УДК 352.075.1

П. С. Покатаєв,
к. держ. упр., докторант, Класичний приватний університет, м. Запоріжжя

РЕАЛІЗАЦІЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Проаналізовано механізми реалізації відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб за реалізацію законодавчо закріплених повноважень при виконанні покладених обов'язків з управління справами територіальних громад.

Mechanisms of accountability of local governments and their officials for the implementation of legally enforceable powers in carrying out the duties of managing the affairs of local communities.

Ключові слова: відповідальність, органи місцевого самоврядування, посадові особи, територіальні громади.
Key words: responsibility, local authorities, officials of local communities.

ВСТУП

Сучасний державний устрій неможливий без органів місцевого самоврядування. Саме вони покликані відображати інтереси громадян у межах відповідних територіальних громад і бути основою вироблення оптимальних суспільних рішень як щодо сутності проблем, що постають перед громадою, так і відносно врахування інтересів суспільних груп при вирішенні цих проблем. Проте суспільно значущий результат діяльності органів місцевого самоврядування ймовірний за умови, якщо буде забезпечено не тільки виконання ними завдань щодо реалізації громадських потреб, використовуючи надані законодавством повноваження, але й повнота відповідальності цих органів перед громадянами за рішення, що приймаються від імені відповідних територіальних громад.

Система, принципи та організація державного управління на місцях у різних аспектах розглядались у працях М. Баймуратова [1], П. Білика [2], І. Грицяка [3], В. Кампо [4], В. Корнієнка [5], В. Кравченка [6], Н. Нижник [7], М. Орзиха [8]. Усіх їх об'єднує спільний підхід до розгляду зазначених питань у взаємовідносинах двох центрів публічної влади на місцях — органів місцевої виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Актуальність дослідження правових засад відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб за результати своєї діяльності обумовлена необхідністю конкретизації норм організації їх функціонування у взаємовідносинах із відповідними територіальними громадами, а також органами державного управління, уточнення місця та ролі цих органів у загальній системі державного устрою, вдосконалення та підвищення ефективності здійснення владних повноважень.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою даної роботи є дослідження стану відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб за реалізацію наданих актами законодавства повноважень при виконанні покладених обов'язків з управління справами територіальних громад.

РЕЗУЛЬТАТИ

В Україні, на відміну від розвинених європейських країн, становлення органів місцевого самоврядування на засадах реальної демократії тільки відбувається. При цьому мають місце як безперечні здобутки і досягнення, так і певні недоліки й прорахунки, що потребують зусиль щодо їх виправлення. У першу чергу це стосується питань формування та розвитку актів законодавства, що регулюють діяльність цих органів, чіткого розмежування обов'язків та повноважень з органами державного управління. Саме тому в дослідженнях з питань державотворення останнім часом все більше уваги приділяється проблемам розвитку інституційних, організаційних та інших аспектів діяльності органів місцевого самоврядування.

Функціонування і розвиток місцевого самоврядування є визначальним для будь-якої демократичної держави. Форми місцевого самоврядування у кожній державі зумовлюються її політичним, територіальним устроєм, історичними, національними, економічними та іншими ознаками.

Відповідно до Конституції України, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [9].

Ці конституційні положення свідчать про те, що Україна не тільки закріплює гарантії місцевого самоврядування в Конституції, а й визнає його як одну з фундаментальних засад демократичного устрою держави і суспільства. Система місцевого самоврядування у своїй основі визначається адміністративно-територіальним устроєм України [10].

У системі місцевого самоврядування України має місце певна субординація її елементів — територіальної громади, ради, її виконавчих органів із збереженням відповідного розмежування їх прав і повноважень. Сільські, селищні, міські ради як органи місцевого самоврядування, представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені актами законодавства України. У свою чергу,

обласні та районні ради представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Визначені чинними актами законодавства організаційно-правові засади функціонування органів місцевого самоврядування обумовлюють характер їх діяльності, як представницький, так і виконавчий. При цьому виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади — також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади [11].

Водночас надання нормами закону органам місцевого самоврядування повноважень щодо вирішення питань місцевого значення передбачає, також і відповідальність цих органів та їх посадових осіб за належний стан реалізації відповідних повноважень.

У науковій літературі останніх років зазначається, що відповідальність сприяє досягненню мети управління. Відповідальність пов'язана з принципом еквівалентності у взаємодії між суб'єктами управління в тому випадку, якщо діяльність одного з них завдає збитків інтересам іншого (наприклад, недосконалі управлінські рішення, неякісне виконання роботи). Забезпечуючи дію механізму виконання прав та обов'язків, відповідальність є основою існування всієї структури управлінських відносин [12].

Реалізація відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб перед відповідними територіальними громадами за здійснення повноважень щодо вирішення питань місцевого значення передбачена чинними актами законодавства у два способи, а саме — через механізм виборчого процесу та шляхом застосування загальних норм цивільної, адміністративної та кримінальної відповідальності.

Слід зазначити, що в частині діяльності органів місцевого самоврядування як представницьких виборних органів особливою складовою щодо формування оцінки їх дій територіальною громадою для застосування при чергових виборах у чинній системі управління є те, що вона зазнає постійного впливу з боку громадян. Таким чином персональний склад цих органів прямо залежить від стану і якості процесів управління на місцевому рівні.

Протягом усього періоду дії владних повноважень, наданих органам місцевого самоврядування територіальною громадою шляхом проведення виборів, вона формує свої оцінки щодо якості реалізації цих повноважень. І лише за умови відповідності цих оцінок інтересам суспільства владні повноваження суб'єкта управління можуть отримати нормативне закріплення та реалізацію [13].

Необхідно враховувати, що основним носієм функцій і повноважень місцевого самоврядування є територіальна громада. Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, які представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування. Основні принципи та механізми забезпечення оцінки територіальною громадою дій органів місцевого самоврядування визначені чинним законодавством. Зокрема це стосується проведення не рідше одного разу на рік передбачених законом громадських слухань, тобто зустрічей громадян із депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування. Під час цих громадських слухань члени територіальної громади можуть заслуховувати зазначених посадових осіб, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

Органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони періодично, але не менш як два рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність. Сільські, селищні, міські голови як посадові особи органів місцевого самоврядування несуть персональну відповідальність за здійснення наданих законом повноважень.

При здійсненні наданих повноважень вони є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами, відповідальними — перед відповідними радами, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади — також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Спосіб формування сільської, селищної, міської ради та обрання сільського, селищного, міського голови однакові, проте їх статус різний. Відповідно до Конституції України, голова очолює виконавчий орган ради, інтегрований в його структуру, а тому має відповідати перед радою за наслідки роботи виконавчого органу та за свою власну діяльність аж до припинення наданих йому повноважень за рішенням відповідної ради за наявності підстав, передбачених Законом (якщо він порушує Конституцію та закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень).

Сільський, селищний, міський голова обирається відповідною територіальною громадою для того, щоб очолювати виконавчий орган ради та головувати на її засіданнях. Ці функції визначають сільського, селищного, міського голову передусім як посадову особу виконавчого органу ради та самої ради, їй підзвітну та перед нею відповідальну як за роботу виконавчого органу ради, так і за організацію роботи самої ради. Закон не обмежує повноваження сільського, селищного, міського голови лише головуванням на засіданнях ради, а покладає на нього й інші повноваження, аналогічні тим, які має, наприклад, голова районної, обласної ради. Передусім, це організація роботи ради, керівництво її апаратом, формування порядку денного цієї ради, укладення від імені ради договорів з питань, віднесених до виключної компетенції ради, представництво ради у відносинах з державними органами та іншими органами місцевого самоврядування тощо.

Сільський, селищний, міський голова не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами. На вимогу не менше половини депутатів відповідної ради сільський, селищний, міський голова зобов'язаний прозвітувати перед радою про роботу виконавчих органів ради у будь-який визначений ними термін [11].

Таким чином, закон передбачає можливість оцінювання громадянами дій органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб як складову загальної відповідальності за свою діяльність. При цьому в разі невідповідності цієї діяльності інтересам громади, вона може реалізувати свої права щодо застосування до них норми персональної відповідальності шляхом відкликання конкретного депутата місцевої ради, або ж, взагалі, дострокового припинення повноважень усього її складу.

Слід згадати, що розглядаючи питання щодо дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування, Конституційний суд України зазначав, що тільки через волевиявлення виборців, а не за рішенням Верховної Ради України припиняються повноваження відповідної ради чи сільського, селищного, міського голови [14].

Питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради за рішенням місцевого референдуму може бути порушене сільським, селищним, міським головою, а також не менш як однією десятою частиною громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу.

Отже, чинним законодавством в основному врегульовані питання щодо відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб як представницьких органів та з питань прийняття рішень, які стосуються життєво важливих для територіальної громади рішень, зокрема щодо земельних, комунальних та інших питань. Проте практична реалізація прийнятих органами місцевого самоврядування рішень усе ще залишається недостатньо врегульованою через недостатні механізми саме відповідальності як самих цих органів, так і їх посадових осіб.

Слід зауважити, що на сучасному етапі становлення та розвитку органів місцевого самоврядування здійснення ними виконавчих функцій відбувається переважно через делегування відповідних повноважень місцевим державним адміністраціям, тобто органам виконавчої влади держави. На сьогодні власні виконавчі органи місцевого самоврядування створені і діють лише в окремих обласних центрах, таких як Донецьк, Запоріжжя, Львів та Одеса на рівні районних адміністрацій міських рад [15]. Таким чином, визначена актами законодавства норма щодо реалізації виконавчої функції органів місцевого самоврядування через виконавчі органи все ще залишається здебільшого декларативною.

Причинами зазначеного становища можна вважати те, що низка життєво важливих для територіальних громад функцій не підкріплено належними механізмами реалізації владних повноважень. Це стосується, передусім, функцій, які відповідно до законодавства здійснюють центральні органи виконавчої влади та їх територіальні підрозділи на місцях, що мають для цього не тільки необхідне законодавче та нормативне, але й ресурсне забезпечення. Зокрема, до цих функцій можна віднести забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, що є сферою компетенції правоохоронних органів держави.

ВИСНОВКИ

Виходячи з викладеного, вбачається за доцільне запропонувати законодавчо врегулювати положення щодо адекватності відповідальності органів місцевого самоврядування з виконання ними обов'язків та повноважень відповідним обсягам фінансового та ресурсного забезпечення. Реалізація зазначеної пропозиції потребуватиме конкретного опрацювання значного обсягу актів законодавства стосовно діяльності та взаємодії цих органів з органами виконавчої влади держави, а також з питань бюджетного законодавства з подальшим внесенням змін до нормативно-правових актів Уряду. Проте, безумовно, механізм фінансового, матеріального, організаційного, кадрового, інформаційного забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих повноважень потребує врегулювання шляхом удосконалення чинних актів законодавства, що дозволить забезпечити відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування за виконання наданих повноважень лише в тих межах, в яких вони були забезпечені відповідними ресурсами з боку держави, а також врегулювати належним чином відповідальність органів виконавчої влади та їх посадових осіб за неналежне забезпечення ресурсами наданих органам місцевого самоврядування повноважень.

Література:

1. Баймуратов М. О. Нормативно-правовой договор как источник конституционного права Украины / М.О. Баймуратов // Юрид. вестник. — 1998. — № 1. — С. 91.

2. Білик П.П. Поняття "регіон" та регіональна політика України / П.П. Білик // Ринкова економіка: Сучасна теорія і практика управління: зб. наук. пр. — Одеса, 1999. — Т. 2. — С. 267.

3. Грицяк І.А. Правові та організаційні проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / І.А. Грицяк; АПрН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 1993. — 20 с.

4. Кампо В.І. Дві системи місцевої влади: взаємодія, а не протистояння! / В.І. Кампо // Місцеве самоврядування. — 1998. — № 1—2 (9). — С. 35—38.

5. Корнієнко В.І. Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні питання теорії і практики / В.І. Корнієнко // Українське право. — 1995. — №1(2). — С. 68.

6. Кравченко В.І. Деякі питання розвитку місцевого самоврядування в Україні в контексті адміністративної реформи /В.І. Кравченко // Зб. наук. пр. УАДУ. — К.: УАДУ. — 1999. — № 1. — С. 273—279.

7. Нижник Н.Р. Проблема формування системи органів державної влади / Н.Р. Нижник // Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність: матеріали наук.-практ. конф., 22—23 листопада 1996 р. — К.: Генеза, 1997. — С. 187—189.

8. Орзих М.П. Регіональна політика і перспектива державно-територіального устрою України / М.П. Орзих // Регіональна політика України: концептуальні засади, історія перспективи: зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. — К.: Ін-т національних відносин і політології НАН України. — С. 41—43.

9. Конституція України // ВВР України. — 1996. — № 30. — С. 141.

10. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів "район" та "район у місті", які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття "організація управління районами в містах", яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України "Про столицю України — місто-герой Київ", а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій № 1-39/2001) від 13 липня 2001 р. № 11-рп/2001 // Бюл. законодавства і юридичної практики України. — 2007. — № 5.

11. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" // Офіційний вісник України. — 1997. — № 25. — С. 20.

12. Бандурка О.М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ / О.М. Бандурка. — Х.: Видво НУВС, 2004. — С. 41.

13. Гудима Н.В. Принципи відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління України (організаційно-правові засади): монографія / Н. В. Гудима. — Черкаси: Вид. Ю. Чабаненко, 2007. — 200 с.

14. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 6, частини першої статті 11, частини четвертої статті 16, пунктів 3, 5, 6, 9, 10, 16 частини першої статті 26, частин третьої і четвертої статті 41, частини шостої статті 42, статей 51, 52, 53, 54, частини четвертої статті 61, частини першої статті 62, частин першої, шостої, сьомої статті 63, частин четвертої, п'ятої, шостої статті 78, частин третьої, п'ятої, сьомої статті 79, абзацу третього пункту 2 розділу V "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (справа про місцеве самоврядування № 1-5/2000) від 9 лютого 2000 р. № 1-рп/2000 // Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 1.

15. Офіційна Україна сьогодні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.vlada.kiev.ua

Стаття надійшла до редакції 07.09.2012 р.