

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПЕРЕД ТЕРИТОРІАЛЬНОЮ ГРОМАДОЮ

Анотація

В аналітичній записці розглядаються питання забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою. Досліджено існуючі недоліки в механізмах забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні, запропоновано рекомендації для органів влади щодо їх усунення.

Аналітична записка

Становлення України як демократичної держави неможливе без розвиненої системи місцевого самоврядування, одне з центральних місць в якій посідають органи місцевого самоврядування. Саме від їх рішень значною мірою залежать ефективність вирішення питань місцевого значення, раціональність використання бюджетних коштів, благоустрій населених пунктів, соціально-економічний і культурний розвиток адміністративно-територіальних одиниць у цілому.

Важливим елементом статусу органів місцевого самоврядування є інститут відповідальності, який, з одного боку, має виступати засобом стримування дій цих органів у межах правових та моральних норм, а з іншого – слугувати стимулом для ефективного функціонування відповідних органів, активізувати роботу посадових осіб та мобілізувати ресурси при розв'язанні проблем життєзабезпечення адміністративно-територіальних одиниць.

Статус територіальної громади як інстанції закріплено в ч. 1 ст. 74 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, де йдеться про те, що **органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами.**¹ Члени територіальних громад, впливаючи на органи влади у різних формах, основними з яких є форми їх безпосереднього (прямого) волевиявлення, реалізують тим самим своє право на запит до створених ними органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, депутатів місцевих рад, внаслідок чого останні зобов'язані надати інформацію, відзвітувати, “відповісти” за свою діяльність.

Водночас реалії сьогодення свідчать про непоодинокі випадки безвідповідального ставлення органів місцевого самоврядування до покладених на них завдань, зловживання посадовими особами та депутатами місцевих рад своїм становищем, невиконання чи неналежного виконання своїх функцій. Особливо гостро означені питання постають в контексті забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування перед тим суб'єктом, який власне їх і сформував – територіальною громадою відповідного села, селища, міста.

Безвідповідальне ставлення органів місцевого самоврядування може мати різний прояв: від порушення трудової дисципліни до зловживання владою, вчинення корупційних правопорушень, заподіяння шкоди державі, територіальній громаді, фізичним чи юридичним особам.

Варто підкреслити, що дослідження відповідальності органів місцевого самоврядування ускладнюється багатоаспектністю феномену відповідальності, різмаїттям її видів та форм. В залежності від виду відповідальності органів місцевого самоврядування може наставати за скоєння злочину, дисциплінарного проступку, неналежне здійснення публічної влади (юридична відповідальність), заподіяння моральної шкоди (моральна відповідальність), за невтління в життя передвиборчих програм (політична відповідальність).

¹ Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 року, № 280/97 (із змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

Безвідповідальне ставлення органів місцевого самоврядування до покладених на них завдань, зловживання посадовими особами своїми повноваженнями можуть призводити до порушення законодавства, погіршення економічного та екологічного стану в адміністративно-територіальній одиниці, ставити під загрозу життя та здоров'я мешканців, дестабілізувати суспільно-політичну ситуацію, вести до втрати довіри з боку територіальної громади.

Труднощі у забезпеченні відповідальності органів місцевого самоврядування України перед територіальною громадою проявляються у низці таких аспектів:

1. Недосконалість механізму притягнення до відповідальності органів місцевого самоврядування, пов'язана із неврегульованістю питань місцевих референдумів та статутів територіальних громад.

Прикладами підстав для юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою можуть виступати порушення Конституції або законів України, обмеження прав і свобод громадян, незабезпечення здійснення наданих органам самоврядування повноважень, неправомірні рішення та ін. Так, відповідно до ч. 3 ст. 78 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”² не менш як одна десята частина громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу, можуть порушити питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної у місті ради за рішенням місцевого референдуму. Також на вимогу не менш як однієї десятої частини громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу, сільська, селищна, міська рада повинна прийняти рішення про проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови (ч. 4 ст. 79 Закону). Відповідно до ч. 2 ст. 80 Закону загальні збори громадян, що утворили відповідний орган самоорганізації населення, можуть прийняти рішення про дострокове припинення його повноважень. Також виборці можуть відкликати депутата місцевої ради у передбачених законом випадках.

При цьому визначені законодавством механізми притягнення до відповідальності органів місцевого самоврядування є доволі неефективними або навіть нездійсненними з точки зору їх практичного втілення. Яскравим прикладом є встановлена Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” вимога щодо проведення місцевого референдуму для дострокового припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної у місті ради чи сільського, селищного, міського голови. Очевидно, що за відсутності законодавства, яке регулює питання проведення місцевого референдуму, даний механізм притягнення до відповідальності органа місцевого самоврядування жодній територіальній громаді реалізувати неможливо.

Подібна проблема законодавчої неврегульованості існує і стосовно низки інших механізмів притягнення до відповідальності органів місцевого самоврядування та форм участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Зокрема, відповідно до статей 8, 9 та 13 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади; порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради та порядок обнародування рішення ради, прийняте з питання, внесенного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, визначають представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади; порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади. Наведені положення свідчать про те, що розглянуті механізми потребують своєї подальшої деталізації, конкретизації та

² Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 року, № 280/97 (із змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

врегулювання в окремому нормативно-правовому акті – статуті територіальної громади. Крім того, закріплення в ч. 2 ст. 13 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” необхідності проведення громадських слухань не рідше одного разу на рік підтверджує те, що законодавством передбачається певна періодичність (обов’язковість) цієї форми взаємодії органів місцевого самоврядування з територіальною громадою, порядок організації якої, відповідно до ч. 4 вказаної статті, знову ж таки, визначається статутом відповідної громади.

Водночас у ст.19 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” прийняття місцевою радою статуту відповідної територіальної громади не визнається обов’язковою процедурою, йдеться лише про можливість представницького органу місцевого самоврядування прийняти статут територіальної громади села, селища, міста.

Для врегулювання зазначених суперечностей видається доцільним закріпити у законодавстві обов’язковість статутів для територіальних громад. Крім того, що статут виступає важливим нормативно-правовим актом конкретизації механізмів забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою, він дозволяє врегулювати суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування, які виникають на місцевому рівні і які не врегульовані (повністю або частково) законодавством.

Довідково: Станом на 01.01.2015 р. в Україні було зареєстровано лише 2378 статутів територіальних громад, у той час, як загальна кількість територіальних громад складає понад 11 тис.³

2. Непослідовність норм вітчизняного законодавства щодо вимог до кандидатів на посади сільських, селищних, міських голів.

Варто відзначити, що підвалини відповідальності органів місцевого самоврядування перед територіальними громадами мають закладатися ще під час формування цих органів. Тому, наприклад, для виборних органів особливої ваги набувають питання застосування виборчих систем, організації та проведення виборів, забезпечення легітимності відповідних процедур, представлення інтересів територіальної громади. Водночас в чинному законодавстві не завжди послідовно реалізовано ці вимоги. Так, зокрема, згідно з Конституцією та Законом України “Про місцеві вибори”, депутатами, сільськими, селищними, міськими головами можуть бути обрані громадяни, які не проживають на території відповідної ради та не являються членами цих територіальних громад.⁴ Це ставить під сумнів дієве представлення інтересів територіальної громади та реальну відповідальність перед нею особи, яка фактично не належить до неї. Враховуючи невизначеність терміну «інтереси територіальної громади», досить складно довести факт їх порушення у судовому порядку. Тому доцільно у законодавстві закріпити як одну з вимог до кандидатів на посади сільських, селищних, міських голів їх обов’язкову належність до відповідної територіальної громади та проживання в межах відповідного виборчого округу.

Довідково: У переважній більшості європейських країн однією з обов’язкових вимог до кандидатів на посади у муніципальні органи є їх проживання на відповідній території. У Великобританії і Франції, замість проживання, встановлюються «альтернативні» вимоги до кандидатів щодо приналежності до громади. Зокрема, у Франції кандидат у депутати, який не проживає на території громади, може бути зареєстрований як

³ Статистична інформація за основними напрямками діяльності Головного та територіальних органів юстиції з питань легалізації об’єднань громадян, державної реєстрації друкованих засобів масової інформації за 2014 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.drsv.gov.ua/file/14307>.

⁴ Закон України “Про місцеві вибори” від 14 липня 2015 року, N 595-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 37-38. – Ст. 371.

Конституція України : прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. із змінами і доповненнями, внесеними законами України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

платник податку у даній громаді. При цьому частка таких депутатів не може перевищувати 25 % від складу місцевої ради (для муніципалітетів з кількістю жителів менше 500 осіб – до 50 %). У Великобританії альтернативою постійного проживання є володіння нерухомістю на території муніципалітету або здійснення професійної діяльності не менше року за основним місцем роботи.

3. Деперсоніфікація суб'єкта відповідальності, що призводить до складності у встановленні вини конкретних осіб у випадку правопорушень у сфері місцевого самоврядування.

Окремо варто розглянути питання, пов'язане з тим, що деякі органи місцевого самоврядування свої рішення приймають колегіально. Так, відповідно до ч. 2 ст. 59 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” рішення місцевої ради приймається на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, крім випадків, передбачених законодавством. Тому одним із важливих питань є персоніфікація суб'єкта відповідальності. Якщо суб'єкт управління деперсоніфікований, то його відповідальність “розсіюється”, що часто призводить до безвідповідальності органу самоврядування за наслідки своєї діяльності чи бездіяльності. Відповідно, значна кількість правопорушень у сфері місцевого самоврядування є результатом ухвалення колегіальних рішень. При цьому виникають складності у встановленні вини конкретних осіб.

4. Неповнота і недосконалість механізмів притягнення до відповідальності представників ОМС за бездіяльність.

Згідно вітчизняного законодавства органи місцевого самоврядування несуть відповідальність не лише за діяльність, але і за бездіяльність. Бездіяльність – це пасивна форма поведінки органу місцевого самоврядування, яка виражається у невчиненні ним тих дій, які він був зобов'язаний і міг вчинити. Наприклад, у ч. 2 ст. 75 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачено, що “територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень”⁵. У даному випадку невиконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень можна кваліфікувати як бездіяльність. Особливістю відповідальності за бездіяльність є те, що вона настає лише у випадку, коли орган самоврядування порушив свій регламентований нормами обов'язок, хоча і мав реальну можливість його виконати.

Поширеними прикладами бездіяльності представників ОМС є:

- відсутність звітування сільського, селищного, міського голови, а також депутатів місцевих рад перед громадою;
- пропуск депутатами місцевих рад пленарних засідань ради або засідань постійних комісій.

Основною нормою законодавства, яка визначає процедуру звітування сільського, селищного, міського голови є ч. 7 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де зазначається, що сільський, селищний, міський голова не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед територіальною громадою. Разом з тим, **чинним законодавством не регламентовано процедуру звіту голови ОМС перед громадою та не встановлено переліку питань, які необхідно висвітлювати під час звіту.** У зв'язку з цим посадові особи ОМС часто неправильно трактують поняття «звітування», та ототожнюють його з інформуванням громадян на зустрічах з ними.

⁵ Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 року, № 280/97 (із змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

Депутати місцевих рад часто не звітують перед виборцями про свою діяльність, обґрунтовуючи свою бездіяльність відсутністю встановлених місцевою радою строків їхнього звітування.

Довідково: В результаті дослідження, проведеного експертом ІПЦ «Наше право» на основі аналізу Єдиного державного реєстру судових рішень за період 2006 – 2013 рр., виявлено, що неправомірні діяння сільських, селищних, міських голів щодо звітування найактивніше оскаржували у 2009 р. (виявлено 3 судових рішення), 2012 р. (4 судових рішення) та 2013 р. (3 судових рішення). Суб'єктами звернення до суду виступали не лише члени територіальної громади – мешканці сіл, селищ, міст, – а й депутати відповідних місцевих рад.

*Неправомірні діяння депутатів місцевих рад оскаржувались у 2007 р. (виявлено 1 судове рішення), 2008 р. (1 судове рішення), 2009 р. (1 судове рішення), 2010 р. (1 судове рішення), 2011 р. (1 судове рішення), 2012 р. (2 судових рішення) та 2013 р. (2 судових рішення) Предметом судових спорів було – визнання неправомірною бездіяльність депутата місцевої ради щодо відсутності звітування про свою діяльність перед виборцями свого виборчого округу та зобов'язання його прозвітувати; визнання неправомірною бездіяльність голови місцевої ради, місцевої ради щодо невнесення на розгляд ради та не встановлення строків здійснення звітування депутатами місцевої ради тощо.*⁶

Попри те, що систематична відсутність депутата на засіданнях ради прямо призводить до невиконання депутатських обов'язків, процедура притягнення його до відповідальності є дуже складною, що зводить до мінімуму реальність її реалізації. Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 37 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»⁷ пропуск депутатом місцевої ради протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії є підставою для відкликання депутата виборцями.

*Довідково: За даними Громадського руху ЧЕСНО, станом на 19.10.2015 р. пропустили більше 50 % сесійних засідань та / або засідань комісій протягом року 20-45 % депутатів місцевих рад (для прикладу – 44 % депутатів Львівської обласної ради, понад 40 % депутатів Чернігівської обласної ради, 27,1 % депутатів Київської обласної ради).*⁸

Із ініціативою відкликання можуть виступати лише виборці, зібравши відповідну кількість підписів. Згідно ч. 7 ст. 41 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» вищий керівний орган партії розглядає звернення територіальної виборчої комісії щодо відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою та приймає рішення про відкликання такого депутата за народною ініціативою або про відмову в задоволенні цієї ініціативи. Таким чином, навіть якщо місцева громада пройде надскладну процедуру збору численних підписів, остаточне рішення про відкликання залишається за партією, яка висунула кандидата. У зв'язку з цим **масштабність явища бездіяльності депутатів місцевих рад в Україні супроводжується практичною відсутністю їх притягнення до відповідальності.**

5. Пасивність населення, недостатній контроль органів влади з боку виборців, що призводять до втрати територіальною громадою своєї функції інстанції в системі

⁶ Кунька Г. Як змусити міського голову та депутата через суд прозвітувати перед громадою? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gromada.lviv.ua/article/874>.

⁷ Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11.07.2002 № 93-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/93-15>.

⁸ Чернігівська облрада: понад 40 % депутатів - кандидати на відкликання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.chesno.org/post/203/>.

У Львівській облраді майже половина депутатів є кандидатами на відкликання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.chesno.org/post/216/>.

Київська облрада: третина депутатів – кандидати на відкликання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.chesno.org/post/213/>.

відповідальності.

Розглядаючи проблему відповідальності органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою, надзвичайно важливо відзначити суттєву роль самої громади в цьому питанні. Члени локальної спільноти, які сформували органи місцевого самоврядування та надали їм повноваження виражати та захищати свої інтереси, мають артикулювати запити до цих органів та вимагати звітування від них. У цьому контексті суттєве значення у забезпеченні відповідальності органів місцевого самоврядування відіграють самі мешканці, їх активність, ініціативність та громадянська позиція.

Довідково: За результатами дослідження, проведеного у 2014 р., з'ясувалося, що більшість населення в містах України досить скептично ставиться до власних можливостей впливати на рішення місцевої влади. Про відсутність таких можливостей повідомили, зокрема, більше 77 % опитаних.

Відповідаючи на запитання «Наскільки Ви можете впливати на процеси прийняття рішень на місцевому рівні?», переважна більшість респондентів зазначила, що вони або взагалі не впливають (67,9 %), або чинять незначний вплив (19,6 %).⁹

Пасивність населення, нездатність реалізовувати жителями власний потенціал, скептичне ставлення та сумніви щодо своїх можливостей впливати на органи та посадових осіб місцевого самоврядування навіть за умови порушення останніми прав та законних інтересів громадян нівелюють значення громади як інстанції в системі відповідальності самоврядування, руйнуючи її. Для запобігання такій ситуації доцільно вести широку просвітницьку та інформаційну діяльність стосовно прав громадян на участь у місцевому самоврядуванні, роз'яснювати населенню конституційні основи та гарантії місцевого самоврядування, можливості мешканців впливати на органи влади.

Рекомендації:

Першочерговими заходами із врегулювання питання забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою є такі кроки:

1. Профільним комітетам Верховної Ради у взаємодії з Міністерством юстиції України усунути правові недоліки в нормах із забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування:

- розробити законопроект “Про місцевий референдум”, або ж доопрацювати існуючі законопроекти і винести на розгляд Верховної Ради України. У тексті законопроекту, зокрема, необхідно чітко прописати процедуру проведення місцевого референдуму для дострокового припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної у місті ради чи сільського, селищного, міського голови у відповідності із Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”;

- закріпити в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” положення про обов’язковість статуту територіальної громади;

- на законодавчому рівні (у Законі України “Про місцеві вибори”) визначити як одну з вимог до особи, яка має право бути обраною депутатом місцевої ради, сільським, селищним, міським головою, її обов’язкову належність до відповідної територіальної громади та проживання в межах відповідного виборчого округу.

2. Кабінету міністрів України на виконання Цілі 3 Державної Стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року¹⁰, яка містить низку завдань з підвищення якості та ефективності роботи місцевих органів влади, зобов’язати місцеві

⁹ Взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю: стан, перспективи, рекомендації та практики : Аналітичний звіт / Лиска О.Г., Засадко В.В., Юрченко М.М., Томнюк О.Є. – К. : АМУ, 2014. – 28 с.

¹⁰ Державна Стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.

держадміністрації розробити план заходів навчально-інформаційного характеру з питань взаємодії з громадськістю, зокрема за таким напрямками:

- організація тренінгів для громадськості з підвищення обізнаності населення про можливості впливати на органи місцевого самоврядування, отримувати інформацію про їх діяльність, здійснювати контроль за їх діями;

- розробка та поширення буклетів про механізми взаємодії громадськості з місцевими органами влади, порядок ініціювання громадою притягнення до відповідальності представника ОМС за бездіяльність;

- залучення місцевих ЗМІ до поширення інформації про звітування представників ОМС.

В. В. Засадко,

к.е.н., старший науковий співробітник РФ НІСД у м. Львові,

О. Г. Лиска,

к.держ.упр., начальник відділу аналітичної та презентаційної роботи
Департаменту з підвищення конкурентоспроможності регіону
Харківської обласної державної адміністрації (за згодою)