

*В. А. Яцук,
здобувач кафедри права та законотворчого процесу,
Національна академія державного управління при
Президентіві України*

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

На основі аналізу актів законодавства зарубіжних країн визначено підстави і порядок реалізації відповідальності органів місцевого самоврядування по відношенню до суб'єктів, перед якими відповідальність реалізується. Розглянуто сутнісні характеристики моделей місцевого самоврядування, особливості залучення місцевих громад до участі у вирішенні питань відповідальності органів місцевого самоврядування ряду зарубіжних країн. Проаналізовано шляхи вдосконалення механізмів організаційного та правового характеру відповідальності органів місцевого самоврядування перед членами територіальних громад.

On the basis of legislation of foreign countries identified reasons for, and responsibility of local government entities for which liability is realized. Considered essential characteristic of a local government, especially involving local communities to participate in solving the issue of responsibility of local governments of some foreign countries. Ways to improve institutional mechanisms and legal responsibilities of local governments to members of communities.

Ключові слова: відповідальність органів місцевого самоврядування, моделі місцевого самоврядування, підстави відповідальності органів місцевого самоврядування, суб'єкти перед якими реалізується відповідальність органів місцевого самоврядування, форми відповідальності органів місцевого самоврядування, інститут місцевого уповноваженого із захисту прав територіальних громад.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

У сучасних умовах у вітчизняних наукових дослідженнях виникає необхідність вивчення світового досвіду відповідальності органів місцевого самоврядування (ОМС) і його врахування при становленні місцевого самоврядування як самостійної форми в механізмі здійснення народовладдя в Україні. Така необхідність зумовлена тим, що перехід від системи рад радянського типу до системи місцевого самоврядування потребує обачного та обміркованого підходу до вирішення проблеми взаємовідносин та відповідальності ОМС, держави та територіальних громад.

Проблема відповідальності ОМС як об'єктивне суспільне явище завжди існувала й існує в усіх країнах і має різні шляхи вирішення. Компаративне вивчення має не лише теоретико-пізнавальне, але прикладне значення [1; 3], дозволяючи вести пошук ідей та механізмів з вирішення проблем відповідальності ОМС. Разом з тим, тільки дослідивши сталі традиції, можна запропонувати найбільш оптимальні шляхи вирішення проблем розвитку організаційно-правових засад відповідальності ОМС в Україні.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЄТЬСЯ АВТОР

Основні положення з питання формування системи місцевого самоврядування в зарубіжних країнах, в тому числі врегулювання відповідальності ОМС, були предметом дослідження М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, В.М. Кампо, О.А. Музики та ін. вчених. Разом з тим, доводиться констатувати, що питання виділення підстав та інстанцій відповідальності ОМС не знайшли достатнього теоретичного осмислення.

ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Мета статті полягає в авторському обґрунтуванні на основі аналізу актів законодавства зарубіжних країн та існуючих теоретичних розробок підстав та суб'єктів перед якими реалізується відповідальність ОМС.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

В останні десятиліття європейські держави підсилили самостійність своїх адміністративно-територіальних утворень. Разом з тим, така політика призвела і до розширення відповідальності публічних органів влади з територі-

альну цілісність країни, економічну та правову єдність країни, за розвиток усіх частин території держави як цілісного середовища проживання всього населення. Незважаючи на те, що все більше число економічно розвинених держав може собі дозволити відмовитись від прямого втручання в діяльність приватних господарюючих суб'єктів, жодна держава не має права відмовлятися від відповідальності органів публічної влади [2].

Було б помилковим вважати, що відповідальність ОМС скрізь і завжди проявляється однаково, що однакові її підстави і порядок реалізації. За характером впливу на практику державотворення, в тому числі й Україні, розрізняють дві основні теорії місцевого самоврядування: державницьку та громадську, відповідно до яких вчені ведуть мову про дві моделі місцевого самоврядування: континентальну та англосаксонську [3]. Так, у країнах, в яких отримала поширення англосаксонська модель, представницькі ОМС формально діють автономно в межах наданих їм повноважень і пряме підпорядкування нижчих органів вищим відсутне. Крім того, для англосаксонської моделі характерна відсутність на місцях уповноважених центрального уряду, які б опікали представницькі органи, що обираються населенням. Контроль за діяльністю місцевих органів в англосаксонських країнах здійснюється, головним чином, опосередковано, через центральні органи, а також суд.

Що стосується континентальної моделі місцевого управління, то вона характеризується певною підпорядкованістю нижчих ланок вищим. У державах з континентальним, романо-германським правом відповідальність ОМС традиційно розглядається як певний наслідок здійснення нагляду і контролю з боку, насамперед, державних органів, не виключаючи при цьому контролю з боку місцевого населення. До тих пір, поки ОМС діють в межах власних повноважень на підставі федеральних і місцевих нормативних актів, держава не може втрутитися в справи цих органів, виходячи, наприклад, з міркувань доцільності управління. Тобто фактично в цій сфері державний нагляд обмежується перевіркою законності діяльності місцевого самоврядування. Разом з тим, ряд функцій, здійснюваних ОМС, має життєво важливий характер не тільки для місцевого співтовариства і пов'язаний з існуванням ОМС та їх діяльністю, але і з тим, що окремі функції мають загальнодержавне, загальнонаціональне значення. Саме тому у сфері делегованих повноважень дії ОМС пов'язані з більш широкими обмеженнями, тому що, крім державного нагляду за дотриманням законності, держава може втрутитися в дії ОМС в інтересах справи і в цих рамках давати вказівки щодо доцільності деяких дій з боку місцевих органів влади. Коли ОМС вирішують завдання в рамках власного кола повноважень, таке втручання держави заборонене [4].

Разом із тим, необхідно констатувати, що на сьогодні розбіжності між двома основними моделями місцевого самоврядування не мають принципового характеру. Спостерігається їх помітне зближення. В країнах англосаксонської традиції все більш помітним стає державний конт-

роль за муніципалітетами. А в державах, прихильних до континентальної моделі, навпаки, місцеві органи влади наділяються все більшою свободою [3].

Конституційні акти переважно більшість зарубіжних країн, закріплюючи необхідність відповідальності ОМС, встановлюють, що діяльність ОМС регулюється законодавством відповідних муніципальних утворень. Такий підхід до правового регулювання призводить до того, що в кожному територіальному утворенні створюється своя (в рамках правового поля відповідної держави) багато в чому унікальна система відповідальності ОМС. Разом з тим, хоча за територіальними утвореннями закріплюється виняткове право регулювати діяльність ОМС, але не можна ігнорувати той факт, що значну частину бюджетів місцевих територій, складають державні субсидії. Вважається, що значна фінансова участь центральних органів держави в діяльності органів інших рівнів дає державі право брати участь у політичному регулюванні проблем місцевого самоврядування, включаючи і питання відповідальності ОМС. Так, в Російській Федерації у випадку, коли при здійсненні окремих переданих державою повноважень, за рахунок надання субвенцій місцевим бюджетам, ОМС здійснено нецільове використання коштів, встановлене відповідним судом, окремі повноваження такого ОМС можуть тимчасово здійснюватися органом державної влади. А на підставі рішення суду, яким встановлено порушення ОМС актів законодавства, неналежного здійснення переданих державою повноважень, може ініціюватися процедура розпуску представницького органу муніципального утворення (ст.ст. 75, 73 Федерального закону "Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації") [5].

Визначення підстав відповідальності ОМС є важливим питанням для реалізації публічної відповідальності, в тому числі відповідальності ОМС, оскільки їх встановлення та суворе дотримання — важлива гарантія законності та важлива умова досягнення мети правового регулювання відповідальності правомірними засобами.

У зарубіжних країнах встановлюються різні підстави для дострокового припинення діяльності ОМС, разом з тим, узагальнюючим є те, що ці підстави створюють реальні перешкоди нормального функціонування системи місцевого самоврядування — нездатність ОМС забезпечити нормальне управління на території відповідного місцевого утворення.

На підставі аналізу чинного законодавства ряду зарубіжних країн та досліджень науковців можемо виділити наступні підстави розпуску ОМС.

1. Неможливість призначення посадових осіб.

Ця підстава має місце в тих країнах, де посадові особи місцевого самоврядування формуються представницькими ОМС.

У Республіці Латвія Сейм може розпустити ОМС, якщо він не обирає голову, віце-голову і постійні комітети або не утворює аудиторську комісію протягом двох місяців після свого першого зібрання або після відставки офіційних осіб або вказаних установ [6]. В Естонії рада не має права працювати,

якщо вона не обрала голову або мера у визначений термін [6].

2. Неприйняття ОМС бюджету.

В Естонії рада не має права працювати, якщо вона не в змозі прийняти муніципальний бюджет впродовж встановленого терміну [6].

3. Порушення ОМС норм конституції та законодавства.

У Латвії Сейм може розпустити раду місцевого органу влади, якщо нею неодноразово порушувалась Конституція Республіки Латвії, закони, положення Кабінету міністрів або розпорядження судових органів [6]. Розпуск ОМС в Іспанії може здійснюватися, якщо їх діяльність завдає значної шкоди загальнодержавним інтересам і спричинює невиконання конституційних зобов'язань. За законодавством Італії ОМС можуть бути розпущені при виявленні порушень конституції та інших дій, котрі суперечать закону, відмові виконувати постанови центральної влади (ст. 126 Конституції Італійської Республіки) [7]. Відповідно до статті 123 Конституції Республіки Білорусь у разі систематичного чи грубого порушення місцевою Радою депутатів вимог законодавства вона може бути розпущена Радою Республіки [8].

4. Нездатність ОМС до здійснення своєї діяльності (недієздатність).

У Латвійській Республіці Сейм може розпустити ОМС, якщо він не в змозі зібрати робочий кворум протягом трьох послідовних засідань [6]. Якщо кількість членів ради в Ірландії стало меншим кворуму, необхідного для проведення його засідань міністр охорони навколишнього середовища може розпустити місцеву раду [9]. Розпуск ОМС в Італії може бути реалізований у випадку масових відставок депутатів або повної неефективності роботи ОМС внаслідок нестійкої більшості, а також із міркувань національної безпеки. Таке рішення може прийматися лише умотивованим декретом президента Республіки після заслуховування спеціально створеної для цього комісії. Декретом про розпуск ради президентом країни призначається тимчасова комісія у складі трьох осіб, наділена повним обсягом виборчих прав. Комісія призначає вибори нової ради в трьохмісячний строк і займається звичайною адміністративною діяльністю, яка входить до компетенції місцевого органу. Комісія приймає рішення, що не можуть бути відмінені іншим органом і які потім повинні бути представлені на затвердження щойно обраної ради (ст. 126 Конституції Італійської Республіки) [7].

5. Інші підстави розпуску ОМС.

Так, в Грузії підставою призупинення діяльності або розпуску представницьких органів самоврядування територіальних одиниць можуть бути їхні дії, якими вони створюють загрозу суверенітету, територіальній цілісності країни, здійсненню державними органами їхніх конституційних повноважень. Президент Грузії має право призупинити або розпустити ОМС за згодою Парламенту Грузії (ст. 62 Закону Грузії "Про місцеве самоврядування") [10]. В Ірландії міністр із охорони навколишнього середовища може розпустити місцеву раду також, якщо після проведення відповідного розслідування він дійде висновку, що місцева рада

не здійснює свої функції належним чином; якщо місцева рада відмовляється діяти у відповідності із розпорядженням суду; якщо місцева рада відмовляється надати свої рахунки для аудиторської перевірки [9].

У Латвії муніципальна рада може бути розпущена Сеймом у випадку, якщо вона неодноразово приймає рішення або здійснює діяльність, що відносяться до юрисдикції центральних органів влади [6].

Говорячи про відповідальність ОМС у зарубіжних країнах, суб'єктами перед яким відповідальність реалізується виступають, перш за все, місцеві громади та держава в особі відповідних органів державної влади. Відповідальність перед особами реалізується в основному через процедуру судочинства.

Залучення місцевих громад до участі у вирішенні питання відповідальності ОМС передбачається законодавством таких країн, як США, Японія, Швейцарія, Польща та окремих пострадянських держав. Так, зокрема, у Японії передбачена можливість для виборців увійти в комісію з контролю за виборами з пропозицією про розпуск відповідного ОМС (зборів). Комісія повинна винести це питання на народне голосування. Якщо вимога ініціаторів буде схвалено абсолютною більшістю голосів виборців, збори розпускаються. Питання про достроковий розпуск зборів може бути вирішене тільки після закінчення одного року з моменту початку їх діяльності [11]. На референдум у Польщі можуть бути винесені питання, що стосуються життя самоврядної спільноти, в тому числі про відкликання органів територіального самоуправління, вибраних прямими виборами [12; 160]. У Швейцарії на референдумі виборці мають право прийняти рішення про дострокове припинення повноважень кантонального парламенту, тобто всі депутати представницького органу кантону відкликаються одночасно [13]. У Росії порядок припинення повноважень представницьких ОМС перед населенням урегулюється так само у законодавстві суб'єктів Російської Федерації (ст. 71 Федерального закону "Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації") [5].

Разом з тим, зарубіжна практика місцевого самоврядування показує, що населення проявляє явну ініціативу у контролі ОМС лише у крайніх випадках, у безвихідних ситуаціях, коли виникає безпосередня загроза добробуту і спокою громадян, активність громадян у захисті своїх публічних інтересів прокидається дуже повільно. У країнах із розвинutoю демократією соціальна пасивність населення, його громадська інфантильність теж є проблемою [14]. На підставі світового досвіду можна стверджувати, що контроль за діяльністю ОМС з боку населення можливий тільки через організовану його частину — громади. У пострадянських країнах для цього необхідно не лише зміни у державному управлінні — перехід від централізованого управління до муніципалізації, а зміни у життєвому укладі й свідомості мільйонів людей — звільнення громадської свідомості від патерналізму і зміцнення громадського духу і громадської згуртова-

ності на місцях — в селах, селищах, містах [15].

Існування дострокового припинення повноважень виборних ОМС як форми їх відповідальності перед населенням хоча і зберігає своє значення як елемент муніципальної демократії, разом з тим, загальним правилом зарубіжного врядування є посилення відповідальності ОМС перед державою. На сьогодні, як зазначає А.О. Мішин, право відкликання виборцями виборних посадових осіб як форма відповідальності, а відповідно засіб впливу населення на місцеві справи застосовується вкрай рідко [16].

Основний обсяг відповідальності ОМС перед громадянами настає на підставі рішень суду або конкретних державних органів. У цьому випадку держава реагує на факти зловживань у діяльності місцевих органів. Як правило, констатується факт утиску прав громадян і покладається відповідальність, яка за підставою її настання може розглядатися одночасно відповідальністю перед населенням, тому що ці дії порушують права представників місцевого співтовариства, і відповідальністю перед державою — на підставі порушення приписів державних органів [17]. За умови відсутності спеціального муніципального зобов'язального права ОМС несуть відповідальність, як і всі інші юридичні особи, якщо їх дії або бездіяльність порушує норми конституції і законодавства.

Згідно чинного законодавства США муніципальна установа може страхувати себе від будь-яких претензій з заподіяння шкоди, що означає, по суті, визнання відповідальності публічного органу за передбачені договором страхування дії його службовців. Установа виплачує страхової компанії внески, а особа, яка зазнала збитків від установи, отримує від компанії відповідне відшкодування [18].

Питання страхування від відповідальності за нанесення шкоди органами місцевого самоврядування залишається також актуальним і для Німеччини. Це зумовлено тим, як зазначають дослідники, що щороку суттєво зростає кількість вироків та рішень суду з розгляду питань відповідальності територіальних громад та районів. Така тенденція, на їх думку, пов'язана, перш за все, з урізноманітненням та ускладненням складу правопорушень органів місцевого самоврядування, законодавства Федерації та земель. За таких умов зобов'язальне право у щоденній роботі територіальних громад та районів набуває важливого значення. Разом з тим, слід звернути увагу на те, що кримінально-правовий ризик страхуванню не підлягає [17].

В аспекті нашої публікації цікавим видається досвід ряду зарубіжних країн по вдосконаленню механізмів організаційного та правового характеру відповідальності ОМС перед членами територіальних громад через запровадження інституту місцевого уповноваженого із захисту прав територіальних громад. На думку О.В. Батанова, такий підхід дає можливість розширення правового захисту прав місцевої демократії, посилення гарантій реалізації муніципальних прав і свобод людини [19].

Зарубіжний досвід свідчить також про гнучкість інституту державного ом-

будсмана, його здатність позитивно впливати на ефективність здійснення функцій місцевого самоврядування. Так, в кожній політико-територіальній одиниці Італії запроваджено інститут омбудсмана — громадського захисника. В Голландії такі "омбудс-інститути" розглядають скарги на поліцію, ОМС та будь-які інші "незалежно від ступеня їх неформальності". Аналогічний досвід має Російська Федерація, законодавство якої передбачає можливість децентралізації служби Уповноваженого з прав людини Російської Федерації шляхом створення регіональних уповноважених на рівні суб'єктів федерації [20].

ВИСНОВКИ

На відміну від України в інших державах конституціями і конституційними законодавством встановлено дещо відмінні підстави, механізм та способи притягнення до відповідальності ОМС. Слід зазначити, що вказані відмінності залежить, перш за все, від системи муніципальної політики держави, що знаходить своє відображення у характері взаємовідносин між державою та ОМС. Держави використовують різні моделі та форми організації місцевого самоврядування, кожна з яких має свої плюси і мінуси, що відображаються також і на відповідальності ОМС.

Врегулювання питань відповідальності ОМС законодавством відповідних муніципальних утворень (Німеччини, США, Росії, Швейцарії, Канади) дозволяє в кожному територіальному утворенні створювати свою (в рамках правового поля відповідної держави), багато в чому унікальну, систему відповідальності ОМС.

Основний обсяг відповідальності ОМС настає на підставі рішень суду або уповноважених державних органів. Загалом оцінка поведінки і її соціально значимих наслідків ОМС відбувається спеціальними органами і засобами держави та характеризується переважно інтеграцією відповідальності ОМС в загальний механізм відповідальності органів влади. А активізація контрольо-оціночної ролі територіальної громади, у відповідності з нормативно визначеними критеріями, характеризує рівень розвитку демократії держав. При цьому дострокове припинення діяльності ОМС, будучи встановленим актами законодавства, на практиці застосовується доволі рідко.

Література:

1. Административное право зарубежных стран: учебное пособие. — М.: Изд-во "Спартак", 1996. — 229 с.
2. Rotermund, Carsten. Haftungsrecht in der kommunalen Praxis: Handbuch mit Musteranweisungen zur Organisation der Haftungsvermeidung. — Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2008. — 527 s.
3. Козюра І.В., Лебединська О.Ю. Місцеве самоврядування в Україні (становлення та еволюція): навч. посіб. — Ужгород: Патент, 2003. — 224 с.
4. Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Государственное и муниципальное управление: учеб. пособие. — М.: Изд-во "ЭКМОС", 2001. — 304 с.
5. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.2003 № 131-ФЗ (с изменения-

ми и дополнениями от 01.01.2011) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: // <http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment>

6. Децентрализация: Эксперименты и реформы. / Под ред. Тамаша М. Хорвата. [Т.1: Органы местного самоуправления в Центральной и Восточной Европе]: Local Government and Public Service Reform Initiative, Будапешт. — 2000. — 484 с.

7. Конституции зарубежных государств / Авторы-составители: В.Г. Тихиня, В.П. Серебренников. — Минск: Право и экономика, 2007. — 474 с.

8. Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий. — К.: Укр. Правн. Фондація. — Вид-во "Право", 1996. — 544 с.

9. Черкасов А.И. Контроль центральных властей над местным управлением и его разновидности (сравнительный анализ зарубежной практики) // Муниципальное право. — 1998. — № 3. — С. 82—88.

10. Органическое закон Грузии "О местном самоуправлении" от 16 декабря 2005 № 2304-вс (с изменениями и дополнениями от 28.12.2007) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: // http://www.fes-kommunalakademie.de/_data/RF_Haftung.pdf. — Заголовок з екрана. http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?regnum=22191&page=1&content=text info

11. Сенаторов А.И. Очерки административной реформы в Японии. — М.: РАН. Ин-т Дал. Востока, 2004. — 184 с.

12. Референдуми в Європейському Союзі / О.Д. Чеботаренко, О.Ю. Гришук, Н.В. Колодяжна; за ред. Д.С. Ковриженка. — К.: ФАДА, ЛТД, 2007. — 186 с.

13. Муніципальне право зарубіжних країн: Ннавч. посіб.: у 2 ч. / Ч. 2 — М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, В.М. Кампо, О.А. Музика. — К.: Знання України, 2006. — 120 с.

14. Henderson P., Social Inclusion and Citizenship in Europe // The Contribution of Community Development. — 1997. — Orpouweahier 5.

15. Кокарев И. Соседские сообщества: путь к будущему России. — М.: Прометей, 2001. — 248 с.

16. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник. — 14-е изд., перераб. и доп. — М.: Юстицинформ, 2009. — 560 с.

17. Die Haftung der Gemeinde — Gefährdungshaftung — Privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Haftung; Wegbeschreibung für die kommunale Praxis. — Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung [Электронный ресурс]. — Режим доступа: // http://www.fes-kommunalakademie.de/_data/RF_Haftung.pdf. — Заголовок з екрана.

18. Fred L. Morrison The Liability of Governments for Legislative Acts in the United States of America — The American Society of Comparative Law, Inc. The American Journal of Comparative Law, 2008. — 531 p.

19. Батанов О.В. Місцевий уповноважений з прав територіальної громади в механізмі захисту прав людини (проблеми теорії та практики) // Право України. — 2001. — № 2. — С. 43—46.

20. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: монографія. — К.: Концерн "Видавничий Дім "Ін Юре", 2003. — 512 с. *Стаття надійшла до редакції 22.03.2011 р.*