

УДК 342.553

Тетяна Слободяник,

начальник юридичного відділу

Кременчуцького національного університету імені Михайла Остроградського

МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СІЛЬСЬКОГО, СЕЛИЩНОГО ТА МІСЬКОГО ГОЛОВИ В УКРАЇНІ

В Україні триває конституційна реформа, важливим напрямком якої є посилення децентралізації публічної влади. У запропонованому Президентом України законопроекті за реєстраційним № 2217а передбачається ліквідація обласних і районних державних адміністрацій, запровадження інституту префекта та суттєве посилення конституційно-правового статусу органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Успішність проведення такої реформи багато в чому пов'язана з реформуванням інституту муніципально-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Тому предметом даної статті є муніципально-правова відповідальність сільського, селищного та міського голови.

Ключові слова: юридична відповідальність, сільський, селищний, міський голова, органи місцевого самоврядування.

У загальному розумінні муніципально-правова відповідальність сільського, селищного, міського голови за діяльність у своєму виборчому окрузі, територіальній громаді, раді та її органах зазвичай подається як негативне відношення виборців, членів територіальної громади, ради та її органів до голови, який не виконує (чи неналежно виконує) свої обов'язки перед ними, що складає муніципально-правовий делікт та передбачає застосування відносно сільського, селищного, міського голови визначених санкцій.

Разом з тим, залежно від характеру заходів, які застосовуються відносно сільських, селищних, міських голів, відповідальність може набувати як правового, так і неправового (наприклад, морального) характеру.

Під неправовою зазвичай розуміється відповідальність, яка не регламентується нормами права і не передбачає застосування санкцій, передбачених законодавством. Наприклад, рада може прийняти рішення щодо застосування до голови заходів громадського впливу за неналежне виконання ним організаторської роботи серед населення з метою його залучення до практичного вирішення конкретних завдань на відповідній території [1, с. 98].

Муніципально-правова відповідальність базується на певних принципах, керівних засадах, основоположних ідеях її застосування до правопорушника. Отже, можна виокремити такі принципи муніципально-правової відповідальності:

— відповідальність можлива лише за протиправну діяльність сільського, селищного, міського голови, а не за протиправні задуми;

— підставою притягнення до муніципально-правової відповідальності можуть бути як дії, так і бездіяльність сільських, селищних і міських голів;

— як відомо, юридична відповідальність можлива лише за наявності вини правопорушника, тобто без її наявності немає підстав говорити про правопорушення. Водночас, характерною особливістю муніципально-правової відповідальності сільського, селищного та міського голови є те, що вона може наступати і без вини останнього, оскільки муніципально-правова відповідальність має не лише юридичний, а й політичний характер.

Важливим принципом муніципально-правової відповідальності є принцип законності, згідно з яким остання наступає лише у випадках, передбачених правовими приписами держави.

До згаданих принципів, безумовно, слід віднести і принцип справедливості, згідно з яким заходи муніципально-правової відповідальності повинні бути адекватними скоєному правопорушенню.

Разом з тим, у юридичній літературі виділяють також принцип доцільності відповідальності як відповідність обраних відносно порушника заходів державного примусу, виходячи з особи самого порушника. І, нарешті, принцип невідворотності покарання, що є обов'язковою умовою його результативності [2, с. 354–355].

Чинний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає низку норм щодо муніципально-правової відповідальності, які знаходять своє відображення у статтях 74–80 [3].

Доречно зауважити, що на підставі формально-юридичного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» можна дійти висновку, що в останньому спостерігається дисбаланс між повноваженнями та відповідальністю сільських, селищних, міських голів за прийняття помилкових рішень і дій, або ж їх бездіяльність.

На сьогодні, у складний і суперечливий для України період реформ, вирішення цього питання є вельми необхідним. До того ж, відповідно до ч. 1 ст. 3 Європейської хартії [4] — це одна із важливих ознак місцевого самоврядування, яка, на жаль, була втрачена в її офіційному перекладі, зробленому Є. М. Вишневецьким, і, відповідно, не знайшла свого підтвердження у визначенні місцевого самоврядування в Конституції України [5, с. 125].

Конституція та закони України містять певні вимоги до рішень посадових осіб і органів місцевого самоврядування. Так, згідно зі ст. 19 Основного Закону, органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень і у спосіб, передбачений Конституцією та законами України [6].

Таким чином, трансформуючи ці конституційні положення стосовно сільських, селищних, міських голів, вважаємо, що рішення, прийняті сільськими, селищними та міськими головами з перевищенням їх повноважень або з порушенням установленної процедури, є анти-

конституційними та незаконними, і повинні передбачати адекватну муніципально-правову відповідальність.

Відповідно до ст. 144 Конституції України, рішення органів місцевого самоврядування щодо невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у визначеному законом порядку, з одночасним зверненням до суду.

У конституційному регулюванні реалізації права на місцеве самоврядування позитивним є встановлення презумпції законності рішень органів і посадових осіб місцевого самоврядування [7]. А це, на наш погляд, означає, що жодний орган державної виконавчої влади (за винятком органів судової влади) та жодна посадова особа не можуть визнати рішення органів місцевого самоврядування, сільських, селищних і міських голів незаконним і, відповідно, скасувати його. Тому вирішення питання законності актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування належить, звичайно ж, до компетенції судів загальної юрисдикції та, найчастіше, до відання адміністративних судів України.

Законодавство України та, зокрема, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає такі основні форми муніципально-правової відповідальності сільського, селищного та міського голови:

— призупинення дії розпоряджень сільського, селищного та міського голови;

— дострокове припинення повноважень сільського, селищного та міського голови.

Зокрема, відповідно до ст. 117 Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV, адміністративний суд за клопотанням позивача або з власної ініціативи може постановити ухвалу про вжиття заходів щодо забезпечення адміністративного позову, якщо існує очевидна небезпека заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі, або захист цих прав, свобод та інтересів стане неможливим без вжиття таких заходів, або для їх відновлення необхідно буде докласти значних зусиль і витрат, а також, якщо очевидними є ознаки протиправ-

ності рішення, дії чи бездіяльності сільського, селищного та міського голови.

Відповідно до ст. 74 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед:

- територіальною громадою;
- державою;
- юридичними та фізичними особами.

Водночас ст. 75 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» розкриває суть відповідальності посадових осіб і органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою, оскільки територіальні громади формують органи місцевого самоврядування, які здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування, а саме:

- органи місцевого самоврядування та їх посадові особи є підзвітними, підконтрольними перед територіальними громадами;

- вони періодично, але не менше, ніж 2 рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету з інших питань місцевого значення;

- звітують про свою діяльність.

Іншою, вагомою формою муніципально-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування є дострокове припинення їх повноважень у визначеному законом порядку та за підставами, передбаченими статтями 78, 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Стосовно повноважень сільського, селищного та міського голови, за наявності підстав, вони можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму або ж за рішенням відповідної ради, прийнятим шляхом таємного голосування не менше як 2/3 голосів депутатів від загального складу ради. Рішення про проведення місцевого референдуму щодо припинення повноважень сільського, селищного, міського голови приймається радою як за власною ініціативою, так і на вимогу не менше як 1/10 частини громадян, які проживають на відповідній території та мають право голосу.

Крім того, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 76) конкретизує положення щодо відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед державою. Органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Разом з тим, ст. 77 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» фактично відтворює конституційну норму (ст. 56) [8], яка закріпила право кожного на відшкодування шкоди, заподіяної юридичним і фізичним особам у результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування. Така шкода відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету. Проте шкода, що є наслідком неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема, сільських, селищних і міських голів, відшкодовується за рахунок їх власних коштів.

Ці положення знайшли своє відображення в багатьох статутах територіальних громад, у тому числі у містах Комсомольськ і Кременчук Полтавської області, Світловодськ Кіровоградської області [9; 10; 11; 12].

На наш погляд, питання щодо відшкодування збитків вирішується на підставі ст. 1166 Цивільного кодексу України, якою передбачено відповідальність організацій і їх посадових осіб за заподіяну шкоду [13].

Вирішення суперечок між юридичними та фізичними особами з одного боку, та органами місцевого самоврядування — з іншого, розглядаються в судах загальної юрисдикції (для фізичних осіб) і господарських судах (для юридичних осіб) у порядку позовного провадження. Для цього юридична або фізична особа повинна звернутися з позовною заявою до суду. У випадку непогодження з рішенням суду фізичної чи юридичної особи або органу місцевого самоврядування, вони мають право оскаржити рішення суду першої інстанції до суду вищого рівня.

Юридична природа муніципально-правової відповідальності сільського, селищного та міського голови прямо пов'я-

зана з характером завдань і функцій, змістом компетенції останніх.

Аналізуючи зміст діяльності сільського, селищного та міського голови, можна виділити такі її аспекти, залежно від змісту функцій і характеру покладених обов'язків:

1) сільський, селищний, міський голова реалізує функції представника муніципальної влади, головної посадової особи місцевого самоврядування на відповідній території;

2) сільський, селищний, міський голова виконує організаційно-розпорядчі функції, які передбачені ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»;

3) сільський, селищний, міський голова також виконує адміністративно-господарські функції.

Зважаючи на це, на наш погляд, у своїй діяльності сільський, селищний, міський голова є представниками місцевої публічної влади та здійснюють повноваження, які мають не галузевий, а загальний публічний характер і реалізуються не в конкретних установах, де працюють ці особи, а в межах усєї держави чи її адміністративно-територіальних одиниць (сіл, селищ, міст).

Аналізуючи законодавство України в галузі реалізації права на місцеве самоврядування, можна стверджувати, що з моменту прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» так і не вдалося повноцінно регламентувати правовий статус сільського, селищного та міського голови. Так, найперше викликає сумнів законність рішень місцевих рад, які підписували і підписують сільські, селищні та міські голови. У зв'язку з цим викликає інтерес позиція, висловлена О. Ф. Фрицьким та Л. Л. Лабенською, які вказували на те, що в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» так і не вдалося до кінця визначити статус сільського, селищного та міського голови [14, с. 111—112; 15, с. 318]. Відповідно до ч. 1 ст. 12 профільного Закону сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади села, селища, міста. Водночас, згідно із ч. 3 ст. 12 цього Закону, він також очолює виконавчий комітет відповідної ради, го-

ловує на її засіданні й підписує її рішення. Проте ці положення суперечать ч. 4 ст. 12 Закону, яка вказує, що він не може бути депутатом будь-якої ради, і, відповідно, не може керувати роботою депутатів, оскільки на голову не поширюються права й обов'язки депутата, визначені ст. 45 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та ст. 7 Закону «Про статус депутатів місцевих рад».

Щодо цього слід погодитися з пропозицією В. Д. Шаповала, який цілком слушно висловив сумнів щодо правомірності підписання головою рішення ради [16, с. 122]. Для урегулювання цього протиріччя, на думку вченого, слід внести відповідні зміни до ст. 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо прийняття самою радою рішення про обрання голови для ведення засідань, і тільки тоді буде юридична підстава для підписання головою рішень, які приймає конкретна місцева рада.

Але, на наш погляд, ця слушна пропозиція не була конкретизована вченим, тому вважаємо за необхідне внести відповідні зміни до ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», доповнивши її таким положенням: «На пленарному засіданні сільська, селищна, міська ради приймають рішення щодо головування сільського, селищного, міського голови на засіданні ради». За цих умов і буде юридична підстава для підписання сільським, селищним, міським головою рішень, які приймає конкретна місцева рада.

Отже, муніципально-правова відповідальність сільських, селищних, міських голів є одним із важливих принципів місцевого самоврядування та вагомим елементом їх правового статусу. Удосконалення муніципально-правової відповідальності сільських, селищних, міських голів набуває особливого значення в нинішніх умовах проведення конституційної та муніципальної реформ, спрямованих на зміцнення правової, матеріальної та фінансової засад місцевого самоврядування, посилення децентралізації публічної влади в Україні. Модернізація муніципально-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування певною мірою є запорукою успішності проведення конституційної та муніципальної реформ.

ПРИМІТКИ

1. Шаповал В. Д. Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні : монографія / В. Д. Шаповал. — Кременчук : Вид. ГШ Щербатих О. В., 2010. — 156 с.
2. Энциклопедический юридический словарь. — М., 1997.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. / Відомості Верховної Ради України № 280/97. — 170 с.
4. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 р. № 452/97—ВР (Відомості Верховної Ради України (ВВР)). — 1997. — № 38. — 249 с.
5. Лазор О. Д. Територіальна організація влади в Україні : навчальний посібник / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор, О. А. Чемерис. — К. : Дакор, 2007. — 576 с.
6. Конституція України : прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. / Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — С. 141.
7. Лазор О. Д. Територіальна організація влади в Україні : навчальний посібник / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор, О. А. Чемерис. — К. : Дакор, 2007. — 576 с.
8. Конституція України : прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. / Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — С. 141.
9. Статут територіальної громади м. Світловодська Кіровоградської області. — № 366. — 26 грудня 2000 р. — 29 с.
10. Рішення Світловодської міської ради V скликання «Про внесення змін до деяких статей статуту територіальної громади м. Світловодська» від 21 травня 2004 р. — С. 1—4.
11. Статут територіальної громади м. Комсомольська Полтавської області // Архів Комсомольської міської ради Полтавської області. — 1999.
12. Статут територіальної громади м. Кременчука, затверджений рішенням сесії Кременчуцької міської ради № 18 від 09.12.2003. — 20 с.
13. Цивільний кодекс України. — Харків, ПП «ІГВІНІ», 2005. — 400 с.
14. Муніципальне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — 592 с.
15. Лабенська Л. Л. Правовий статус депутатів місцевих рад : монографія / Л. Л. Лубенська. — Дніпропетровськ, Юридична академія Міністерства внутрішніх справ, 2005. — 160 с.
16. Шаповал В. Д. Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні : монографія / В. Д. Шаповал. — Кременчук : Вид. ГШ Щербатих О. В., 2010. — 156 с.

Слободяник Тат'яна. Муниципально-правовая ответственность сельского, поселкового и городского головы в Украине.

В Украине продолжается конституционная реформа, важным направлением которой является усиление децентрализации публичной власти. В предложенном Президентом Украины законопроекте под регистрационным № 2217а предусматривается ликвидация областных и районных государственных администраций, введение института префекта и существенное усиление конституционно-правового статуса органов и должностных лиц местного самоуправления. Успешность проведения такой реформы во многом связана с реформированием института муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Поэтому предметом данной статьи является муниципально-правовая ответственность сельского, поселкового и городского головы.

Ключевые слова: юридическая ответственность, сельский, поселковый, городской голова, органы местного самоуправления.

Slobodanyk Tetiana. Municipal-legal liability of the village, settlement and city mayor in Ukraine.

Ukraine continues introducing constitutional reform which is an important area of strengthening decentralization of the public power. There is provided the elimination of regional and district state administrations, the introduction of the prefect and the significant strengthening of the constitutional and legal status of the officials of the local authorities in the bill suggested by the President of Ukraine under the registration № 2217a. The success of such reform is tightly linked to the reform of the legal liability of municipal authorities and officials of the local authorities. Therefore, the subject of this article is municipal liability of the village, settlement and city mayor.

Key words: legal liability, village, settlement, city mayor, local authorities.