

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХЕРСОНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ФАКУЛЬТЕТ БІЗНЕСУ І ПРАВА
КАФЕДРА ГАЛУЗЕВОГО ПРАВА**

**ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ
САМОВРЯДУВАННЯ**

Кваліфікаційна робота (проект)

на здобуття рівня вищої освіти «бакалавр»

Виконала: студентка IV курсу 12-482 з групи
Спеціальності:
081 «Право»
Освітньо-професійної програми
«Право»

Шкрамко Наталя Олексіївна

Керівник: д.ю.н., проф. Стратонов В.М.

Рецензент: к.ю.н., доц., доцент кафедри
професійних та спеціальних дисциплін
Херсонського факультету ОДУВС
Новікова М.М.

Херсон – 2021

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1 Загальнотеоретичні основи юридичної відповідальності посадових осіб органів самоврядування.....	5
1.1. Поняття та правова природа юридичної відповідальності органів самоврядування та їх посадових осіб.....	5
1.2. Суб'єкти та передумови юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування.....	5
РОЗДІЛ 2. Форми та види юридична відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування.....	14
2.1 Конституційно-правова відповідальність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.....	14
2.2 Цивільно-правова відповідальність посадових осіб органів самоврядування.....	22
ВИСНОВКИ.....	26
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	30

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Інститут місцевого самоврядування в Україні гарантується нормами Конституції України (ст. 7), виступає засобом забезпечення конституційного державного ладу, елементом ефективного державного механізму, частиною публічної влади, а тому питання забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб набуває особливого значення. Відповідно до положень міжнародного та національного законодавства посадові особи місцевого самоврядування здійснюють свої повноваження беручи на себе юридичну відповідальність. Юридична відповідальність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб виступає гарантією законності та сумлінності їх діяльності, елементом правового статусу.

Дослідження юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в межах загальної теорії держави і права, конституційного та муніципального права дозволяє виокремити ряд правових прогалин та недостатнє висвітлення в наукових джерелах. Дослідженню окремих питань юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб присвятили свої праці такі науковці, як: І.А.Галіахметов, Т.М.Іванова, Б.В.Калиновський, Н.Камінська, Ю.М.Кириченко, С.І Кожушко, А.В. Куцин та інші.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Кваліфікаційну роботу виконано в контексті тематики науково-дослідної роботи кафедри галузевого права факультету бізнесу і права Херсонського державного університету «Теорія та практика реформування галузевого законодавства України» (номер державної реєстрації № 0118U006817).

Мета дослідження. Метою дослідження є механізм притягнення до юридичної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування.

У відповідності до мети дослідження в роботі було сформовано наступні завдання:

- 1) дослідити поняття юридичної відповідальності органів самоврядування та їх посадових осіб;
- 2) розкрити правову природу юридичної відповідальності органів самоврядування та їх посадових осіб;
- 3) визначити коло суб'єктів юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування;
- 4) проаналізувати передумови юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування;
- 5) розкрити особливості конституційно-правової відповідальності органів самоврядування та їх посадових осіб;
- 6) дослідити специфіку цивільно-правової відповідальності посадових осіб органів самоврядування.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини в сфері здійснення повноважень органами місцевого самоврядування.

Предметом дослідження є юридична відповідальність посадових осіб органів самоврядування.

Методологія дослідження. Для досягнення мети та завдань кваліфікаційної роботи використовувалися загальнонаукові, філософські та спеціально-наукові методи (діалектичний, формально-логічний, логічно-семантичний, структурно-логічний, системно-структурний, метод групування та класифікації, прогностичний та інші).

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Поняття та правова природа юридичної відповідальності органів самоврядування та їх посадових осіб

Відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування (1985 р.) визначено універсальне, міжнародне-правове визначення поняття місцевого самоврядування «місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» [2].

Загально-правове значення юридичної відповідальності полягає у цілеспрямованому впливі на поведінку суб'єктів права за допомогою визначених законом засобів. Що в свою чергу впливає на впорядкування суспільних відносин, попередження соціальних конфліктів, втілення принципу соціальної справедливості [8, с. 159].

В науковій літературі юридична відповідальність розуміється, як:

- покарання за скоєне правопорушення;
- форма державного примусу до порушника шляхом застосування відповідних санкцій;
- форма позбавлень особи майнового, організаційного чи особистісного характеру.

Виходячи з таких підходів до розуміння правового інституту юридичної відповідальності можна визначити наступні її ознаки:

- 1) вид державного примусу;

- 2) підстава застосування – правопорушення;
- 3) передбачає застосування санкцій до правопорушника;
- 4) індивідуальний характер;
- 5) процедурна форма застосування.

Правовий інститут юридичної відповідальності – це складне правове явище, яке виконує багато функцій, та пов'язане з такими правовими інститутами, як «правові норми», «правовідношення», «санкція», «правомірна/неправомірна поведінка», «законність», «правопорушення» та іншими [8, с. 159].

В теорії права юридична відповідальність розглядається як негативний (ретроспективний) правовий інститут, який застосовується у випадку правопорушення та позитивний (перспективний) правовий інститут, що врегульовує добровільну правомірну поведінку суб'єктів права. Такі підходи до розуміння правової сутності юридичної відповідальності потрібно розглядати у взаємозалежності та взаємозв'язку, що сприятиме багатоаспектному дослідженню юридичної відповідальності в цілому, та юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування, зокрема. Виходячи з вищезазначеного зауважимо, що метою юридичної відповідальності виступає не тільки покарання винних у правопорушенні, але й стимулювання позитивної поведінки в сфері виконання обов'язків.

Наукові підходи до поняття юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб:

1. «в основу розуміння поняття юридичної відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування більшістю сучасних науковців покладено передбачений нормами права обов'язок зазначених суб'єктів публічної влади зазнати певних негативних наслідків у разі невиконання або неналежного виконання своїх юридичних обов'язків, прийнятті незаконних та необґрунтованих рішень, вчиненні інших

протиправних діянь (дій чи бездіяльності)» (Ю.М. Кириченко) [8, с. 161].

2. «обов'язок зазначених суб'єктів муніципальної влади зазнати певних негативних наслідків у разі неналежного, неякісного, неефективного виконання своїх компетенційних повноважень» (Т.М. Іванова) [5, с.166].

3. «муніципально-правову відповідальність слід вважати самостійним видом юридичної відповідальності, що має власні джерела, суб'єктів, підстави, санкції» (Б.В. Калиновський) [6, с. 27].

Юридичну відповідальність органів місцевого самоврядування слід відрізнити від політичної відповідальності, хоча політична відповідальність може перерости у юридичну відповідальність у разі втрати довіри територіальної громади до органів місцевого самоврядування та/або їх посадових осіб.

Отже, узагальнюючи підходи до розуміння поняття «юридична відповідальність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб» слід зауважити, що таке поняття науковцями розуміється, як:

- принцип місцевого самоврядування;
- елемент статус органів місцевого самоврядування;
- гарантія законної діяльності органів місцевого самоврядування;
- юридична відповідальність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб відноситься до конституційно-правової відповідальності (а саме – муніципально-правової відповідальності).

Значення юридичної відповідальності посадових осіб органів самоврядування полягає у наступному – такий вид юридичної відповідальності виступає:

- противагою владним повноваженням органів місцевого самоврядування;

- гарантом дотримання принципів законності та верховенства права в процесі нормотворення та правозастосування;
- профілактикою зловживання владою на місцевому рівні;
- системою реалізації та забезпечення прав та законних інтересів членів територіальних громад.

Слід зауважити, що подвійна природа правового статусу органів місцевого самоврядування, як елемента публічного управління та громадянського суспільства, впливає на подвійність характеру юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування – на рівні територіальної громади та держави [8, с. 159].

Принципи відповідальності посадових осіб органів самоврядування, які закріплено у відповідних нормативно-правових актах.

Теорія розвитку принципів права в Україні характеризується активним розвитком, науковим пошуком та формуванням нових підходів до розуміння правових принципів в дусі економічних, духовних, політичних процесів у суспільстві та державі.

На думку І.А. Галіахметов та С.І. Кожушко «принципи юридичної відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування є синтезуючими засадами, об'єднуючими зв'язками, ідеологічною основою виникнення, становлення і функціонування багатьох соціально-правових явищ у сфері місцевого самоврядування» [1, с. 145]. Загальноприйнятим є вживання принципу права у розумінні керівних, основних засад правового регулювання.

2.1. Суб'єкти та передумови юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування

Юридична відповідальність органів самоврядування та їх посадових осіб відноситься до різновиду публічно-правового примусу, оскільки застосовується до спеціальних суб'єктів – органів самоврядування.

До органів самоврядування та їх посадових осіб, які можуть бути притягнуті до юридичної відповідальності в межах виконання ними своїх службових обов'язків відносяться:

- 1) представницькі органи самоврядування;
- 2) система виконавчих органів відповідних рад;
- 3) виборні посадові особи.

Передумовами юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування є відповідні нормативно-правові акти і правопорушення в сфері діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Нормативно-правові акти, які регулюють відповідальність посадових осіб органів самоврядування:

- Конституція Україна;
- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 73, 74, 75, 76, 77) [17];
- Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (Розділ VI «Відповідальність за порушення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування») [19];
- Закон України «Про державну службу»;
- Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»;
- Закон України «Про статус депутатів місцевих рад»;
- Кодекс адміністративного судочинства України;

- Господарський процесуальний кодекс України.

До міжнародних нормативно-правових актів, які врегульовують відповідальність органів місцевого самоврядування відносяться:

- Загальна декларація прав людини (1946 р.) [4];
- Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.) [10];
- Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (1966 р.) [14];
- Міжнародна хартія про охорону історичних міст (Вашингтонська хартія) (1987 р.);
- міжнародно-правові акти, які носять регіональний характер (наприклад, Європейська хартія місцевого самоврядування (1985 р.) [2]);
- міжнародні акти, які носять рекомендаційний характер (наприклад, Гельсінська декларація щодо регіонального самоврядування (2002 р.));
- міжнародні судові рішення та міжнародно-правові звичаї [7].

Умовно всі норми, що врегульовують відповідальність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб можна поділити на загальні та спеціальні.

Зокрема до загальних норм відносяться положення Конституції України, в якій закріплюють загальні засади правового інституту юридичної відповідальності – «кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень» (ст. 56) [11].

Також, ст. 146 Конституції визначає, що відповідальність органів місцевого самоврядування визначається законом [11]. Така

відповідальність настає за неналежне здійснення покладених на них функцій та повноважень.

До спеціальних правових норм відносяться положення таких нормативно-правових актів, як:

- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»;
- Закон України «Про статус депутатів місцевих рад»;
- Європейська хартія місцевого самоврядування.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає загальні засади організації та діяльності органів місцевого самоврядування; перелік питань, які відносяться до компетентності органів місцевого самоврядування; основи юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб перед особою, громадою та державою. Закон визначає підстави притягнення до юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, проте нормативно-правовий акт не визначає правові санкції, механізм реалізації [17].

Ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування «місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» [2].

Форми правопорушень посадових осіб органів місцевого самоврядування, як підстава притягнення до юридичної відповідальності – незаконної діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування відносяться незаконна дія та/або бездіяльність.

Приклади незаконної діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування у формі бездіяльності може бути:

- неподання звіту територіальних громадам головами рад різних рівнів та депутатами місцевих рад;
- пропуск пленарних засідань рад та/або постійних комісій депутатами місцевих рад;
- невиконання повноважень посадових осіб органів місцевого самоврядування тощо.

Приклади незаконної діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування у формі дії може бути:

- порушення норм Конституції та законів України;
- обмеження прав, свобод та інтересів приватних фізичних та юридичних осіб;
- зловживання правом та владою;
- перевищення повноважень;
- вчинення корупційних діянь;
- порушення трудової дисципліни;
- заподіяння майнової та моральної шкоди і фізичним особам і матеріальної шкоди юридичним особам;
- недотримання встановлених законом заборон тощо.

Правопорушення посадових осіб органів місцевого самоврядування мають негативні наслідки не тільки по відношенню до територіальної громади чи окремих її представників, але й для держави в цілому, оскільки можуть вплинути на дестабілізацію суспільно-політичної ситуації, втрату довіри до органів місцевого самоврядування, посягання на конституційні засади функціонування місцевого самоврядування, демократизм локального управління.

Як зауважує Ю.М. Кириченко «порушення прав та інтересів членів територіальної громади, окремих юридичних і фізичних осіб, держави чи завдання їм шкоди з боку органів місцевого самоврядування може відбуватися у такий спосіб: 1) через здійснення ними

протиправних діянь (дій чи бездіяльності); 2) через прийняття ними неправомірних рішень» [8, с. 161].

Форми відповідальності органів самоврядування та їх посадових осіб (у відповідності до Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»):

1. Позитивна форма відповідальності органів самоврядування та їх посадових осіб – відповідальність за рішення у врегулюванні питань громади.

2. Негативна форма відповідальності органів самоврядування та їх посадових осіб:

- відповідальність перед громадою у випадку втрати довіри;
- відповідальність перед державою у випадку невідповідності нормативно-правових актів органів самоврядування законодавству України, порушення принципу законності, норм Конституції та законів України;
- відповідальність перед суб'єктами правовідносин у випадку порушення їх прав та інтересів [11;17].

РОЗДІЛ 2

ФОРМИ ТА ВИДИ ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ САМОВРЯДУВАННЯ

2.1 Конституційно-правова відповідальність органів самоврядування та їх посадових осіб

В першу чергу відповідальність органів місцевого самоврядування та їх посадових органів передбачається перед первинним суб'єктом місцевого самоврядування – територіальної громадою, яка формує від власного імені та власних інтересів органи місцевого самоврядування. Такий вид відповідальності органів місцевого самоврядування є важливою складовою механізму взаємодії «територіальна громада – органи місцевого самоврядування».

Територіальна громада – це головний суб'єкт муніципальної влади, що здійснює контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб [5, с.167].

До конституційно-правової відповідальності органи місцевого самоврядування притягуються у випадку:

- порушення норм конституційного права;
- вчинення дій, що порушують конституційним принципами [5, с.168].

*Відповідальність перед громадою у випадку втрати довіри
(конституційно-правова відповідальність)*

Конституційно-правова відповідальність органів місцевого самоврядування характеризується відповідальністю в першу чергу перед народом, як єдиним джерелом влади в Україні, та має на меті протидію надмірної концентрації влади у органах місцевого самоврядування та зловживання нею.

Саме конституційно-правова відповідальність забезпечує здійснення правомірної та ефективної діяльності органів місцевого самоврядування.

Слід зауважити, що в окремих європейських країнах конституційно-правова відповідальність органів місцевого самоврядування ґрунтується не тільки на нормах Конституції, загальнонаціональних законах, але й на статуті територіальних громад.

В українській практиці теж діють статuti територіальних громад. Так, в Примірному статуті територіальної громади міститься Розділ IV «Відповідальність органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб. Контроль територіальної громади за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб» [15].

Даний Примірний статут містить загальні принципи відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Зокрема, п.2 ст.4.1.1. Примірного статуту містить положення щодо якого «Територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування територіальної громади, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень» [15]. В т.ч. даний документ визначає форми громадського контролю за діяльністю органів місцевої влади, яке здійснюють громадські організації, як інституційні складові територіальної громади:

- дослідження відкритої звітної інформації органів місцевого самоврядування;
- запити до органів місцевого самоврядування;
- проведення зборів територіальної діяльності з метою додаткового звітування органів місцевого самоврядування;
- створення громадянських інспекцій в різних сферах життя територіальної діяльності;

- проведення громадянських слухань тощо [15].

Санкціями в сфері конституційно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування виступають:

- 1) достроковий розпуск;
- 2) саморозпуск;
- 3) дострокове припинення;
- 4) скасування прийнятих актів;
- 5) тимчасове припинення фінансування або його скасування;
- 6) відкликання депутат місцевої ради [5, с. 169].

Наприклад, рішення про дострокове припинення повноважень місцевої ради може приймається на:

- 1) місцевому референдумі за ініціативою голови місцевої ради та/або 1/10 частиною членів територіальної громади;
- 2) призначається Верховною Радою України за поданням голови місцевої влади або головою відповідної державної адміністрації.

Окремо розглядається питання про дострокове припинення повноважень голови місцевої ради, яке вирішується на місцевому референдумі або відповідною радою місцевої влади на підставі наступних обставин:

1. Самовідвід голови місцевої ради за власною заявою.
2. Припинення громадянства України голови місцевої ради.
3. Набрання законної сили обвинувального вироку суду з питання притягнення до кримінальної відповідальності та адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення.
4. Порушення вимог щодо заборони сумісництва діяльності голови місцевої ради.
5. Визнання в судовому порядку недієздатності голови місцевої ради, визнання його безвісти відсутнім або оголошення померлим.
6. У випадку смерті голови місцевої влади.

7. У випадку порушення головою місцевої влади норм Конституції та законодавства України [5, с.170].

Прикладом судової практики розгляду питання про дострокове припинення повноважень голови місцевої ради є адміністративна справа № 2-а-19/10 «Суддя Радомишльського районного суду Житомирської області Гриб О.С., розглянувши позовну заяву ОСОБА_1 до Ленінської сільської ради про визнання недійсним рішення XXXI сесії V скликання Ленінської сільської ради № 206 від 2 жовтня 2009 року «Про дострокове припинення повноважень сільського голови», поновлення достроково припинених повноважень та оплати вимушеного прогулу» [3].

Передумовами дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування є невиконання ними повноважень або саморозпуск на основі рішення зборів членів територіальної громади та самої місцевої ради.

Практика дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування є у таких європейських країнах, як Польща, Чехія, Австрія, Угорщина та інші. Перегляд питання про довіру територіальної громади до органів місцевого самоврядування в цих країнах ґрунтується на «незадоволеності територіальної громади діями органів місцевого самоврядування» [5, с.172].

Правову невизначеність має процедура припинення повноважень місцевої ради на основі місцевого референдуму, оскільки Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає такий порядок, а Закон України «Про всеукраїнський та місцевий референдум» втратив чинність та відповідний закон про проведення місцевого референдуму не було прийнято (на даний момент існує декілька проектів даного закону). Саме прийняття відповідного закону про місцевий референдум дозволить врегулювати право первинного суб'єкта місцевої влади реалізувати своє конституційне право на безпосереднє здійснення

місцевої влади територіальною громадою, усунення правових перепон, щодо притягнення до конституційно-правової відповідальності органів місцевої влади, подолання «жорсткого обмеження» права територіальної громади шляхом місцевого референдуму припинити повноваження місцевих органів самоврядування.

Як зауважує Т.М. Іванова «нормативні конструкції нового Закону повинні передбачити нескладну, позбавлену зайвих та необґрунтованих обтяжень, процедуру ініціювання та проведення місцевих референдумів, оскільки в іншому випадку встановлені законодавством норми щодо дострокового припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування шляхом безпосереднього волевиявлення членів територіальної громади матимуть виключно декларативний характер» [5, с. 171].

Важливою складовою притягнення до юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб є право виборців відкликати свого кандидата, якого було обрано до органів місцевого самоврядування.

Дострокове припинення повноважень депутата місцевої ради. Зокрема, ст. 37 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» визначає перелік підстав для відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою:

«1) порушення депутатом місцевої ради положень Конституції України і законів України, що встановлено судовим рішенням, яке набрало законної сили; 2) пропуск депутатом місцевої ради протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин обов'язків депутата місцевої ради у виборчому окрузі, передбачених статтею 10 цього Закону; 3) невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням передвиборної програми місцевої організації політичної партії, від якої його обрано депутатом, чи

програмі політичної партії, від місцевої організації якої його обрано; 4) невиконання депутатом місцевої ради передбачених статтею 16 цього Закону зобов'язань звітувати перед виборцями та проводити зустрічі з ними; 5) невходження депутата, обраного в багатомандатному виборчому окрузі, до фракції місцевої організації партії, за виборчим списком якої він обраний, або припинення членства депутата місцевої ради у фракції» [20]. Порядок такого відкликання закріплено у ст. 38-48 даного закону.

Етапами дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради у формі його відкликання є:

I етап – ініціювання про відкликання.

II етап – розгляд даного питання виборчою комісією;

III етап – збирання підписів на підтримку відкликання серед членів територіальної громади.

IV етап – призначення голосування.

V етап – організація та проведення голосування.

VI етап – голосування в місцевій раді [5, с. 172-173].

Рішення про відкликання депутата місцевих рад приймається на:

- пленарному засіданні відповідної місцевої ради;
- зборах виборців (кількість виборців залежить від рівня міської ради до якої відноситься депутат);
- конференції об'єднань громадян.

Слід зауважити, що порядок і практика відкликання депутата місцевої ради дещо невілює право виборців на відкликання депутата, оскільки остаточне рішення приймає місцева рада. Таке право виборців визначене у ст. 75 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» - «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» [17].

Проект Закон України «Про місцевий референдум» (подано депутатом Шпенюком Д.Ю.) передбачає можливість під час місцевого референдуму вирішувати «в тому числі питання про дострокове припинення повноважень сільських, селищних, міських, районних у місті рад (у містах з районним поділом), сільських, селищних, міських голів, а також інші питання, які не належать до компетенції органів державної влади та органів влади Автономної Республіки Крим, крім питань, делегованих органами виконавчої влади» [18];

Відповідальність перед державою у випадку невідповідності нормативно-правових актів органів самоврядування законодавству України, порушення принципу законності, норм Конституції та законів України

Держава наділяє органи місцевого самоврядування повноваженнями, здійснює нагляд та контроль їх діяльністю, зокрема органи місцевого самоврядування є підконтрольними органам виконавчої влади.

Відповідальність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб перед державою ґрунтується на таких принципах:

- порушення Конституції та законів України;
- в межах забезпечення органів місцевого самоврядування фінансуванням та матеріальної забезпеченістю з боку держави;
- встановлення судом факту порушення органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами принципів законності;
- оскарження рішення органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у судовому порядку (адміністративного або господарського) фізичними та юридичними приватними особами [1, с. 140].

Відповідальність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у випадку порушення ними порядку публічної служби та трудової дисципліни. Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України «публічна служба - діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування» [9]. Дисципліна праці важлива складова здійснення публічної служби оскільки така служба передбачає високу організацію праці з відповідною фактичною поведінкою учасників трудового процесу.

Закон України «Про державну службу» поширює свою дію і на посадових осіб органів місцевого самоврядування так, як місцеве самоврядування ґрунтується на поєднанні державних та місцевих інтересів [16]. Проте, деталізація автономності та специфіки служби в органах місцевого самоврядування здійснюється у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [19], який і закладає основи трудової дисципліни посадових осіб органів самоврядування.

Прикладом судової справи у даній категорії відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування є наступна справа: «Міжгірський районний суд Закарпатської області розглянувши у відкритому судовому засіданні в приміщенні райсуду справу за позовом ОСОБА_1 до Міжгірської селищної ради про скасування рішення Міжгірської селищної ради, що 25 листопада 2011 року ОСОБА_1 звернувся до суду з адміністративним позовом про визнання протиправним та скасування рішення 7 сесії 5 скликання Міжгірської селищної ради № 31 від 20.01.2011 р. «Про дострокове припинення повноважень Міжгірського селищного голови». Заяву мотивував тим, що прийняте Міжгірською селищною радою рішення суперечить закону

та порушує його права як депутата Міжгірської селищної ради зокрема: порушено відповідачем вимоги законодавства щодо формування порядку денного пленарних засідань ради і процедури розгляду, його не було повідомлено про час і місце проведення сесії та питань, які передбачаються винести на розгляд сесії, чим порушені його права, передбачені ст. 49 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» та ст. 19 ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад» [3].

2.2. Цивільно-правова відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування

Участь у цивільно-правових відносинах територіальних громад нормативно закріплено у ст. 169 Цивільного кодексу України «територіальні громади діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин» [21]. Участь у цивільно-правових відносинах територіальні громади здійснюють через органи місцевого самоврядування

Передумовами притягнення до цивільно-правової відповідальності є порушення цивільних прав та інтересів суб'єктів цивільних відносин органами місцевого самоврядування в ході реалізації своїх повноважень та виконання ними установчої, нормотворчої, правоохоронної та контрольних функцій.

Як зауважує А.В. Куцин вплив органів місцевого самоврядування на обов'язків прав та обов'язків суб'єктів правових відносин здійснюється наступним чином:

- 1) за умови дотримання законодавства при реалізації повноважень;
- 2) за умови не дотримання законодавства при реалізації повноважень;

3) за умови формально законного дотримання законодавства при реалізації повноважень [12, с. 93].

Цивільно-правова відповідальність посадових осіб органів самоврядування передбачає настання негативних наслідків для суб'єкта, який вчинив цивільно-правове правопорушення.

Відповідальність перед суб'єктами правовідносин (приватних фізичних та юридичних осіб) у випадку порушення їх прав та інтересів

Така відповідальність носить матеріальний характер і відшкодовується за рахунок місцевого бюджету та/або власний особовий рахунок посадових осіб, винних у здійсненні неправомірних дій або бездіяльності.

Право на відшкодування майнової шкоди закріплено у Конституції України в ст. 56 «кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень» [11].

Підставою цивільно-правової відповідальності посадових осіб органів самоврядування є юридичний факт у вигляді правопорушення, абсолютних та зобов'язальних прав, оскільки органи місцевого самоврядування можуть укладати різноманітні цивільно-правові договори, виступати суб'єктами позадоговірної відповідальності. Такий юридичний факт за загальним правилом повинен містити наступні елементи:

- протиправна поведінка;
- шкода;
- причинно-наслідковий зв'язок між поведінкою та шкодою;
- вина, як суб'єктивне ставлення правопорушника до протиправної поведінки.

Проте, в сфері публічної діяльності органів місцевого самоврядування в першу чергу вирішується питання про «законність-незаконність» їх діяльності (а саме, ухваленого рішення).

Відповідно до законодавства України у судовому порядку органи місцевого самоврядування та їх посадові особи можна притягти до відповідальності у наступних справах:

- у справі про порушення та поновлення прав на самоврядування;

- у справі про скасування незаконного обов'язку та/або незаконного притягнення до відповідальності приватних осіб на підставі акту органу місцевого самоврядування.

- у справі визнання незаконним акт органу місцевого самоврядування з питань місцевого значення, які відносяться до повноважень органів місцевого самоврядування. При вирішенні даних питань органи місцевого самоврядування мають відповідні владні повноваження, здійснюють управлінські функції (розпорядчу, дозвільну, реєстраційну, нормотворчу, координаційну) [17; 11];

- у справах оскарження правових актів органів місцевого самоврядування індивідуальної дії;

- у справах про відшкодування матеріальної та/або моральної шкоди.

Наприклад, у справі № 2 -259/2012 суд прийняв «Позовну заяву ОСОБА_1 до КП «Комсомольське міське домоуправління», органу місцевого самоврядування м. Комсомольське про стягнення моральної шкоди, спричиненої поширенням недостовірної інформації відповідачами у сумі 10000 грн. за рахунок органа місцевого самоврядування, про відшкодування моральної шкоди за рахунок місцевого самоврядування спричиненого незаконним рішенням і діями посадових осіб органами місцевого самоврядування у сумі 10000 грн. повернути позивачеві» [3].

Відповідно до положень Цивільного кодексу України «майнова шкода, завдана неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю особистим немайновим правам фізичної або юридичної особи, а також шкода, завдана майну фізичної або юридичної особи, відшкодовується в повному обсязі особою, яка її завдала» (ст. 1166) [21].

Отже, органи місцевого самоврядування притягуються до цивільно-правової відповідальності у випадку якщо їх незаконна діяльність завдала шкоду під час здійснення їх повноважень.

ВИСНОВКИ

В результаті дослідження механізму притягнення до юридичної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування ми дійшли наступних висновків.

Загально-правове значення юридичної відповідальності полягає у цілеспрямованому впливі на поведінку суб'єктів права за допомогою визначених законом засобів. В науковій літературі юридична відповідальність розуміється, як: покарання за скоєне правопорушення; форма державного примусу до порушника шляхом застосування відповідних санкцій; форма позбавлень особи майнового, організаційного чи особистісного характеру. В теорії права юридична відповідальність розглядається як негативний (ретроспективний) правовий інститут, який застосовується у випадку правопорушення та позитивний (перспективний) правовий інститут, що врегульовує добровільну правомірну поведінку суб'єктів права.

Узагальнюючи підходи до розуміння поняття «юридична відповідальність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб» слід зауважити, що таке поняття науковцями трактується, як: принцип місцевого самоврядування; елемент статус органів місцевого самоврядування; гарантія законної діяльності органів місцевого самоврядування; юридична відповідальність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб відноситься до конституційно-правової відповідальності (а саме – муніципально-правової відповідальності) та цивільно-правової відповідальності.

Значення юридичної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування полягає у наступному – такий вид юридичної відповідальності виступає: противагою владним повноваженням органів місцевого самоврядування; гарантом дотримання принципів законності

та верховенства права в процесі нормотворення та правозастосування; профілактикою зловживання владою на місцевому рівні; системою реалізації та забезпечення прав та законних інтересів членів територіальних громад.

Юридична відповідальність органів самоврядування та їх посадових осіб відноситься до різновиду публічно-правового примусу, оскільки застосовується до спеціальних суб'єктів – органів самоврядування (представницькі органи місцевого самоврядування; система виконавчих органів відповідних рад; виборні посадові особи).

Передумовами юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування є відповідні нормативно-правові акти (загальні та спеціальні), правопорушення в сфері діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Форми правопорушень посадових осіб органів місцевого самоврядування, як підстава притягнення до юридичної відповідальності за незаконну діяльність посадових осіб органів місцевого самоврядування, є незаконна дія та/або бездіяльність. Правопорушення посадових осіб органів місцевого самоврядування мають негативні наслідки не тільки по відношенню до територіальної громади чи окремих її представників, але й для держави в цілому, оскільки можуть вплинути на дестабілізацію суспільно-політичної ситуації, втрату довіри до органів місцевого самоврядування, посягання на конституційні засади функціонування місцевого самоврядування, демократизм локального управління.

Форми відповідальності органів самоврядування та їх посадових осіб:

1. Позитивна форма відповідальності органів самоврядування та їх посадових осіб – відповідальність за рішення у врегулюванні питань громади.

2. Негативна форма відповідальності органів самоврядування та їх посадових осіб: відповідальність перед громадою у випадку втрати довіри; відповідальність перед державою у випадку невідповідності нормативно-правових актів органів самоврядування законодавству України, порушення принципу законності, норм Конституції та законів України; відповідальність перед суб'єктами правовідносин у випадку порушення їх прав та інтересів.

До конституційно-правової відповідальності органи місцевого самоврядування притягуються у випадку: порушення норм конституційного права; вчинення дій, що порушують конституційним принципами. До її різновидів відносяться:

- відповідальність перед громадою у випадку втрати довіри;
- відповідальність перед державою у випадку невідповідності нормативно-правових актів органів самоврядування законодавству України, порушення принципу законності, норм Конституції та законів України.

Санкціями в сфері конституційно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування виступають: достроковий розпуск; саморозпуск; дострокове припинення; скасування прийнятих актів; тимчасове припинення фінансування або його скасування; відкликання депутатів місцевої ради.

Передумовами притягнення до цивільно-правової відповідальності є порушення цивільних прав та інтересів суб'єктів цивільних відносин органами місцевого самоврядування в ході реалізації свої повноважень та виконання ними установчої, нормотворчої, правоохоронної та контрольних функцій. Цивільно-правова відповідальність посадових осіб органів самоврядування передбачає настання негативних наслідків для суб'єкта, який вчинив цивільно-правове правопорушення. Така відповідальність носить матеріальний характер і відшкодовується за рахунок місцевого бюджету та/або

власний особовий рахунок посадових осіб, винних у здійсненні неправомірних дій або бездіяльності.

Органи місцевого самоврядування притягуються до цивільно-правової відповідальності у випадку якщо їх незаконна діяльність завдала шкоду під час здійснення їх повноважень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Галіахметов І.А., Кожушко С.І. Основні засади та принципи відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування: муніципально-правовий аспект. *Вісник Вищої ради юстиції*. № 2 (6) 2011. С. 135-147.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення – 14.01.21 р.)
3. Єдиний державний реєстр судових рішень: офіційний веб сайт URL: <https://reyestr.court.gov.ua/> (дата звернення – 14.01.21 р.)
4. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення – 04.01.21 р.)
5. Іванова Т.М. Відповідальність органів і посадових осіб муніципальної влади в Україні: історико-правовий аналіз. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*, № 1, 20124. С. 163-175.
6. Калиновський Б.В. Відповідальність органів і посадових осіб місцевої публічної влади в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 1 (15). С. 25-39.
7. Камінська Н. Міжнародно-правові джерела муніципального права. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 3. С. 87-92.
8. Кириченко Ю.М. Юридична відповідальність органів місцевого самоврядування: багатоаспектність визначення. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 4/2020. С. 158-162.

9. Кодекс адміністративного судочинства України 06.07.2005 р. № 2747-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення – 16.02.21 р.)

10. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення – 07. 01.21 р.)

11. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення – 15.11.20 р.)

12. Куцин А.В. Умови та підстави цивільно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування. *Право і суспільство*. №4/2018. С. 92-95.

13. Міжнародна хартія про охорону історичних міст URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_761#Text (дата звернення – 07. 01.21 р.)

14. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 16.12.1966 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (дата звернення – 11.11.20 р.)

15. Практичний посібник з питань організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. МОДУЛЬ 1. Примірний статут територіальної громади. Примірне положення про старосту. Видання друге. Київ. 2016. 68 с.

16. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення – 16.02.21 р.)

17. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#n234> (дата звернення – 13.11.20 р.)

18. Про місцевий референдум: Проект Закон України від 02.09.2019 р. № 1221 (подано депутатом Шпенюком Д.Ю.) URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JI00311A.html (дата звернення – 12.02.21 р.)

19. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#n234> (дата звернення – 13.11.20 р.)

20. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#n287> (дата звернення – 02.12.20 р.)

21. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#n1010> (дата звернення – 17.01.21 р.)