

DOI 10.18524/2304-1587.2019.2(35).185992

УДК 342.553+352.075.2(474)

О. В. Прієшкіна

доктор юридичних наук, професор,

Заслужений юрист України

Одеський національний університет імені І. І. Мечникова,

кафедра конституційного права та правосуддя

Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

У статті здійснено аналіз факторів, які мають вплив на процес формування муніципальної відповідальності як особливого виду юридичної відповідальності. Автор досліджує етапи та тенденції розвитку інституту муніципальної відповідальності у період проведення в Україні муніципальної реформи. Надзвичайна увага при цьому приділяється нормативно-правовій базі місцевого самоврядування та законодавчій регламентації цього інституту на сучасному етапі. Приводяться рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення інституту муніципально-правової відповідальності в період проведення процесу децентралізації.

Ключові слова: юридична відповідальність, муніципальна відповідальність, місцеве самоврядування, територіальна громада.

Постановка проблеми. Одним із напрямів активної побудови демократичної правової держави в Україні є посилення ролі місцевого самоврядування та продовження курсу реальної децентралізації влади, який має забезпечити функціонування самостійних територіальних громад. Формування ефективних правових механізмів відповідальності й контролю діяльності суб'єктів, які здійснюють муніципальну владу, являється самостійним напрямом реформи організації місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі. Інститут відповідальності є одним із самих проблематичних і водночас «нестабільних» інститутів муніципального права. Проблема відповідальності у сфері місцевого самоврядування актуалізується не лише в практиці правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних із здійсненням місцевого самоврядування в Україні, але і в теорії муніципального права. Дана проблема потребує всебічного та глибокого дослідження з метою формування теорії відповідальності в муніципально-правовій науці. Окрім того, інтерес до проблеми забезпечення правового регулювання муніципальної відповідальності як вчених, так і широкого кола практичних працівників щороку зростає.

Саме це передусім обумовлює актуальність і теоретичну значимість даного дослідження, яке присвячено визначенню місця, ролі та значення муніципальної відповідальності в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню фундаментальних засад функціонування інститутів місцевого самоврядування, і перш

за все інституту муніципальної відповідальності, присвячено праці багатьох учених-правознавців, таких як В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемчушенко та інші. Крім того, спробам вирішити здійснення організаційно-правового статусу муніципальної відповідальності в Україні присвячено багато ґрунтовних наукових праць, серед яких дослідження Т. М. Слободяник, В. Д. Волкова, Т. М. Іванової, М. Л. Пешина.

Проте, незважаючи на наявність численних наукових праць, у яких розглядались роль і значення муніципальної відповідальності як особливого виду юридичної відповідальності, ця тема залишається актуальною в Україні через нові виклики в контексті реформи децентралізації державної влади та розширення прав місцевого самоврядування.

Метою цієї статті є дослідження основних елементів муніципальної відповідальності в Україні, а також її місця та значення в системі органів місцевого самоврядування, перспектив удосконалення на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу. Юридична відповідальність – одна із центральних категорій теорії права, що обумовило появу загальної теорії юридичної відповідальності. Більш того, в галузевих юридичних науках, таких як адміністративне право, кримінальне право й цивільне право, сформувались галузеві вчення відповідальності. У процесі розвитку муніципально-правової науки формується і власне галузеве вчення про відповідальність. Цей процес ще носить стихійний характер, оскільки мало хто із правознавців ставить перед собою задачу теоретичної розробки галузевої теорії відповідальності. Представники муніципально-правової науки, як правило, розглядають окремі проблеми правового регулювання органів і посадових осіб місцевого самоврядування та відповідної правознавчої практики, не приділяючи уваги аналізу даного правового явища на загальнотеоретичному рівні. При розробці окремих теоретичних позицій вчені-правознавці використовують у якості аргументів чинне законодавство, яке наразі надто нестабільне та далеке від удосконалення.

У навчальній і науковій літературі з муніципального права проблема відповідальності розглядається виключно в контексті відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Це об'єктивно зумовлено розвитком національного законодавства, коли автори змушені відповідати букві закону.

Дискусійність проблеми юридичної відповідальності в загальній теорії права та галузевих юридичних науках нерозривно пов'язана з неоднозначною трактовкою в навчальній і науковій літературі відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування або відповідальності в муніципальному праві в цілому. Різні концепції юридичної відповідальності знайшли своє відображення у визначеннях відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Нині можна констатувати, що найбільш відомі позиції вчених щодо питання поняття юридичної відповідальності представлено в муніципально-правовій літературі. При цьому викликає тривогу не різноманіття наукових поглядів, не дискусійність

самої проблеми, а сам автоматизм, з яким автори запозичують ті або інші дефініції та теоретичні конструкції.

Так, наприклад, вчений-правознавець М. Л. Пешин визначає юридичну відповідальність органу або посадової особи місцевого самоврядування як «...застосування до відповідного органу або особи, яка здійснила правопорушення, передбачене законом, заходів примусу в установленому порядку [1].

Вчений К. І. Амірбеков визначає юридичну відповідальність як «...форму застосування до винної особи, яка здійснила правопорушення, заходів публічно-правового примусу, які передбачені санкціями порушеної юридичної норми, в строго визначеному для цього процесуальному порядку» [2].

Особливе місце в системі юридичної відповідальності належить муніципальній відповідальності.

Саме важливість інституту муніципальної відповідальності зумовлена тим, що будь-який процес, діяльність суб'єктів місцевого самоврядування у муніципально-правових відносинах мають значну ймовірність перетворитися на антизаконні та навіть антигуманні за умови відсутності відповідальності за протиправну поведінку [3, с. 36].

Актуальність даної теми зумовлена тим, що наявність інституту відповідальності є важливим складником побудови ефективного механізму місцевого самоврядування, гарантією недопущення зловживання владою. Дослідження проблемних питань, пов'язаних із відповідальністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, має надзвичайно велике значення як для розвитку науки муніципального права, так і для вдосконалення чинного законодавства України.

Відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування базується на конституційних засадах. Так, згідно ст. 56 Конституції України кожному гарантується право на відшкодування матеріальної чи моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб під час здійснення ними своїх повноважень [4].

Із приводу цього вчений С. А. Авакян влучно зазначає, що наявність заходів відповідальності – така ж невід'ємна ознака галузі, як і суспільні відносини, які вона регулює [5].

У вітчизняній юридичній літературі питання відповідальності у муніципальному праві поки що не отримало належного дослідження. Деякі вчені-правознавці в Україні по-різному трактують поняття відповідальності.

Так, дослідниця Т. М. Слободяник у своєму дисертаційному дослідженні пропонує під муніципально-правовою відповідальністю місцевих рад і сільських, селищних, міських голів розуміти сукупність закріплених нормами муніципального права несприятливих правових наслідків, які можуть наставати до вказаних суб'єктів за протиправні рішення, нормативно-правові акти або правові акти індивідуальної дії, незаконні дії чи бездіяльність або неналежне здійснення ними повноважень із вирішення питань місцевого значення та реалізації делегованих повноважень.

Не отримали належного дослідження в науці муніципального права такі проблемні питання, як підстави відповідальності, коло її суб'єктів, види та форми, процедура притягнення до відповідальності суб'єктів муніципальних відносин тощо.

Відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування – це настання негативних наслідків у разі невиконання або неналежного виконання покладених на них законом або договором обов'язків.

Органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними та відповідальними перед територіальними громадами, а з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади – підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Вони періодично, але не менш як два рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, щодо інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування: перед державою, перед територіальною громадою, перед фізичними та юридичними особами. Крім того, відповідальність має на меті:

- дотримання законності у діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування;
- належне виконання делегованих повноважень;
- ефективність реалізації завдань і функцій місцевого самоврядування;
- тісний зв'язок населення з органами і посадовими особами місцевого самоврядування;
- врахування та захист інтересів територіальної громади при вирішенні всіх питань місцевого локально-регіонального значення.

Підстави та форми відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування чітко визначено законом.

Так, підставами відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед державою є порушення Конституції або законів України. Єдиною формою відповідальності органу місцевого самоврядування є припинення повноважень його діяльності. Що стосується посадових осіб місцевого самоврядування, то вони можуть бути притягнені до кримінальної, адміністративної та дисциплінарної відповідальності – залежно від характеру правопорушення.

Підставою відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою є: порушення Конституції або законів України; обмеження прав і свобод громадян; незабезпечення здійснення наданих їм законом повноважень. А конституційними формами відповідальності у даному випадку можуть бути:

- відкликання депутата місцевої ради виборцями;
- дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови за рішенням місцевого референдуму;
- дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної у місті ради за рішенням місцевого референдуму.

Підставами відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед юридичними та фізичними особами є прийняття неправомірних рішень, а також дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, якими заподіяно шкоду юридичним і фізичним особам. Згідно із законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», завдана шкода відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування – за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом. Обсяг майнової відповідальності за заподіяну шкоду, а також підстави її настання, визначаються нормами цивільного права.

Крім того, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно та несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону.

Водночас варто зауважити, що з метою уникнення безпідставних звинувачень на адресу органів і посадових осіб місцевого самоврядування Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що Верховна Рада України звертається до суду за висновком про визнання актів місцевої ради незаконними. І лише за наявності відповідного рішення суду та висновків профільного комітету Верховна Рада України може призначити позачергові вибори місцевої ради. Аналогічна процедура передбачена і при вирішенні питання про призначення позачергових виборів сільського, селищного, міського голови.

Також неврегульованим залишається питання щодо відповідальності органів місцевого самоврядування за виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади. Зі змісту ч. 3 ст. 143 Конституції України випливає, що вони несуть таку відповідальність лише тією мірою, в якій ці повноваження забезпечені необхідними матеріальними та фінансовими засобами. Водночас реалії сьогодення такі, що держава не виділяє матеріальні й фінансові ресурси в такому обсязі, який дозволив би належним чином забезпечити виконання делегованих повноважень.

Варто зазначити, що муніципальна відповідальність поряд із ознаками, які притаманні будь-якому з видів юридичної відповідальності, внаслідок своєї специфічної мети та політичного характеру має істотні особливості.

В окремих випадках вчені взагалі уникають дослідження муніципально-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування або розглядають її як конституційно-правову відповідальність [7]. Це перш за все зумовлено відсутністю як нормативної, так і наукової дефініції муніципально-правового делікту, який має бути підставою муніципально-правової відповідальності.

У результаті, наявним є лише фрагментарне нормативно-правове закріплення правових, процесуальних підстав притягнення до муніципально-правової відповідальності, що в кінцевому підсумку негативно позначається на ефективності функціонування цього інституту муніципального права України [8].

Наступною особливістю є мета муніципально-правової відповідальності – захист прав, свобод і законних інтересів як територіальної громади взагалі, так і кожного її окремого члена. Ці права на локально-регіональному рівні реалізуються як безпосередньо, так і опосередковано, тобто через органи місцевого самоврядування та їх службових і посадових осіб.

Виходячи з цього, слід зазначити, що муніципально-правова відповідальність є своєрідним засобом реалізації принципу народовладдя, тому що дострокове припинення місцевої ради чи міського голови можливе лише через волевиявлення територіальної громади, яка обрала відповідну раду чи міського голову.

Вчена Т. М. Слободяник підкреслює, що муніципально-правова відповідальність має специфічну систему суб'єктів, які уповноважені на вирішення питань щодо притягнення до цього виду відповідальності. Такими суб'єктами можуть бути органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові й службові особи, територіальна громада або її окрема частина. Але слід відзначити, що право безпосереднього вирішення питань притягнення до цього виду відповідальності мають лише Верховна Рада України, Президент України та органи судової влади [9].

Варто відзначити, що в цьому аспекті важливе значення має правове регулювання муніципально-правової відповідальності міського голови в Україні.

Відповідальність міського голови є досить широким поняттям, адже ця посадова особа підлягає муніципально-правовій, конституційно-правовій, адміністративно-правовій, цивільно-правовій, кримінально-правовій відповідальності. Але встановлений в українському законодавстві механізм притягнення головної посадової особи до відповідальності має низку недоліків, які значно впливають на його практичне застосування.

Відповідно до ч. 3 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», повноваження міського голови можуть бути достроково припинені за рішенням місцевого референдуму, порядок якого визначено відповідним законом [10]. Однак сьогодні законодавцем не прийнято закону, який детально регламентував би проведення місцевого референдуму, його порядок та організацію [11]. У зв'язку з цим реалізація такого механізму притягнення міського голови до відповідальності видається неможливою.

Слід погодитися з думкою вченого В. Д. Волкова, який зазначає, що перелік підстав дострокового припинення повноважень міського голови потребує доповнень. До таких підстав учений-правознавець пропонує віднести невиконання міським головою своїх обов'язків, грубе порушення норм моралі, неналежне здійснення повноважень, багаторазове порушення положень чинного законодавства тощо [12].

Однією з важливих форм забезпечення відповідальності міських голів є їх звітування. Сьогодні спостерігаються певні труднощі, пов'язані з його здійсненням, зокрема, звітування досить часто розуміється як інформування громадян про стан і напрямки розвитку територіальної громади без надання інформації про виконання головою своїх завдань. Однак, зважа-

ючи на відсутність чітких законодавчих вимог до змісту звіту, таке інформування не можна вважати незвітунням.

Вважаємо за доцільне деталізувати механізм звітування міського голови як на законодавчому рівні, так і в статуті територіальної громади, детальніше розкривши вимоги до змісту звіту, поширення його матеріалів, порядку проведення зустрічей із громадянами.

Для усунення прогалин у чинному законодавстві пропонуємо:

- доповнити ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» новими підставами, зокрема такими, як невиконання обов'язків, фактичне припинення здійснення повноважень протягом тривалого часу;
- розробити законопроект «Про місцевий референдум», у якому детально розкрити порядок проведення місцевих референдумів щодо дострокового припинення повноважень міського голови;
- чітко регламентувати процедуру звітування міського голови в статутах територіальних громад і в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Отже, міський голова виступає головною посадовою особою територіальної громади та відіграє важливу роль у забезпеченні належної роботи представницьких і виконавчих органів для вирішення ними спільних завдань. Таке розуміння ролі міського голови міститься у Європейській хартії міст II від 29 травня 2008 р., у ст. 38 якої зазначено, що міський голова повинен бути «двигуном розвитку території» [13].

У системі муніципального права особливе місце посідає інститут відповідальності суб'єктів муніципальних відносин (муніципальної відповідальності), який виступає важливим засобом гарантування прав місцевого самоврядування, захисту його прав від можливих порушень [14].

Висновки. Отже, можна зробити висновок, що теоретичне осмислення нормативно-правового регулювання юридичної відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування є одним із центральних засобів вдосконалення права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України, отримувати гарантований захист від незаконних рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб.

Дослідження проблемних питань, пов'язаних із відповідальністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, має надзвичайно важливе значення як для розвитку науки муніципального права України, так і для вдосконалення чинного законодавства України в період проведення муніципальної реформи.

Список літератури

1. Пешин Н. Л. Муниципальное право: схемы и комментарии: учебное пособие. Москва: «Статут», 2001. С. 240.
2. Амирбеков К. И. Юридическая защита местного самоуправления, ответственность его органов и должностных лиц: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 2001. С. 8.

3. Слободяник Т. М. Поняття, ознаки та джерела муніципально-правової відповідальності. *Право і суспільство*. 2016. № 1. С. 36-41.
4. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 15.10.2019).
5. Авакьян С. А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности. *Конституционно-правовая ответственность*. М: Изд-во Московского университета, 2001. С. 9-16.
6. Слободяник Т. М. Муніципально-правова відповідальність місцевих рад та сільських, селищних, міських голів в Україні: дис. ... к. ю. н.: спец. 12.00.02. Київ, 2016. 262 с.
7. Погорілко В. Ф., Фрицький О. Ф., Баймуратов М. О. Муніципальне право України. Київ: Юрінком Інтер, 2001. 352 с.
8. Слободяник Т. М. Муніципально-правова відповідальність – окремий вид юридичної відповідальності. *Публічне право*. 2016. №1. С. 345-352.
9. Слободяник Т. М. Поняття, ознаки та джерела муніципально-правової відповідальності. *Право і суспільство*. 2016. № 1. С. 36-41.
10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 15.10.2019).
11. Іванова Т. М. Відповідальність органів і посадових осіб муніципальної влади в Україні: історико-правовий аналіз. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2014. № 1. С. 164-175.
12. Волков В. Д. Правовий статус мера міста: європейський досвід. *Вісник Донецького університету економіки та права*. 2012. № 2. С. 3-8.
13. Європейська хартія міст II (Маніфест нової урбаністики): Міжнародний договір від 29.05.1992 р. URL: <http://www.coe.org/cplre/> (дата звернення: 15.10.2019).
14. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Муніципальне право України: навчальний посібник. К.: Атіка, 2003. 672 с.

Стаття надійшла до редакції 17.10.2019 р.

О. В. Приешкина

Одесский национальный университет имени И.И. Мечникова,
кафедра конституционного права и правосудия
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В УКРАИНЕ

Резюме

В статье проведен анализ факторов, влияющих на процесс становления муниципальной ответственности как особого вида юридической ответственности. Автор исследует этапы и тенденции развития института муниципальной ответственности в период проведения в Украине муниципальной реформы. Особое внимание при этом уделяется нормативно-правовой базе местного самоуправления и законодательной регламентации этого института на современном этапе. Приводятся рекомендации и предложения касательно усовершенствования института муниципальной ответственности в период проведения процесса децентрализации.

Ключевые слова: юридическая ответственность, муниципальная ответственность, местное самоуправление, территориальная громада.

O. V. Prieshkina

Odesa I. I. Mechnikov National University,
The Department of Constitutional Law and Justice
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odesa, 65058, Ukraine

SOME PROBLEMS OF MUNICIPAL RESPONSIBILITY ISSUES IN UKRAINE

Summary

The article analyzes the factors that have influence and significance on the process of forming municipal liability as a special type of legal liability. The author examines the stages and tendencies of development of the municipal responsibility institute during the period of municipal reform in Ukraine. Extraordinary attention is paid to the legal framework of local self-government and the legislative regulation of this institute at the present stage. Recommendations and proposals are being made to improve the institution of municipal liability during the decentralization process.

Key words: legal responsibility, municipal responsibility, local government, territorial community.