

УДК 342.5

Р. І. Панчишин,
кандидат юридичних наук,
Ужгородський національний
університет

МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ: ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ

Стаття присвячена висвітленню поняття та особливостей муніципально-правової відповідальності органів місцевого самоврядування. Проведено аналіз наукових концепцій щодо регулювання місцевого самоврядування; визначено основні форми організації місцевого самоврядування та місця серед них об'єднаної територіальної громади. На підставі проведеного наукового дослідження сформульовано висновок про основні переваги об'єднаної територіальної громади як форми організації місцевого самоврядування.

Ключові слова: об'єднана територіальна громада, місцеве самоврядування, форма організації.

Р. И. Панчишин,
кандидат юридических наук,
Ужгородский национальный
университет

МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ: ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ

Статья посвящена освещению основных преимуществ объединенной территориальной общины как формы организации местного самоуправления в Украине. Проведен анализ положений конституционного законодательства в сфере регулирования местного самоуправления; определены основные формы организации местного самоуправления и места среди них объединенной территориальной общины. На основании проведенного научного исследования сформулирован вывод об основных преимуществах объединенной территориальной общины как формы организации местного самоуправления.

Ключевые слова: объединенная территориальная община, местное самоуправление, форма организации.

R. I. Panchyshyn,
Candidate of Juridical Science,
Uzhhorod National University

MUNICIPAL AND LEGAL RESPONSIBILITY: CONCEPT AND FEATURES

The article is devoted to highlighting the main advantages of the united territorial community as a form of organization of local self-government in Ukraine. The analysis of the provisions of constitutional legislation in the sphere of regulation of local self-government is carried out; the basic forms of organization of local self-government and place among them of the united territorial community are defined. On the basis of the conducted scientific research the conclusion about the main advantages of the united territorial community as a form of organization of local self-government is formulated.

Key words: *united territorial community, local self-government, form of organization.*

Важливою характеристикою спроможної об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин є її здатність самостійно відповідати за наслідки прийнятих (не прийнятих) та реалізованих (не реалізованих) рішень та здійснених (не здійснених) дій. Відповідальність у цьому контексті розглядається передусім у позитивному значенні та переважно у соціальному аспекті. Однак це не виключає можливості застосування до деяких суб'єктів муніципально-правових відносин юридичної відповідальності у сенсі певних зобов'язань та обмежень, тобто у розумінні юридичної санкції (ретроспективна відповідальність). Однак у цьому випадку йдеться про юридичну відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування, оскільки об'єднана територіальна громада фактично не може бути суб'єктом юридичної відповідальності у ретроспективному значенні.

Таким чином, основною метою цього дослідження є визначення поняття та сутності муніципально-правової відповідальності, а також основні критерії її відмежування від конституційно-правової.

Окремі аспекти поняття муніципально-правової відповідальності досліджували такі науковці, як Ю. М. Бисага, Д. М. Белов, І. А. Грицяк, К. О. Линьов, Г. В. Макаров, К. І. Ровинська, Л. А. Касинюк та ін. Однак переважна більшість учених розглядали організаційні або адміністративно-управлінські питання провадження реформи місцевого самоврядування. У зв'язку з цим необхідно констатувати, що наразі практично відсутні комплексні наукові дослідження, присвячені визначенню основних переваг об'єднаної територіальної громади як форми організації місцевого самоврядування, у конституційно-правовому аспекті.

Муніципально-правова відповідальність органів місцевого самоврядування є недостатньо дослідженим питанням у вітчизняній правовій науці.

При цьому слід погодитись з думкою науковців, які обґрунтовують, що аналіз відповідальності в місцевому самоврядуванні є важливим не лише в суто академічному аспекті, але і має вихід на реальне муніципальне життя, на ті інституції, які щоденно приймають важливіші для життєдіяльності окремого муніципального організму рішення.

Звідси є всі підстави вважати відповідальність у місцевому самоврядуванні одним із основних інститутів публічного права [1, с. 270].

Зокрема, на думку В.Д. Шаповала, практичне значення відповідальності у місцевому самоврядуванні полягає у тому, що разом з визнанням свободи дій (правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування) держава в певному сенсі дистанціюється від наслідків, які є результатом самостійних самоврядних дій територіальних громад. Конструкцію «під власну відповідальність» слід розуміти як самовідповідальність у тому сенсі, що заплановані і здійснювані рішення та дії місцевого самоврядування повинні спиратися тільки або переважно на власні ресурси, матеріальні та інші засоби [2, с. 73].

Традиційно у науці конституційного та муніципального права при дослідженні питань юридичної відповідальності суб'єктів муніципально-правових відносин передусім згадують конституційно-правову та муніципально-правову відповідальність. Причому деякі науковці наполягають на суттєвій відмінності означених видів юридичної відповідальності, інші ж навпаки – не вбачають між ними суттєвої різниці, зазначаючи, що відповідальність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб належить до конституційно-правової відповідальності.

Зокрема, В. В. Гецько вважає, що нормативною основою конституційно-правової відповідальності виступає конституційне та законодавче закріплення тих фактичних неправомірних дій, при скоєнні яких і настає конституційно-правова відповідальність. Фактичною підставою виникнення конституційно-правової відповідальності, як зазначає науковець, є саме конституційний делікт, скоєний суб'єктом конституційно-правових відносин. Процесуальною підставою настання конституційно-правової відповідальності є прийняте відповідним органом (посадовою особою) рішення про факт конституційного правопорушення [3, с. 165].

Тобто у ретроспективному значенні конституційна відповідальність настає за вчинення органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами конституційного делікту.

При конституційно-правовому делікті, на думку П. Б. Пилипишина, не виконуються або неналежним чином виконуються обов'язки, закріплені нормами конституційного права, покладені на державні і громадські органи, їх посадовців і громадян, порушуються права і законні інтереси учасників конституційно-правових відносин. Конституційно-правові делікти виявляються в перевищенні державними органами і посадовцями повноважень, закріплених за ними конституцією та законами України. Вихід будь-якого державного органу за межі своїх повноважень, так само як і нездійснення їх у належних випадках, є неправомірною дією [4, с. 79].

Таким чином, конституційна відповідальність являє собою особливий вид юридичної відповідальності, який, на відміну від інших видів відповідальності, урегульований нормами конституційного права, виражається у настанні несприятливих наслідків саме для суб'єктів конституційних правовідносин – суб'єктів публічно-владних повноважень усіх рівнів. Конституційно-правові санкції можуть виражатися у достроковому припиненні повноважень відповідного суб'єкта, скасуванні його рішення тощо. Особливістю конституційної відповідальності також є те, що вона може настати й через відсутність вини суб'єкта владних повноважень, а лише у силу того, що він не достатньо ефективно виконує покладені на нього обов'язки. Тобто конституційна відповідальність не пов'язана безпосередньо з особою (персоною), а лише з політико-правовим та публічно-владним статусом відповідного органу або посадової особи.

Деякі науковці з цього приводу справедливо зазначають, що розглядати конституційно-правову відповідальність лише як різновид юридичної відповідальності було б не доцільно, оскільки: по-перше, таке трактування звужує відповідальність суб'єктів конституційних відносин лише до відповідальності перед державою та іншими суб'єктами конституційних правовідносин і не враховує інших соціальних суб'єктів, від імені яких суб'єкти конституційних відносин забезпечують управління загальносуспільними справами; по-друге, конституційно-правовій відповідальності властиві не лише риси юридичної відповідальності у чистому вигляді, а й риси соціальної відповідальності (відповідальність не лише перед державою, а й перед суспільством як суб'єктом соціальних відносин). У зв'язку з цим ученими пропонується розглядати конституційно-правову відповідальність як різновид соціально-правової, а не суто юридичної (правової) відповідальності [5, с. 96].

Досліджуючи правову природу муніципально-правової відповідальності, справедливо зауважити, що, на відміну від інших видів юридичної відповідальності, вона не є достатньо поширеною та не так часто застосовується на практиці. Причиною цього є відсутність реальних механізмів її застосування або занадто громіздкий та складний характер деяких процедур.

На думку Т. М. Іванова, в основі сучасного розуміння поняття відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування покладено насамперед обов'язок зазначених суб'єктів муніципальної влади зазнати певних негативних наслідків у разі неналежного, неякісного, неефективного виконання своїх компетенційних повноважень. Метою такої відповідальності, як вважає вчений, передусім є спонукання органів та посадових осіб місцевого самоврядування до належного виконання покладених на них функцій і повноважень, прийняття законних рішень, а також забезпечення функціонування місцевого самоврядування в інтересах населення та суспільства в цілому [6, с. 166].

Отже, наведені вище наукові концепції показують, що конституційно-правова відповідальність може застосовуватися однаково як до органів державної влади, їх службових та посадових осіб, так і до органів місцевого самоврядування, тобто до суб'єкта, наділеного реальною публічною владою. Разом з тим деякі науковці наполягають на тому, що суб'єкти владних повноважень у муніципально-правових відносинах несуть не конституційну, а муніципальну відповідальність. Слід підтримати вчених, які вважають, що конституційно-правова та муніципально-правова відповідальність є різними видами соціально-правової відповідальності, які передусім розмежовуються за суб'єктом та об'єктом складом.

Так, С. Орлов пропонує виокремити ряд відмінностей між конституційно-правовою та муніципальною відповідальністю, зокрема: 1) муніципально-правова відповідальність є різновидом публічно-владного примусу, а не державного примусу в «чистому» вигляді як конституційно-правова відповідальність; 2) використання норм різних галузей права при визначенні мір відповідальності, які застосовуються до органів і посадових осіб місцевого самоврядування; 3) особливе коло суб'єктів муніципально-правової відповідальності (до них не входять органи державної влади, тоді як до суб'єктів конституційної слід також включати органи державної влади); 4) інші підстави відповідальності (зокрема, відкликання виборної посадової особи місцевого самоврядування здійснюється за ініціативою населення в порядку і на підставах, передбачених законом і статутами муніципальних утворень); 5) притягнення до муніципально-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, яке можуть здійснювати спеціально

на це уповноважені органи або посадові особи як місцевого самоврядування, так і вищі органи та посадові особи державної влади [7, с. 211–212].

Подібної думки дотримується Т. Слободняк. Разом з тим, порівнюючи конституційну та муніципально-правову відповідальність, вчена дійшла висновку, що остання не знайшла свого належного відображення ні в доктринальному, ні в нормативно-правовому аспектах. При цьому вважає, що є всі підстави для виокремлення муніципально-правової відповідальності в окремий вид юридичної відповідальності, оскільки саме муніципально-правова відповідальність покликана забезпечити дієвість правових норм муніципального права, сприяти утвердженню законності та правопорядку у сфері місцевого самоврядування, захистити права суб'єктів муніципально-правових відносин від незаконних порушень і покарати винних у скоєнні муніципально-правових деліктів [8, с. 348–349].

Необхідно погодитись із висловленим зауваженням, оскільки питання муніципально-правової відповідальності не достатньо досліджені у вітчизняній науці муніципального права, незважаючи на те, що такий вид відповідальності є важливою складовою правового статусу суб'єктів муніципально-правових відносин.

З цього приводу варто зазначити, що у зарубіжній літературі сформувалась доктринальна концепція стосовно розуміння муніципально-правової відповідальності, її складного та неоднозначного юридичного характеру, суб'єктного складу.

Так, деякі науковці з цього приводу зазначають, що можливість муніципальної відповідальності заснована на конституційній муніципальній політиці у нерозривному зв'язку з відносно невизначеними причинами та вимогами застосування такої відповідальності, що створює неабиякий потенціал для значної кількості претензій до муніципалітетів. Це пояснюється, що до структури органів місцевого самоврядування як суб'єктів муніципально-правових відносин входять численні відділи та інші структурні підрозділи, у яких проходять службу обрані суб'єкти владних повноважень, які у своїй діяльності в основному спираються на найманих працівників. На практиці виникає ситуація, що помилка відповідного працівника сприймається суспільством (громадою) як помилкове (а іноді – неправомірне) рішення відповідного органу місцевого самоврядування. Відтак юридична природа муніципально-правової відповідальності досі однозначно не визначена, як і власне її межі та підстави [9, с. 655–656].

У свою чергу, Б. Бекінг визначає більш конкретні засади муніципально-правової відповідальності. Зокрема, вважає, що орган місцевого самоврядування має статус юридичної особи, який є самостійним суб'єктом муніципальних правовідносин. Така ситуація виключає відповідальність територіальної громади за дії органу місцевого самоврядування. Статус юридичної особи органу місцевого самоврядування дозволяє йому самостійно звертатися до судових органів чи бути відповідачем у справах за позовом фізичних або юридичних осіб [10, с. 6].

Отже, у зарубіжній науковій доктрині склався двоякий підхід до розуміння муніципально-правової відповідальності: з одного боку, її застосування стає можливим лише до органів місцевого самоврядування, при цьому територіальна громада (об'єднана громада), яка обрала такий орган, не може нести відповідальність за його дії; з іншого, – визначити межі та підстави конституційної чи муніципально-правової відповідальності органу місцевого самоврядування також досить складно через те, що відповідний орган складається не лише з обраних депутатів, голів тощо, але й з найманих працівників, з вини яких може бути допущено помилку або прорахунок.

Проведений у цій статті науково-правовий аналіз показує, що органи місцевого самоврядування та їх посадові особи несуть відповідальність перед відповідною територіальною громадою (об'єднаною громадою) та перед державою. Юридична природа відповідальності органів місцевого самоврядування перед територіальною (об'єднаною) громадою обумовлена тим, що остання уповноважує відповідні органи місцевого самоврядування та обраних посадових осіб (сільського, селищного, міського голови) на виконання функцій місцевого самоврядування, розпорядження та управління від її імені комунальним майном, землями, фінансовими та природними ресурсами, приймати рішення у сфері забудови та розвитку територій тощо. Природа відповідальності органів місцевого самоврядування перед державою виявляється у тому, що саме держава визначає конституційні та законодавчі засади функціонування органів місцевого самоврядування, відтак, органи місцевого самоврядування відповідають перед державою за їх дотримання.

Перспективами подальших наукових досліджень у цій сфері має стати визначення конкретних підстав та умов притягнення органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб до муніципально-правової відповідальності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Чурсін В. П. Конституційно-правові санкції в системі відповідальності у сфері місцевого самоврядування / В. П. Чурсін // Актуальні проблеми державного управління. – 2008. – № 2. – С. 268–276.
2. Шаповал В. Д. Конституційно-правові підстави відповідальності представницьких органів та посадових осіб органів місцевого самоврядування / В. Д. Шаповал // Право і суспільство. – 2013. – № 6. – С. 72–76.
3. Гецько В. В. Конституційно-правова відповідальність народних депутатів України та депутатів місцевих рад: проблеми теорії та практики: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». / В. В. Гецько. – Ужгород, 2015. – 195 с.
4. Пилипишин П. Б. Конституційно-правова відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / П. Б. Пилипишин. – К., 2017. – 246 с.
5. Книш В. В. Методологічні засади розуміння сутності та ознак конституційно-правової відповідальності суб'єктів конституційних правовідносин / В. В. Книш // Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. – 2014. – № 10. – С. 92–98.
6. Іванова Т. М. Відповідальність органів і посадових осіб муніципальної влади в Україні: історико-правовий аналіз / Т. М. Іванова // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2014. – № 1. – С. 164–175.
7. Орлов С. Принципи місцевого самоврядування / С. Орлов // Вісник Львівського університету. – 2016. – Вип. 8. – С. 210–217. – (Серія філос. політолог. студії).
8. Слободняк Т. Муніципально-правова відповідальність – окремий вид юридичної відповідальності / Т. Слободняк // Публічне право. – 2016. – № 1(21). – С. 345–352.
9. Beermann J.M. Municipal Responsibility for Constitutional Torts / J.M. Beermann // Municipal Liability in Civil Rights Litigation. – 1999. – Vol. 48. – P. 627–668.
10. Bekink B. The legal nature and general rights and duties of local government institutions [Електронний ресурс] / В. Bekink // University of Pretoria etd. – 2006. – Режим доступу : <https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/30097/08chapter8.pdf?sequence=9>.