядування – це колегіальний орган, його робота значною мірою залежить від діяльності його окремих членів – депутатів. Головною функцією депутата, яка зумовлена наявністю мандата, є представницька, що полягає в репрезентації інтересів виборців [5, с. 10]. У своїй діяльності депутат місцевої ради повинен захищати та відстоювати права своїх виборців, чітко дотримуватися своєї передвиборчої програми. Він є відповідальним перед виборцями, громадою за виконання обіцянок, даних під час своєї передвиборчої кампанії. Така відповідальність носить політичний і моральний характер. Разом з тим його діяльність не повинна суперечити чинним правовим нормам законодавчих актів держави, що передбачає застосування до нього санкцій юридичної відповідальності компетентними державними органами. Рівень відповідальності окремого депутата безпосередньо впливає на формування іміджу представницького органу: чим вищий індекс відповідальності окремого члена представницького органу, тим більш позитивний загальний імідж цього органу і тим вища довіра до його діяльності. Закон України “Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів” від 4 лютого 1994 р. [13] став першим актом, що був прийнятий у незалежній Україні для врегулювання цих питань. У ньому непрямо було закріплено основи імперативного мандата. Зокрема, стаття 5 закону передбачала надання виборцями наказів своїм депутатам, їх відкликання, відповідальність депутатів перед виборцями. Головною санкцією відповідальності депутата перед виборцями закон передбачав його відкликання. Уперше на законодавчому рівні право вносити пропозиції про відкликання депутата надавалося суб’єктам, які відповідно до чинного законодавства, мали право висувати кандидатів у депутати і знаходилися на території відповідного виборчого округу. Значно розширений був перелік підстав для застосування санкцій відповідальності проти депутата. Починаючи з 1920-х рр., законодавство в різні часи визнавало одну або дві підстави, за яких рада могла порушувати перед виборцями питання про відкликання депутата, серед яких основними були: пропуск депутатом засідань сесій і постійних комісій, неприпустима для депутата поведінка, яка пізніше трансформувалася в констатацію “вчинив дії, не гідні депутата” або коли депутат не виправдав довір’я виборців. Натомість, новоприйнятий закон у визначенні підстав для відкликання депутата був значно точнішим, урахувавши, як ми вважаємо, правові, політичні та моральні аспекти діяльності народного обранця. Але рішення щодо призначення чи не призначення у відповідному виборчому окрузі голосування пропозиції про відкликання депутата вирішувалося на пленарному засіданні сесії. Ця норма і надалі залишалася серйозною прогалиною законодавця, оскільки зводила нанівець ініціативу виборців. Тобто, дотримання всіх процесуальних норм при збиранні підписів на підтримку пропозиції про відкликання депутата не було гарантією того, що до депутата буде застосована санкція відповідальності – відкликання.

Згідно зі ст. 7 вищезгаданого акта, депутат ніс відповідальність перед радою, яка, в разі невиконання обов'язків, могла прийняти рішення про часткове або повне позбавлення його на певний період щомісячних виплат як депутату, повідомлення виборців про ставлення депутата до виконання своїх обов'язків або про призначення голосування щодо відкликання депутата. Не зовсім зрозумілою є норма щодо рішення Ради про позбавлення депутата щомісячних виплат, адже депутати місцевих рад здійснюють свої повноваження здебільшого на громадських засадах. Скоріше за все, законодавець припустився помилки, калькуючи її із Закону України “Про статус народного депутата України”.

Депутати місцевої ради як представники публічної влади були відповідальними перед державою в особі правоохоронних органів за порушення законодавства. Однак у ст. 29 Закону було закріплено норму про недоторканість депутатів місцевих рад, що впливало на особливості притягнення їх до кримінальної відповідальності.

Конституційний процес, що розтягнувся на декілька років, завершився прийняттям Конституції 28 червня 1996 р., що стало початком другого етапу інституціалізації відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування. Серед важливих поправок до законодавства першого періоду інституціалізації відповідальності представницьких органів сучасного місцевого самоврядування необхідно відмітити внесення змін до Закону України “Про статус депутатів місцевих рад народних депутатів” від 4 лютого 1994 р., що були зроблені Законом України від 13 січня 1998 р. та які стосувалися відміни ст. 29 про депутатську недоторканість. Пізніше депутатам місцевих рад було повернуто недоторканість [8], але через півроку після запровадження скасовано [9].

Основу законодавчого пакета документів, що були прийняті після надання місцевому самоврядуванню конституційного статусу, склав перший базовий закон про місцеве самоврядування в Україні від 21 травня 1997 р. [11]. Він фактично завершив інституціалізацію відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування в незалежній Україні. Інші закони розроблялися з урахуванням норм Конституції України та цього закону. Закон визначив коло суб'єктів, перед якими несуть відповідальність представницькі органи місцевого самоврядування, підстави та санкції їх відповідальності. Так, згідно зі ст. 74, представницькі органи місцевого самоврядування несуть відповідальність перед територіальною громадою, державою, юридичними та фізичними особами, що настає:

1) перед територіальною громадою за таких умов:

- порушення Конституції або законів України;
- обмеження прав і свобод громадян;
- не забезпечення здійснення наданих законом повноважень (ст. 75);

2) перед державою за таких умов:

- порушення Конституції або законів України (ст. 76);

3) перед фізичними і юридичними особами за таких умов:

- прийняття неправомірного рішення;
- дії або бездіяльність, здатних заподіяти шкоду фізичним і юридичним особам (ст. 77).

Санкцією колективної відповідальності представницьких органів є дострокове припинення повноважень ради, що настає через таке:

1) рада прийняла рішення з порушенням Конституції України, цього та інших законів, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність із законом;

2) сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, встановлені цим Законом, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання (п. 1 ст. 78).

Під “компетентними органами” потрібно розуміти: Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, прокуратуру, комітети Верховної Ради України, місцеві державні адміністрації. Закон визнавав нових суб’єктів, що мали право порушувати питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради: це – сільський, селищний, міський голова, а також не менш як одна десята частина громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу. Розпуск ради відбувається за рішенням місцевого референдуму.

Стаття 49 Закону закріпила положення індивідуальної відповідальності члена представницького органу. Питання про відповідальність може бути порушене за умови пропуску депутатом протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійних комісій, невиконання ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів. Ініціатором у даному випадку виступає рада, яка може звернутися до виборців з пропозицією про відкликання такого депутата. Використання терміну “може звернутися” свідчить про те, що таке звернення до виборців не носить обов’язкового характеру, а тому може застосовуватися чи не застосовуватися винятково на розсуд ради, що робить інститут індивідуальної відповідальності представницьких органів слабким і майже недієвим.

Закон України “Про статус депутатів місцевих рад” від 11 липня 2002 р. [14] зберіг у повному обсязі положення попереднього закону про підстави дострокового припинення повноважень депутата без прийняття рішення відповідної ради, доповнивши його пунктом, за яким повноваження депутата припинялися достроково без рішення ради у разі його смерті, що само по собі і так є зрозумілим, а тому не потребувало законодавчого закріплення. Разом з тим, з підстав, коли повноваження депутата припинялися достроково за рішення ради, був виключений пункт: “у зв’язку з припиненням роботи на території відповідної Ради в разі постійного проживання за її межами (за винятком депутатів районних у місті Рад народних депутатів, які працюють і проживають на території міста)”.

Закон закріпив правову норму про те, що право вносити пропозиції про відкликання депутата належить “відповідній місцевій раді, а також зборам виборців та зборам (конференціям) об’єднань громадян, їхніх місцевих осередків, які відповідно до Закону України “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” мають право висувати кандидатів у депутати і знаходяться на території відповідного виборчого округу”. Важливою відмінністю досліджуваних актів стало положення про зміну суб’єкта, який повинен розглядати пропозицію про відкликання депутата. Якщо в Законі від 1994 р. рішення про

призначення голосування у відповідному окрузі про відкликання депутата розглядалося на пленарному засіданні ради, то закон від 2002 р. надав право розглядати та приймати рішення з цього питання територіальній виборчій комісії.

Щодо визначення підстав для відкликання виборцями обраного ними депутата місцевої ради, то на нашу думку, їх кількість була неправомірно скорочена, що негативно впливає на рівень відповідальності депутатів місцевих рад перед виборцями. Перестали бути підставами для відкликання депутата виборцями таке:

- незадовільне виконання депутатом депутатських обов'язків;
- використання депутатського мандата в особистих та корисливих цілях;
- систематичне порушення депутатом норм етики і моралі.

Дискусію серед місцевих політиків викликали зміни, внесені до Закону від 12 січня 2007 р. [7], які надавали можливість вищому керівному органу партії достроково припинити повноваження депутата. Але вони були відмінені на підставі Закону № 2487-VI від 19.07.2010 р.

Сьогодні можна говорити ще про один етап інституціалізації відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування в контексті необхідності здійснення реформи всієї системи місцевого самоврядування, який розпочався майже відразу після прийняття Конституції та базового закону про місцеве самоврядування. У середовищі українського політикуму постійно робилися спроби провести реформування місцевого самоврядування. Розроблена Концепція реформування місцевого самоврядування [10]. Необхідно зауважити, що даний проект, як і попередні, не містить пропозицій щодо вдосконалення інституту відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування, що свідчить про необхідність його доопрацювання.

Таким чином, результати проведеного дослідження через призму законодавчих актів дозволяють виділити три періоди інституціалізації відповідальності представницьких органів сучасного місцевого самоврядування:

I. Доконституційний період, який характеризується відродженням інституту відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування через правові акти країни. Але статті, в яких порушувалися питання відповідальності представницьких органів, не відзначалися суттєвими нововведеннями, а їх зміст був майже ідентичним до змісту статей законів, які були прийняті до 1991 р.

II. Конституційний період, який розглядається як етап надання місцевому самоврядуванню конституційного статусу, що зумовило подальший розвиток та пошук шляхів удосконалення інституту відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування. Важливу роль на цьому етапі відіграв профільний закон про місцеве самоврядування в Україні, який чітко визначив суб'єктів, перед якими несуть відповідальність представницькі органи місцевого самоврядування, підстави та санкції їх відповідальності. Однак механізм притягнення до відповідальності рад і депутатів залишився недосконалим та важко здійсненим на практиці.

III. Післяконституційний період, для якого є характерним пошук заходів, проведення яких у повному обсязі забезпечило б ефективне функціонування інституту відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування та зробило можливим застосування на практиці дієвих механізмів притягнення до відповідальності винних в неефективному управлінні територіальними громадами, наслідком якого є зубожіння в соціальній, економічній, духовно-культурній та інших сферах.

Зі здобуттям Україною незалежності проблемі відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування не приділялася належна увага з боку законодавців. Зміни, що вносилися до законів та які мали на меті підвищити відповідальність представницьких органів, були здебільшого несуттєвими, носили почасти фрагментарний характер, через що не досягали поставленої мети. А тому інститут відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування потребує негайного законодавчого врегулювання та вдосконалення, що можливо лише за умови проведення в Україні реформи всієї системи місцевого самоврядування, для якої вже давно визріли умови в українському соціумі.

Література:

1. Батанова Н. М. Конституційно-правова відповідальність у сфері місцевого самоврядування / Н. М. Батанова // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 4 (14). – С. 61–67.
2. Бень О. Т. Інституціоналізація: теоретична інтерпретація поняття / О. Т. Бень // Вісник Львівського університету. Серія соціологічна. – 2012. – Вип. 6. – С. 181–190.
3. Делія Ю. Юридична відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування / Ю. Ю. Делія // Право України. – 2003. – № 10. – С. 29–32.
4. Кашо В. С. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления как предмет муниципального правотворчества / В. С. Кашо // Журнал российского права. – 2011. – № 6. – С. 35–40.
5. Конончук С. Г. Мандат депутата у сучасних демократіях: права та відповідальність. Дослідження проблеми / С. Конончук, О. Ярош. – К., 2011. – 96 с.
6. Любченко П. М. Конституційно-правова відповідальність суб'єктів виборчого процесу: теорія і практика / П. М. Любченко // Відповідальність за порушення виборчого законодавства та шляхи вдосконалення суміжного законодавства : матеріали наук.-практ. конф., 24 листопада 2005 р. – К. : ПЦ “Фоліант”, 2005. – С. 106–111.
7. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад : Закон України від 12.01.2007 р. № 602-V // ВВР України. – 2007. – № 13. – С. 134.
8. Про внесення змін до Закону України “Про статус депутатів місцевих рад” : Закон України від 08.09.2005 р. № 2854-IV // ВВР України. – 2005. – № 51. – С. 552.
9. Про внесення змін до Закону України “Про статус депутатів місцевих рад” : Закон України від 04.04.2006 р. № 3590-IV // ВВР України. – 2006. – № 21. – С. 171.

10. Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : проект указу президента України від 16.07.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minregion.gov.ua>.

11. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // ВВР України. – 1996. – № 24. – С. 170.

12. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон України від 26.03.1992 р. № 2234-ХІІ // ВВР України. – 1992. – № 28. – С. 387.

13. Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів : Закон України від 04.02.1994 р. // ВВР України. – 1994. – № 24. – С. 180.

14. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 р. № 93-ІV // ВВР України. – 2002. – № 40. – С. 290.

15. Про формування місцевих органів влади і самоврядування : Закон України від 03.02.1994 // ВВР України. – 1994. – № 22. – С. 144.

16. Черногор Н. Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления [Електронний ресурс] / Н. Н. Черногор. – Режим доступу : <http://www.lawmix.ru>.

Надійшла до редколегії 29.04.2014 р.

УДК 35.088:342.5

Л. М. ТИМЧЕНКО

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Проведено аналіз правового забезпечення надання адміністративних послуг в Україні. Визначено позитивні та негативні аспекти нормативно-правового закріплення адміністративних послуг на сучасному етапі та окреслено основні напрямки подальшого вдосконалення правового забезпечення даної сфери державного управління.

Ключові слова: державне управління, адміністративні послуги, управлінські послуги, соціальні послуги, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

In the article analyzes the legal provision of administrative services in Ukraine. There were defined current positive and negative aspects of the legal foundations of administrative services and outlined the main directions for further improvement of the legal provision of this realm of public administration.

Key words: public administration, administrative services, management services, social services, public authorities, local government.