

УДК 352.075.1

Л. Смолова

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПЕРЕД ЮРИДИЧНИМИ І ФІЗИЧНИМИ ОСОБАМИ: ЗМІЦНЕННЯ МЕХАНІЗМІВ РЕАЛІЗАЦІЇ

Досліджено види відповідальності, які представницькі органи місцевого самоврядування несуть перед юридичними і фізичними особами. Проаналізовано судовий та позасудовий порядок відновлення порушених прав юридичних і фізичних осіб. Внесено пропозиції щодо визначення підстав відповідальності, санкцій та механізмів їх реалізації, які сприятимуть ефективному захисту прав та інтересів осіб.

Ключові слова: представницький орган місцевого самоврядування, цивільно-правова відповідальність, конституційно-правова відповідальність, санкція, непропорційне рішення, регресна вимога.

Тема відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування (далі – ПОМС) є актуальною у світлі реформ, анонсованих Президентом та урядом України. Йдеться насамперед про реформу місцевого самоврядування та реформу децентралізації влади, які передбачають передачу більшості повноважень та ресурсів на їх виконання на рівень територіальних громад, чітке розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Однак, як наголосив в одному зі своїх виступів Прем'єр-міністр України А. Яценюк, децентралізація – це не тільки додаткові права і повноваження, а й додаткова відповідальність. Принцип відповідальності органів місцевого самоврядування перед юридичними і фізичними особами відображений у ст. 55, 56 Конституції України [1]. Свого подальшого розвитку ці конституційні норми отримали у національному законодавстві України. Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” дуже стисло висвітлює цей вид відповідальності, що негативно впливає на ефективність процесу відновлення порушених прав юридичних та фізичних осіб. Відтак, дослідження питання відповідальності ПОМС перед юридичними і фізичними особами має важливе практичне значення.

Загальним питанням відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування присвячено значну кількість наукових праць. Як аксіома науковцями сприймається теза про те, що вони можуть бути притягнуті до кримінальної, цивільної, адміністративної, дисциплінарної відповідальності. Головні дискусії точаться навколо питання щодо наявності конституційно-правової та муніципально-правової відповідальності. Частина авторів (Н. Батанова, П. Любченко, Ю. Тодика В. Шаповал, В. Шумілкін) підтримують наявність конституційно-правової відповідальності у місцевому самоврядуванні, інші (І. Алексєєв, М. Долгополова, А. Кочерга, В. Погорілко, О. Фрицький) – муніципально-правової, окремі вчені (І. Кеня, К. Шугріна) – обох видів. Водночас бракує ґрунтовних досліджень щодо відповідальності, яку ПОМС несуть перед юридичними і фізичними особами.

Метою статті є обґрунтування видів відповідальності, яку ПОМС несуть перед юридичними і фізичними особами та надання пропозицій щодо зміцнення механізмів їх реалізації.

Відповідальність ПОМС перед юридичними і фізичними особами регулюється ст. 77 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [2]. Відповідно до пункту 1 ст., представницький орган може бути притягнутий до відповідальності за шкоду, заподіяну юридичним і фізичним особам. Зі змісту пункту 2 ст. 7 видно, що підставою настання відповідальності є також порушення представницьким органом прав юридичних і фізичних осіб. Відтак, законом повинно бути чітко визначено, що підставами настання відповідальності ПОМС перед юридичними і фізичними особами є:

1. Порушення прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб.
2. Нанесення матеріальної та/або моральної шкоди юридичним або фізичним особам.

Головним засобом здійснення компетенції ПОМС є прийняття ними нормативних актів та актів індивідуальної дії. Відтак, порушення прав юридичних і фізичних осіб чи нанесення їм шкоди може відбуватися насамперед внаслідок прийняття неправомірного рішення. Під неправомірними рішеннями потрібно розуміти нормативні акти та акти індивідуального спрямування, що можуть бути прийняті ПОМС як у межах, так і поза межами їх компетенції, які порушують (обмежують) конституційні права та інтереси юридичних і фізичних осіб або створюють перепони для їх реалізації, чи покладають на юридичних і фізичних осіб обов’язки, що не передбачені Конституцією і законами України.

Окрім прийняття неправомірних рішень, до кола протиправної поведінки представницького органу законодавець відніс дії чи бездіяльність органу, які призвели до порушення прав юридичних і фізичних осіб чи завдали їм шкоди. Таким чином, порушення прав та інтересів юридичних і фізичних осіб чи завдання їм шкоди з боку ПОМС може відбуватися у такий спосіб:

- 1) через дії чи бездіяльність ПОМС;
- 2) через прийняття неправомірного рішення.

Залежно від типу протиправної поведінки ПОМС, до них у судовому порядку повинні застосовуватися такі санкції:

1. Скасування рішення, прийняте ПОМС, яке порушує права, свободи та інтереси фізичних осіб, права та інтереси юридичних осіб.
2. Відшкодування шкоди юридичним і фізичним особам.
3. Примус до виконання передбачених законодавством України обов’язків.

На жаль, профільний Закон “Про місцеве самоврядування” питання про санкції відповідальності ПОМС перед юридичними і фізичними особами та механізми їх реалізації не порушує.

Механізм застосування санкції – скасування рішення, прийняте ПОМС, яке порушує права, свободи та інтереси фізичних осіб, права та інтереси юридичних осіб, повинен бути аналогічним до того, який використовується при реалізації подібної санкції державою стосовно рішень представницького органу, зміст яких не відповідає Конституції та/або законам України: рішення у судовому порядку визнається так, що порушує права, свободи та інтереси фізичних осіб або права та інтереси юридичних осіб і скасовується. Право на звернення до суду про визнання акта незаконним та його скасування належить передусім юридичним і фізичним

особам, чії права цим актом порушено. Також це можуть зробити інші органи та особи, які мають на це право. Відповідно до п. 2 ст. 23 Закону України “Про прокуратуру” [3] прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина України, іноземця або особи без громадянства у випадках, якщо така особа не спроможна самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежно здійснюють її захист. Наявність підстав для представництва має бути обґрунтована прокурором у суді. У попередній редакції закону “Про прокуратуру” [4], прокурор мав право здійснювати нагляд за додержанням і застосуванням законів органами місцевого самоврядування, здійснюючи перевірки як з власної ініціативи, так і за заявами юридичних і фізичних та, у разі виявлення порушень, вживати відповідних заходів прокурорського реагування, спрямовані на забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина. Останні зміни до закону скасовують такий нагляд, а також функцію прокуратури з нагляду за додержанням прав людини і громадянина. Для юридичних і фізичних осіб це означає, що вони самостійно повинні стежити за дотриманням своїх прав та інтересів органами влади і самі безпосередньо звертатися до суду за їх захистом. Однак за умов низького рівня правової культури більшої частини українців, така ситуація може негативно вплинути на сферу захисту прав та інтересів юридичних і фізичних осіб. У цій ситуації важливу роль повинен відіграти інститут безоплатної правової допомоги, який поки що перебуває у процесі становлення, а тому зміни, внесені у Закон “Про прокуратуру”, вважаємо, були дещо передчасними.

На сьогодні в Україні судовий порядок є єдиною можливістю відновлення порушених прав юридичних і фізичних осіб. Доцільно на законодавчому рівні встановити можливість скасування рішення ради, яке порушує права юридичних і фізичних осіб, у позасудовому порядку, на підставі їх звернення до ПОМС. Закон України “Про звернення громадян” [5] дає право громадянам України, а також особам, які законно знаходяться на її території, звертатися безпосередньо до органів місцевого самоврядування із скаргою, яка містить вимогу про відновлення їх порушених прав і захист законних інтересів, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями органів місцевого самоврядування. Але закон не конкретизує, дії (бездіяльність) чи рішення яких саме органів місцевого самоврядування можуть бути оскаржені. Однак подальший аналіз тексту закону дає право нам стверджувати, що це положення не може стосуватися ПОМС, оскільки скаржник, згідно із законом, повинен звернутися до вищого у порядку підлеглості органа, який прийняв рішення, а місцеві ради не є підпорядковані ієрархічно іншим суб’єктам влади. Окрім цього, Закон “Про звернення громадян” не стосується юридичних осіб. Розгляд таких справ може бути доручено депутатській комісії з питань законності, до якої мали б право звертатися юридичні і фізичні особи та брати участь у її засіданнях із метою прозорого вивчення справи. Рішення комісії повинно бути обов’язковим до виконання представницьким органом. У разі незгоди з рішенням комісії, особа повинна мати право звернутися до суду. Законодавче вирішення питання про позасудовий порядок відновлення порушених прав юридичних і фізичних осіб є вкрай важливим, оскільки зробить процедуру захисту і відновлення прав останніх більш ефективнішою, надавши потерпілим використати всі можливі засоби для відновлення порушених прав. Позасудовий порядок також передбачає:

1. Спрощену процедуру, яка дозволяє постраждалій особі навіть із невисоким рівнем правової культури самостійно захищати свої права, не користуючись послугами юристів чи адвокатів.

2. Більш оперативний розгляд скарги.

3. Безкоштовний розгляд скарг.

4. Оскарження навіть із негативним для постраждалої особи результатом дозволяє краще зрозуміти позицію органу влади, що при зверненні до суду надає особі можливість ретельніше підготуватись до відстоювання власної позиції [6].

Скарга не повинна бути єдиною можливістю вирішення ситуації. Використання альтернативних засобів має бути або загальнодозволеною практикою, або практикою, дозволеною у певних категоріях справ, у яких такий спосіб вирішення спору є прийнятним – пропонується у Рекомендації REC (2001) 9 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно альтернатив судовому вирішенню спорів між адміністративними органами влади та приватними особами [7]. Альтернативними засобами досудового врегулювання спірної ситуації є: переговори, медіація, арбітраж та інші, які могли б мати місце при проведенні спільних зустрічей, “круглих столів”, особистих прийомів із керівниками фракцій тощо.

Доцільно, аби юридичні і фізичні особи мали змогу в окремих випадках врегулювати у позасудовому порядку іншу санкцію – відшкодування шкоди, завданої юридичним чи фізичним особам внаслідок дій, бездіяльності чи прийняття неправомірного рішення ПОМС. Обсяги відшкодування майнової шкоди регулюються ст. 22 Цивільного кодексу України [8] та складаються із трьох показників: грошової компенсації пошкодженій чи знищеній речі, грошової компенсації витрат, які особа зробила для відновлення свого порушеного права, грошової компенсації за можливі доходи, які б отримала особа за умови непорушення її прав. Внаслідок того, що при вирішенні спору про відшкодування майнової шкоди є можливість визначення реального розміру завданої шкоди, санкція – відшкодування завданої представницьким органом шкоди юридичній чи фізичній особі може бути вирішена у позасудовому порядку. Критерії для визначення розміру моральної шкоди (глибина фізичних та душевних страждань, погіршення здібностей потерпілого тощо) є такими, що не дають чіткої відповіді про можливий розмір моральної шкоди, тому моральна шкода та визначення її розміру можуть визначатися лише судом.

Позасудовий порядок відшкодування шкоди, завданої юридичним і фізичним особам органами влади, широко застосовується у зарубіжних країнах. Закон Естонії “Про відповідальність держави” [9] передбачає відшкодування як матеріальної (§ 8), так і моральної шкоди (§ 9). Відповідно до § 17, 18 розділу 3, особа має право подавати заяву до органу, що спричинив шкоду. Така заява подається не пізніше, ніж через десять років після завдання шкоди. У випадку, коли орган не може розглянути заяву у терміни, встановлені законом, або відмовляється розглянути заяву на користь заявника та відшкодувати йому шкоду, або коли постраждалий не погоджується із сумою компенсації чи способом відшкодування, він має право упродовж 30-ти днів звернутися до адміністративного суду. Подібні положення зафіксовані у законодавстві Латвії [10], Польщі [11], Франції [12], США [13]. У цих країнах орган, що відповідальний за відшкодування шкоди, має право звернутися із регресною вимогою до особи, дії якої призвели до настання шкоди. На нашу думку, імплементація цієї правової норми у національне законодавство допомогла б Україні

вирішити одну з важливих проблем – зробити реально діючим механізм реалізації санкції відшкодування шкоди, заподіяної ПОМС юридичним чи фізичним особам. Правильне визначення джерела фінансування завданої шкоди є вкрай важливим завданням, оскільки без цього неможливо довести справу по відшкодуванню шкоди до логічного завершення. Згідно із ст. 77 профільного закону про місцеве самоврядування, у випадку, коли права юридичних і фізичних осіб порушує представницький орган, шкода відшкодовується з місцевого бюджету, який, як нам здається передусім повинен бути інструментом для вирішення проблем територіальної громади. При цьому, для ПОМС, негативні наслідки у тому обсязі, у якому вони мали би наступити, відсутні. Натомість, відповідальність за вину представницького органу несе територіальна громада, оскільки саме її бюджет урізається – кошти, які могли б піти на розвиток громади, ідуть на відшкодування шкоди. Вважаємо, що ця правова норма повинна бути переглянута шляхом внесення змін у закон, які б давали право органу, який відповідає за відшкодування шкоди, заподіяної юридичній чи фізичній особі ПОМС, звертатися з регресною вимогою до ПОМС про повернення ними коштів до місцевого бюджету на основі рішення суду про визнання ПОМС винним у заподіянні шкоди. Оскільки, представницький орган – це колективний орган, відповідальність по відшкодуванню повинні нести всі його члени у рівних частинах, що вимагає від кожного з них бути платоспроможним. Це своєю чергою потребує внесення змін у виборче законодавство України, відповідно до яких депутатом місцевої ради повинен бути громадянин України, який має право голосу, згідно із ст. 70 Конституції України, та який є платником податків (тобто, особа отримує та має доходи з певного виду діяльності і є платоспроможною).

Відшкодування шкоди може відбуватися іншим шляхом. Щороку, на пленарному засіданні сесії затверджуються видатки ради на фінансування діяльності ради як ПОМС, забезпечення функціонування постійних комісій, виконання депутатами своїх повноважень, проведення інших видатків. Так, загальна сума видатків Львівської міської ради у 2014 р. становила 1767900.00 грн. У видатки ради могли б закладатися кошти на виконання рішень суду про відшкодування шкоди юридичним чи фізичним особам, а у разі нестачі коштів за цим кодом – зніматися з іншого коду економічної класифікації, наприклад із видатків на відрядження. Європейський суд у своїх рішеннях неодноразово наголошував на тому, що державні органи не можуть довільно посилатися на відсутність коштів як на виправдання невиконання зобов'язань за боргом, визначеним судовим рішенням [14].

Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” не передбачає якогось особливого процесу відшкодування шкоди юридичним і фізичним особам представницьким органом при виконанні ним делегованих повноважень. У таких випадках відповідальність у формі відшкодування завданої шкоди може відшкодовуватися:

- 1) з державного бюджету – за умови порушення принципів делегування повноважень державою;
- 2) з місцевого бюджету – за умови, коли принципи делегування повноважень не порушені державою;
- 3) з державного та місцевого бюджетів одночасно – за умови, якщо винен орган, що делегував повноваження, і орган, якому ці повноваження делеговані. У випадку, коли жоден із органів не визнає своєї вини, з метою уникнення затягування

захисту порушених прав юридичних і фізичних осіб, суд повинен винести рішення про відшкодування шкоди з обох бюджетів одночасно за умови, що обидва органи будуть мати право звернутися до іншого з регресною вимогою про повернення коштів, якщо доведуть свою невинність. У цьому випадку орган, який відповідає за відшкодування шкоди, заподіяної юридичній чи фізичній особі ПОМС, зберігає право звертатися з регресною вимогою до ПОМС про повернення ними коштів до місцевого бюджету на основі рішення суду про визнання ПОМС винним у заподіянні шкоди.

Застосування санкції – примус до виконання передбачених законодавством України обов'язків, пов'язаний із бездіяльністю ПОМС. Наприклад, якщо рада без поважних причин протягом тривалого проміжку часу знімає із розгляду питання, у якому зацікавлена фізична чи юридична особа, тим самим демонструючи невиконання своїх обов'язків, суд може зобов'язати представницький орган внести це питання до порядку денного найближчого пленарного засідання сесії і розглянути його. Рішення суду у даному випадку не означає вирішення питання на користь позивача, оскільки суд не має права впливати на рішення ПОМС, що формується колективно депутатами, які при голосуванні за те чи інше питання керуються винятково своїм баченням ситуації. За умови, коли проект рішення не розглядається ПОМС відповідно до закону, таку відмову не можна розглядати як його бездіяльність. Так, згідно із п. 3 ст. 65 Регламенту Львівської міської ради [15] відхилений проект рішення не може повторно розглядатись на даній сесії, за винятком випадків коли рішення про повторний розгляд цього проекту підтримано двома третинами голосів депутатів від загального складу Ради. Тобто, рішення, яке не набрало необхідної кількості голосів на свою підтримку, повторно може розглядатися лише на наступній сесії (сесії відбуваються щоквартально).

Досліджуючи питання відповідальності ПОМС перед юридичними і фізичними особами, необхідно звернути увагу на такі її особливості:

1. Юридичні та фізичні особи є інстанцією цього виду відповідальності, але не суб'єктом застосування санкцій. Таке право має тільки держава. Тобто, юридична чи фізична особа може і має право ініціювати притягнення представницького органу до відповідальності, але тільки суд має право визначати чи є для цього достатньо підстав, і у разі наявності вини – застосувати санкції.

2. Має чітко виражене правове спрямування, що проявляється у застосуванні до порушника заходів державного примусу, внаслідок чого для нього настають негативні наслідки; реалізується у визначеному законом порядку, настає за правопорушення.

3. При визначенні суб'єктів, перед якими несуть відповідальність представницькі органи, використано термінологію, що властива цивільному праву та яка, відповідно, отримала роз'яснення у Цивільному кодексі України.

4. Регулюється значною кількістю правових актів із різних галузей права, що свідчить про різнопланові зв'язки між ПОМС і юридичними та фізичними особами, які, у кожному, окремо взятому випадку, породжують неоднорідну правову відповідальність, зміст якої компетентно може визначити лише суд.

Помилково може скластися думка, що ст. 77 закону "Про місцеве самоврядування в Україні" встановлює можливість притягнення ПОМС до цивільно-правової відповідальності, оскільки відновлення порушених прав юридичних і фізичних осіб, а також відшкодування заподіяної їм шкоди регулюється нормами Цивільного кодексу України. Однак М. Черногор, і ми з ним погоджуємося,

зазначає, що було б неправильно ототожнювати відповідальність ПОМС перед юридичними і фізичними особами тільки з цивільно-правовою. Переважно вона є цивільно-правовою, але, на нашу думку, має місце й інший вид правової відповідальності, зокрема конституційно-правова, коли ПОМС порушує права не окремої юридичної чи фізичної особи або територіальної громади, а значної кількості членів територіальної громади, наприклад певної категорії пільговиків.

Отже, нами було досліджено відповідальність ПОМС перед юридичними і фізичними особами, запропоновано зміни до чинного законодавства України з метою посилення механізму захисту прав, свобод, інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб. Звернуто увагу на те, що на сьогодні в Україні судовий порядок є єдиною можливістю відновлення порушених прав юридичних і фізичних осіб. Внаслідок цього, висловлено думку про необхідність розвитку інституту безоплатної правової допомоги в Україні, а також законодавчого закріплення можливості використання позасудового порядку відновлення порушених прав юридичних і фізичних осіб. Обґрунтовано, що відповідальність ПОМС перед юридичними і фізичними особами має правове спрямування. До представницьких органів можливе застосування цивільно-правової та конституційно-правової відповідальності. Перспективним у подальших розвідках вважаємо звернення до теми індивідуальної відповідальності депутатів місцевих рад як представників інтересів територіальної громади.

Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1996. — № 30. — С. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1996. — № 24. — С. 170.
3. Про прокуратуру : Закон України № 1697-VII від 14.10.2014 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2015. — № 2/3. — С. 12.
4. Про прокуратуру : Закон України № 1789-XII від 05.11.1991 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1991. — № 53. — С. 793.
5. Про звернення громадян : Закон України № 393/96-ВР від 02.10.1996 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1996. — № 47. — С. 256.
6. Відшкодування в позасудовому порядку шкоди, завданої державою або органами влади [Текст] / [Демкова М. С., Коба С. С., Лавриненко І. О. та ін.]. — К. : Конус-Ю, 2007. — С. 20.
7. Рекомендація REC (2001) 9 Комітету міністрів державам-членам стосовно альтернатив судовому вирішенню спорів між адміністративними органами влади та приватними особами [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.cdms.org.ua/index.php/addressing-public-arguments-mn-ua/mediation-and-negotiation-mn-ua/112-recommendation-rec-2001-9-art-ua.html>.
8. Цивільний кодекс України : затверджений Закон України № 435-IV від 16.01.2003 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2003. — № 40/44. — С. 356.
9. Riigivastutuse seadus Vastu võetud (02.05.2001) [Electronic resource]. — Access mode : <https://www.riigiteataja.ee/akt/12749259?leiaKehtiv>.

10. Valsts pārvaldes iestāžu nodarīto zaudējumu atlīdzināšanas likums Saeimā pieņemts 2005.gada 2.jūnijā [Electronic resource]. — Access mode : <http://m.likumi.lv/doc.php?id=110746>.

11. Kodeks cywilny Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kodeks-cywilny.pl>.

12. Loi n 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif Version consolidée au 25 mars 2015 [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.legifrance.gouv>.

13. The Administrative Dispute Resolution Act of 1996 [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.adr.gov/pdf/adra.pdf>.

14. Справа “Бакай та інші проти України” (заява № 67647/01) [Електронний ресурс] : Рішення Європейського суду з прав людини від 09.11.2004 р. — Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/980_230; Справа “Ромашов проти України” (Заява N 67534/01) : Рішення Європейського суду з прав людини від 27.07.2004 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/980_227

15. Про Регламент Львівської міської ради 6-го скликання [Електронний ресурс] : Ухвала Львівської міської ради № 304 від 31.03.2011 р. — Режим доступу : www.city-adm.lviv.ua.

L. Smolova

LIABILITY OF LOCAL REPRESENTATIVE BODIES TO LEGAL ENTITIES AND INDIVIDUALS: STRENGTHENING IMPLEMENTATION MECHANISMS

The article investigates types of liability of local representative bodies to legal entities and individuals. The judicial and extrajudicial procedures for redress of infringed rights of businesses and individuals are analyzed. The proposals to determine reasons for liability, sanctions and implementation mechanisms that promote effective protection of human rights and interests are made.

Keywords: local representative body, civil liability, constitutional liability, sanction, unlawful decision, recourse.