

Сандул Я. М.,

аспірант кафедри адміністративного і фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## ОСОБЛИВОСТІ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД

**Анотація.** Стаття присвячена загальній характеристиці та виявленню особливостей відповідальності виконавчих органів місцевих рад. Зазначено, що перед державою виконавчі органи несуть загальну відповідальність за порушення Конституції та Законів України, а також спеціальну відповідальність за здійснення делегованих повноважень. Особливістю є те, що виконавчі органи місцевих рад несуть відповідальність не лише за вчинення правопорушення, однак і за зміст та результати своєї діяльності. Виокремлено такий вид відповідальності, як «відповідальність органів публічного управління».

**Ключові слова:** відповідальність, позитивна відповідальність, негативна відповідальність, виконавчі органи місцевих рад, делеговані повноваження.

**Постановка проблеми.** Достатньо висока сталість законодавства у сфері місцевого самоврядування дозволила виконавчим органам місцевих рад протягом останніх років налагодити ефективну діяльність та взємодію в системі органів публічної влади, виробити значний масив правових актів, накопичивши великий досвід правозастосування. Тривале функціонування у незмінних правових рамках дозволило виявити й певні проблеми, пов'язані із застосуванням механізмів відповідальності відповідних органів.

**Стан наукового дослідження.** Дослідження процесів, пов'язаних із становленням інституту юридичної відповідальності, питань регламентації відповідальності органів державної влади та органів місцевого самоврядування останнім часом зазнали певної активізації. Спираємось у статті на фундаментальні наукові дослідження таких видатних вчених, як: В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Л. Р. Біла-Тіунова, К. С. Бельського, Ю. П. Битяка, А. С. Васильєва, І. П. Голосніченка, С. В. Додіна, В. В. Долежана, Р. А. Калужного, С. В. Ківалова, В. К. Колпакова, В. М. Манохіна, Ю. О. Тихомирова, О. М. Якуби. Окреслені вище питання із врахуванням сучасних положень законодавства досліджують такі вчені, як: К. В. Басін, Ю. Ю. Бисага, Ю. Делія, О. О. Кулешов та ін. Дослідження спрямовані, як правило, на визначення особливостей відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування або ж представницьких органів місцевого самоврядування; однак особливості відповідальності саме виконавчих органів місцевих рад майже не розкриті.

**Виклад основного матеріалу.** Отже, актуальним видається звернення до аналізу теоретико-практичних питань відповідальності виконавчих органів місцевих рад із урахуванням новітніх наукових здобутків у цій сфері, сучасних положень законодавства та юридичної практики. У зв'язку з цим завданням статті бачиться загальна характеристика та визначення особливостей відповідальності виконавчих комітетів місцевих рад.

Для досягнення поставленого завдання слід звернутися до з'ясування змісту терміну «юридична відповідальність». У цілому категорія «відповідальність» є одним із центральних у суспільно-політичних науках та вивчається в психологічному,

суспільному, моральному, політичному, юридичному та інших аспектах. Зміст поняття «юридична відповідальність» ґрунтується на загально-філософських підходах до цієї категорії. Оскільки метою статті не є надання визначення або атрибутів юридичної відповідальності, в межах цього дослідження використовуватимуться вже викладені раніше позиції вітчизняних вчених.

У науковій літературі юридичну відповідальність називають феноменом соціальної дійсності, що полягає у встановленні чинним законодавством негативних наслідків вчиненого правопорушення, настання яких викликає гарантовану можливість застосування до винної особи заходів державного примусу [1, с. 7]. Ознаками юридичної відповідальності зазначаються такі: вона встановлюється лише нормативно-правовими актами, реалізується через норми процесуального права та застосовується відповідними державними органами (посадовими особами) за скоєне правопорушення з метою покарання винної особи [2, с. 5].

У роботі К. В. Басіна «Юридична відповідальність: природа, форми реалізації та права людини» запропоновано розуміти юридичну відповідальність як юридичний обов'язок дотримання та виконання вимог права, реалізованого у правомірній поведінці суб'єктів права, яка схвалюється і заохочується державою, а в разі його порушення – обов'язку правопорушника зазнати осуд, обмеження прав матеріального, організаційного або особистісного характеру чи засудження [3, с. 5].

Оскільки як запропоновані вище, так і викладені в інших дослідженнях визначення юридичної відповідальності містять окремі дискусійні моменти, слід спиратись на такі положення. Слід погодитися із тим, що «юридична відповідальність» поєднує її як позитивний, так і негативний (або – ретроспективний) аспекти. Позитивний зміст відповідальності постає на перше місце і означає, що кожний орган та посадова особа несе відповідальність за сумлінне виконання своїх функцій, завдань і обов'язків перед іншими особами, суспільством і державою. Позитивний прояв полягає у добровільному використанні своїх обов'язків при здійсненні діяльності, передбаченої законодавством [4, с. 175].

Віднесення позитивної відповідальності до категорії права обґрунтовується тим, що позитивна відповідальність є не тільки внутрішнім переконанням людини в необхідності діяти правомірно, вона має свою юридичну підставу – норму права, за допомогою якої відбувається формування у суб'єктів мотивів позитивної, необхідної з позицій права поведінки. При цьому обов'язок особи піддатися державно-примусовому впливу має спиратися на підставу у широкому значенні. У правоохоронній сфері вона передбачає встановлення можливостей захисту та відновлення порушеного права і настання відповідальності. У вузькому – характеризується як передбачений законом факт, за наявності якого настає відповідальність [3, с. 7].

Хоча виокремлення позитивної відповідальності в науці залишається питанням дискусійним, як уявляється, такий підхід є правильним. Слід врахувати, що розвиток вітчизняного

законодавства, трансформація підходів до розуміння сутності діяльності держави та органів публічної влади викликає необхідність переосмислення багатьох правових категорій, у тому числі «юридична відповідальність». Так, ст. 3 Конституції України встановила, що «держава відповідає перед людиною за свою діяльність», заклавши принцип позитивної відповідальності у діяльності органів влади, які несуть відповідальність перед людиною. Відповідно до ст. 74 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами [5]. У вказаних положеннях йдеться саме про позитивну відповідальність, і такий аспект відповідальності потребує належного наукового обґрунтування та вивчення. З урахуванням цього розуміння юридичної відповідальності, як настання негативних наслідків, наразі не є актуальним та таким, що відповідає сучасним правовим реаліям.

Не викликає сумніву існування негативної (ретроспективної) відповідальності, що має прояв у застосуванні санкцій до органу чи особи, винної у скоєнні певного правопорушення, недотриманні законодавчих норм та приписів. Отже, ретроспективна відповідальність настає за вже скоєної особою проступок, який характеризується негативним ставленням суспільства до особи і необхідністю застосування до неї відповідних санкцій [4, с. 176].

У сучасній юридичній літературі склалося три підходи до визначення моменту виникнення негативної форми відповідальності: з моменту скоєння правопорушення; з моменту застосування норм процесуального права; з моменту набуття чинності правозастовочного акту про покладення відповідальності [3, с. 10]. Зазначається також, що юридична відповідальність пов'язана і з державним примусом, і з негативними наслідками не лише за правопорушення у вузькому розумінні, а й за незадовільне функціонування органу або підвідомчої ділянки управління.

Переходячи до розгляду та визначення особливостей відповідальності виконавчих органів місцевих рад, необхідно зазначити, що правові проблеми становлення, функціонування та нормативно-правового регулювання юридичної відповідальності вищих органів державної влади та місцевого самоврядування вже були предметом дисертаційного дослідження [1]. Цікавим можна назвати запропоноване у відповідній роботі положення про існування сукупності правових норм, що регулюють відношення юридичної відповідальності місцевого самоврядування, які становлять комплексний інститут, у якому за предметною ознакою об'єднані різноманітні за своєю природою правові норми (конституційного, адміністративного, муніципального, цивільного й інших галузей права) [1, с. 5]. Для того, щоб надати оцінку такому твердженню, слід здійснити аналіз правових норм.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» одразу декілька статей присвячено відповідальності органів місцевого самоврядування (у тому числі й виконавчих органів). Цей Закон виокремлює відповідальність перед: 1) територіальною громадою, 2) державою, 3) юридичними і фізичними особами.

Стосовно відповідальності виконавчих органів перед територіальною громадою, то вони відповідно до Закону є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Виконавчі органи періодично, але не менш, як два рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують

перед територіальними громадами про свою діяльність. 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.

Необхідно мати на увазі, що право територіальної громади (в аспекті цієї статті – механізм відповідальності) як дострокове припинення органів місцевого самоврядування є декларативними через недостатню урегульованість [6, с. 288; 7, с. 36]. Як виявляється, відповідні положення потребують регламентації в окремих законах або локальних нормативних актах, статутах територіальних громад. У цілому статуту територіальних громад, як вважають деякі вчені, мають містити «умови й види відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування» [8, с. 187]. Незважаючи на це, в статутах територіальних громад такий вид відповідальності, як правило, не деталізується. Хоча Ю. Делія і наводить приклад статуту територіальної громади м. Пологи Запорізької області, відповідно до положень якого «міська рада може розпускати виконавчий комітет за ініціативою жителів міста, яка повинна бути підтримана не менше, як десятою їх частиною, котрі мають право голосу» [9, с. 29]. Такі випадки є скоріше виключенням, ніж правилом. Так, у статутах таких великих міст, як Львів, Одеса та Харків положення щодо відповідальності органів місцевого самоврядування в цілому повторюють відповідні норми законодавства або відсилають до них [10; 11; 12].

Відповідальність виконавчих органів місцевих рад перед державою згідно із Законом розкривається у двох аспектах. По-перше, органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність у разі порушення ними Конституції або законів України. Можна визначити таку відповідальність, як загальну відповідальність виконавчих органів. Такий висновок ґрунтується на тому, що відповідальність у разі порушення Конституції України та Законів України несуть всі суб'єкти права, зокрема органи публічної влади. Однаковими є й підстави такої відповідальності як для органів місцевого самоврядування, так і для інших владних органів. Не виокремлюються й процедури притягнення до відповідальності, а також відповідні санкції.

По-друге, органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Це – спеціальна відповідальність виконавчих органів місцевих рад. Суб'єктами такої відповідальності є виключно виконавчі органи місцевих рад, оскільки тільки вони здійснюють повноваження, визначені Законом як «делеговані повноваження». Підстави такої відповідальності, процедури притягнення до такої відповідальності та санкції можуть бути відмінними. Крім того, може мати місце делегування за договором – у такому випадку питання відповідальності обумовлюється у кожному конкретному випадку окремо.

Чинне законодавство України не наділяє виконавчі органи повноваженнями щодо притягнення до відповідальності у зв'язку із здійсненням виконавчими органами місцевих рад делегованих повноважень. Навіть, якщо делеговані повноваження здійснюються незадовільно або всупереч загальнодержавним інтересам, законодавство обмежує голів місцевих державних адміністрацій правом бути присутніми на засіданнях органів місцевого самоврядування та бути вислуханими з питань, що стосуються їх компетенції [13].

Відповідальність перед фізичними та юридичними особами Закон регулює таким чином: шкода, заподіяна юридичним

і фізичним особам в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодується 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. Спори про поновлення порушених прав юридичних і фізичних осіб, що виникають в результаті рішень, дій чи бездіяльності органів або посадових осіб місцевого самоврядування, вирішуються в судовому порядку.

Слід також виокремити відповідальність виконавчих органів місцевих рад перед відповідним міським (сільським, селищним) головою та відповідною радою. Згідно із ч. 7 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у разі незгоди сільського, селищного, міського голови (голови районної у місті ради) з рішенням виконавчого комітету ради він може зупинити дію цього рішення своїм розпорядженням та внести це питання на розгляд відповідної ради. Відповідно до ч. 9 вказаної статті рішення виконавчого комітету ради з питань, віднесених до власної компетенції виконавчих органів ради, можуть бути скасовані відповідною радою. Враховуючи те, що в науці обґрунтовано та підтримується висновок про те, що скасування актів, які видають органи (посадові особи) місцевого самоврядування, є саме формою реалізації юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні [1, с. 16], можна зробити висновок, що виконавчі органи місцевих рад несуть відповідальність перед відповідною радою та відповідним головою.

В роботі Ю. Ю. Бисаги «Юридична відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування: теоретико-правове дослідження» висловлено пропозицію щодо запровадження «муніципально-правової відповідальності», яка є галузевим видом відповідальності та представляє правовідношення, у якому на суб'єкта (орган або посадову особу) покладається правовий обов'язок виконувати умови для досягнення певних результатів, а у випадку порушення цих умов нести відповідальність [1, с. 7]. Як виявляється, введення відповідного терміну та виокремлення такого виду відповідальності потребує додаткового обґрунтування.

Однак певні ідеї слід визнати досить слушними. Насамперед необхідно враховувати зміни державно-суспільного життя та правового регулювання діяльності органів публічної влади. Мова йде про те, що виконавчі органи місцевих рад несуть відповідальність (негативну відповідальність) не лише за вчинення правопорушення, однак і за результати своєї діяльності, і за зміст своєї діяльності. Такого роду відповідальність раніше кваліфікували як політичну – наприклад, відставка уряду, ініційовану парламентом у зв'язку з незадовільними результатами діяльності. Однак на сьогоднішній день вона переходить в юридичну площину, зважаючи на визначеність підстав такої відповідності у галузевому законодавстві, права територіальних громад у статутах самостійно регламентувати підстави та процедури притягнення до такої відповідальності. Крім того, аналізуючи відповідальність виконавчих органів місцевих рад вести мову про політичну відповідальність недоречно.

Слід виокремлювати таку відповідальність як «відповідальність органів публічного управління» або «відповідальність у сфері публічного управління». Усвідомлюючи дискусійність та необхідність додаткового вивчення відповідних проблем, розвиток вітчизняного законодавства та правозастосування надає підстави розглядати відповідальність органів управління окремо. Так, як вже зазначалося, органи публічного управління несуть відповідальність не лише за вчинення правопорушення, а й за результати своєї діяльності, і за зміст своєї діяльності.

Наявні наукові дослідження надали підстави виокремити два універсальні види санкцій в межах такої відповідальності: припинення повноважень (розпуск, зміна персонального складу, звільнення – для посадової особи) та скасування актів органу. Можна назвати й суб'єкта притягнення до відповідальності (застосування санкцій) – вищестоящий орган публічного управління або визначений законодавством специфічний суб'єкт (територіальна громада місцева рада тощо).

При такому підході відпадає необхідність вести мову про «муніципально-правову» відповідальність, оскільки вона є різновидом або складовою відповідальності у сфері публічного управління. У зв'язку з цим особливості відповідальності виконавчих органів місцевих рад, є особливостями їх відповідальності як органів публічного управління.

**Висновки.** З урахуванням зазначеного у результаті проведеного дослідження можна зробити певні висновки. Виконавчі органи місцевих рад несуть відповідальність перед територіальною громадою, державою, фізичними та юридичними особами, а також відповідними міським (сільським, селищним) головою та радою. Говорячи про особливості відповідальності виконавчих органів перед територіальною громадою, слід зазначити, що законодавством хоча і передбачено право територіальних громад припиняти повноваження виконавчих органів, механізми реалізації такої відповідальності відсутні. Вони можуть бути закріплені в статутах територіальних громад. Перед державою виконавчі органи несуть загальну (нарівні з іншими суб'єктами) відповідальність за порушення Конституції та Законів України, а також спеціальну відповідальність (за здійснення делегованих повноважень). Механізми застосування спеціальної відповідальності обмежується правом голови місцевої державної адміністрації правом участі в роботі органів місцевого самоврядування. Найбільш регламентована відповідальність виконкомів перед відповідними головами та радами, які уповноважені як скасувати рішення виконавчих органів, так і змінити їх склад. Особливістю відповідальності є також те, що виконавчі органи місцевих рад несуть не лише за вчинення правопорушення, однак і за результати своєї діяльності і за зміст своєї діяльності. Особливості відповідальності виконавчих органів місцевих рад, є особливостями їх відповідальності як органів публічного управління.

#### *Література:*

1. Бисага Ю. Ю. Юридична відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування: теоретико-правове дослідження: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / Ю. Ю. Бисага; Київський національний університет ім. Тараса Шевченка – К., 2011. – 20 с.
2. Літошенко О. С. Адміністративна відповідальність в системі юридичної відповідальності: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / О. С. Літошенко; Київський національний економічний університет – К., 2004. – 16 с.
3. Юридична відповідальність: природа, форми реалізації та права людини: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / К. В. Басін; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України – К., 2006. – 15 с.
4. Добкін М. М. Адміністративно-правовий статус виконавчих органів місцевих рад: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / М. М. Добкін; Київський міжнародний університет – К., 2009. – 213 с.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
6. Кулешов О. О. Правові засади відповідальності у сфері місцевого самоврядування / О. О. Кулешов // Право та управління. – 2012. – № 3. – С. 281-290.
7. Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення державного управління і місцевого самоврядування в контексті реформи адміністративного права / В. Борденюк // Вісник Української академії державного управління при Президенті України. – 2009. – № 1. – С. 34-40.
8. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування / О. В. Батанов. – К., 2001. – 260 с.

9. Делія Ю. Юридична відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування. / Ю. Делія // Право України. – 2003. – № 10. – С. 29-32.
10. Статут територіальної громади міста Львова: затверджений ухвалою Львівської міської ради від 28 березня 2002 р. № 1649 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://lvivrada.gov.ua/files/statut/Uhvala\\_1649.pdf](http://lvivrada.gov.ua/files/statut/Uhvala_1649.pdf).
11. Статут територіальної громади м. Одеси: затверджений рішенням Одеської міської ради від 25.08.2011 р. № 1240-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.odessa.ua/ru/acts/council/36244>.
12. Статут територіальної громади міста Харкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/uk/dokumenty/ustav-territorialnoj-gromadyi.html>.
13. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квітня 1999 р. із змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

**Сандул Я. М. Особенности ответственности исполнительных органов местных советов**

**Аннотация.** Статья посвящена общей характеристике и выявлению особенностей ответственности исполнительных органов местных советов. Отмечено, что перед государством исполнительные органы несут общую ответственность за нарушение Конституции и Законов Украины, а также специальную ответственность за осуществление делегированных полномочий. Особенностью является то, что исполнительные органы местных советов несут ответ-

ственность не только за совершение правонарушения, но и за содержание и результаты своей деятельности. Выделен такой вид ответственности как «ответственность органов публичного управления».

**Ключевые слова:** ответственность, позитивная ответственность, негативная ответственность, исполнительные органы местных советов, делегированные полномочия.

**Sandul Y. Features of responsibility of executive branches of local councils**

**Summary.** The article is devoted to the general characteristic and special features of the responsibility of the executive bodies of local councils. It is noted that executive bodies are responsible before the state for breaking the Constitution and Laws of Ukraine (general responsibility) and they are responsible for realization of the delegated powers (special responsibility). Specific feature is that the executive bodies of local councils are responsible not only for commitment of the offences but also for content and results of their activity. The author specifies such type of responsibility as “responsibility of the public administration bodies”.

**Key words:** responsibility, positive responsibility, negative responsibility, executive bodies of local councils, delegated powers.