

Відповідальність – це один із визначальних принципів статусу органів місцевого самоврядування та елемент, на основі якого має здійснюватись їх діяльність. Також до проблемних питань, що потребують вдосконалення правового регулювання, потрібно зарахувати розмежування відповідальності органів місцевого самоврядування за реалізацію власних та делегованих повноважень, встановлення чіткого переліку підстав відповідальності, визначення видів контролю як передумови відповідальності, а також її відображення у статутах територіальних громад.

Вітчизняний та зарубіжний досвід дають підстави вважати, що для розвитку інституту місцевого самоврядування на сьогодні є розширення повноважень, переданих державою органам місцевого самоврядування. У демократичній державі місцеве самоврядування є головним елементом саморегуляції та самоуправління громадян [2]. Відповідно до ч. 3 ст. 143 Конституції України, органам місцевого самоврядування можуть надаватись окремі повноваження органів виконавчої влади [3]. За цього факт відсутності в українському законодавстві інституту відповідальності державних органів за неналежне виконання та фінансування делегованих повноважень органам місцевого самоврядування перед юридичними та фізичними особами суперечить системі правових гарантій місцевого самоврядування, порушує принцип субсидіарності та солідарності. 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 самоврядування” [4]. Цьому має відповідати чітке закріплення на законодавчому рівні повноважень місцевого самоврядування. Таке регулювання забезпечуватиме виявлення меж відповідальності.

За реалізацію власних повноважень органи місцевого самоврядування мають нести відповідальність передусім перед територіальною громадою та особою, за реалізацію делегованих повноважень – перед державою, територіальною громадою та особою. При цьому немає суттєвого значення, який зміст вкладається в поняття “делеговані повноваження” – передбачений ст. 1, 27 – 36; 38 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” як повноважень, переданих державою для постійного виконання без згоди органів місцевого самоврядування, фінансове забезпечення яких здійснюється державою, чи таких, що передаються на визначений термін за попередньою згодою між органами місцевого самоврядування та органами державної влади [5].

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

Потрібно враховувати, що державний контроль має здійснюватися щодо органів місцевого самоврядування лише у частині делегованих нею повноважень. Така

відповідальність має опосередковуватись державним контролем шляху аналізу актів органів місцевого самоврядування у межах реалізації делегованих повноважень, надання органам місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади та інформування щодо розподілу державних коштів і забезпечуватись правом Верховної Ради України достроково припиняти повноваження сільських, селищних та районних і обласних рад як органів, уповноважених утворювати свої виконавчі органи.

Відповідні органи виконавчої влади, на які покладається контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень, повинні проводити моніторинг реалізації цих повноважень виконавчими органами рад та визначати 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 результатами такого моніторингу органи виконавчої влади подають узагальнену інформаційну довідку до відповідного комітету Верховної Ради України для формування узагальненого висновку та прийняття рішення Верховною Радою України.

Потрібно врахувати специфіку правового регулювання відповідальності різними суб'єктами місцевого самоврядування. На сьогодні у законодавстві чітко не прописано, які саме органи місцевого самоврядування повинні відповідати перед територіальною громадою, державою, юридичними та фізичними особами. Тобто сформовані лише загальні вимоги відповідальності органів місцевого самоврядування перед різними інстанціями.

Проте “не може бути однозначності у закріпленні відповідальності для органів місцевого самоврядування, утворених територіальними громадами, та районних, обласних рад як і подібності у відповідальності ради та її виконкому” [6]. 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 (ст. 44 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [7]). Це свідчить, що районні та обласні ради не мають постійного кола повноважень, закріплених за ними, тому, визначаючи види, підстави та порядок відповідальності, це потрібно враховувати.

Законодавчих уточнень потребують політична та правова відповідальність районних та 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) суб'єктивним моментом є визначення відповідальності перед державою, коли відсутній механізм державного контролю, окрім фінансового за переданими бюджетними коштами;

3) факт порушення Конституції України, Закону України “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, зокрема органів влади;

4) 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 потрібно визначити прийняття рішень із порушенням законів України, прав і свобод громадян, зокрема конституційних, та ігнорування за цього вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність до закону. Факт прийняття рішень із порушенням має підтверджуватись рішенням суду, актами реагування прокурора, а факт ігнорування – документами державної виконавчої служби, інформацією органів прокуратури та інших органів влади.

Політичну відповідальність органів місцевого самоврядування доцільно розглядати в двох аспектах – як законодавчо зумовлену та існуючу фактично. Законодавчо зумовлена відповідальність – це політична 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 у 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 їх виконавчих органів та районних і обласних рад. Тут доречною є думка Ю. Стрільця, що стосується всіх органів місцевого самоврядування: 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” [8].

Питання майнової відповідальності органів місцевого самоврядування визначені ст. 77 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та деталізовані положеннями Цивільного Кодексу України [9]. Однак механізм цивільно-правової відповідальності юридичної особи не збігається з механізмом відповідальності органів місцевого самоврядування. Юридична особа несе відповідальність безпосередньо перед своїм майном. У випадку вчинення органом місцевого самоврядування порушення цивільно-правового типу відповідальність несе територіальна громада, оскільки стягнення відбувається з місцевого бюджету територіальної громади. Таким чином відсутність спеціального нормативно-правового акта, покликаного врегулювати порядок відшкодування завданої шкоди органами публічної влади, фактично унеможливує відшкодування завданої шкоди юридичним чи фізичним особам. Тому доцільно було б прийняти нормативно-правовий акт, який би окреслював випадки, умови та порядок завданої юридичним і фізичним особам шкоди, 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.

Отже, потрібно враховувати механізм реалізації відповідальності органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою у статутах територіальних громад. Це

має певні переваги. По-перше, забезпечується відповідальна залежність органів місцевого самоврядування від населення. Завдяки чому створюється відмінна від командного управління психологічна модель відносин у територіальній громаді. По-друге, формуються передумови для самоорганізації жителів територіальної громади, а також для активізації для самих жителів за власні рішення, що призведе до демократичності муніципального життя. Одним із ключових моментів у визначенні, закріпленому у Європейській Хартії місцевого самоврядування, є поняття “рішення населенням питань місцевого життя під свою відповідальність” (ст. 3) [10]. По-третє, якою б досконалою не була б 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 органів місцевого самоврядування, що не врегульовані законами через прийняття статутів, дасть змогу створити цілісну систему публічно-правової відповідальності системи місцевого значення.

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

Отже, щоб вдосконалити правове регулювання відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні, потрібно врахувати в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” можливості територіальних громад уточнювати у своїх статутах види та процедури відповідальності утворених ними органів. Реалізація такого напрямку дозволить перетворити відповідальність органів місцевого самоврядування у дієвий та ефективний механізм взаємовідносин між жителями територіальних громад і місцевою представницькою владою.

Література

1. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. — Режим доступу : <http://search.ligazakon.ua>.
2. Пирожков С. Адміністративно-територіальна реформа в Україні, актуальні питання методології та практики / С. Пирожков, А. Павлюк // Економіка України [Текст]. — 2005. — № 7. — С. 8.
3. Конституція України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Плахотнюк Н. Г. Відповідальність органів місцевого самоврядування за реалізацію власних повноважень у процесі децентралізації влади / Н. Г. Плахотнюк // Держава і право [Текст] : зб. наук. пр. — 2005. — Вип. 28. — С. 102. — (Серія: Юридичні і політичні науки).
5. Про місцеве самоврядування в Україні...

6. Батанова Н. Конституційно-правова відповідальність у сфері місцевого самоврядування / Н. Батанова // Вісник центральної виборчої комісії [Текст]. — 2008. — № 4(14). — С. 62.

7. Про місцеве самоврядування в Україні...

8. Стрілець Ю. П. Відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою: інституційна сутність поняття [Електронний ресурс] / Ю. П. Стрілець. — Режим доступу : <http://ifs.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2009-4/index.html>.

9. Про місцеве самоврядування в Україні...

10. Європейська хартія про місцеве самоврядування 1985 р. // Віче [Текст]. — 1993. — № 6. — С. 29.

N. Kalynets

INCREASING THE ROLE OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN REALIZATION OF RESPONSIBILITIES OF LOCAL GOVERNMENT BODIES

The problematic issues of responsibilities of local government bodies for realization of own and delegated powers are considered. The directions for improvement of regulation of responsibilities of local government bodies in Ukraine increasing the role of territorial communities in realization of these responsibilities are proposed.

Key words: responsibility, own powers, delegated powers, guarantees, rights, territorial community, the rule of people, control.