

Г. О. Попадинець

кандидат філософських наук, доцент,
доцент кафедри конституційного та міжнародного права
Інституту права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ТА ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ

У статті на основі чинного законодавства України аналізуються проблемні питання конституційно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування. Наголошується на тому, що становлення інституту конституційно-правової відповідальності в Україні відбувалося здебільшого на доктринальному рівні за відсутності належного правового регулювання його в Основному Законі та поточному законодавстві. Зазначено, що існування юридичної конституційно-правової відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування є свого роду протиправом, які надані місцевому самоврядуванню, запорукою недопущення зловживання владою на місцевому рівні, гарантом дотримання законності та реалізації прав і свобод людини й громадянина.

Доведено, що наявність конституційного і законодавчого регулювання, а також практики реалізації інституту референдуму на місцевому рівні є ознакою будь-якої демократичної держави і розвиненого громадянського суспільства, що дає змогу громаді шляхом голосування безпосередньо реалізувати свою суверенну владу. З огляду на це першочерговим завданням для законодавця є прийняття Закону України «Про місцеві референдуми», який дасть змогу первинному суб'єкту місцевого самоврядування реалізувати своє конституційне право на безпосереднє вирішення питань місцевого значення.

Доведено необхідність удосконалення процедури відкликання сільських, селищних, міських голів, голови районної в місті, районної, обласної ради, депутатів місцевих рад, що є складним і громіздким правовим інститутом та унеможлиблює її виконання. Окремого теоретичного дослідження потребує проблема відкликання депутата місцевої ради, що нині взагалі не може бути реалізована, процедура зупинення рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду, яке стало декларативним і фактично позбавлене механізму реалізації.

Ключові слова: конституційно-правова відповідальність, органи місцевого самоврядування, територіальні громади, місцевий референдум, депутати місцевих рад, санкції.

Постановка проблеми. Місцеве самоврядування в Україні визнається і гарантується Конституцією України. Відповідно до Основного Закону – це форма здійснення народовладдя та фундаментальне право людини і громадянина на самостійне вирішення питань місцевого значення, один з основних елементів конституційного ладу. Важливою гарантією місцевого самоврядування є інститут конституційно-правової відповідальності в місцевому самоврядуванні, без якого ідея демократії на місцях неможлива.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні питання конституційно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування порушували у своїх працях такі вітчиз-

няні науковці, як О.В. Батанов, Ю.П. Битяк, М.П. Воронов, І.А. Грицяк, А.І. Доценко, І.В. Дробуш, В.М. Кампо, В.П. Колісник, В.В. Кравченко, М.П. Орзіх, Ю.М. Тодика, О.Н. Ярмиш та ін.

Водночас вагомі наукові дослідження проблемних питань відповідальності органів місцевої публічної влади поки що не забезпечили їх чітке законодавче закріплення. Свобода місцевої публічної влади неможлива без належного ставлення її органів і посадових осіб до власних обов'язків та відповідальності за соціальні наслідки своїх дій.

Метою статті є аналіз проблем конституційно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування та накреслення шляхів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. В основу сучасного розуміння поняття конституційно-правової 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. На підтвердження Р.Я. Демків визначає відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування як настання негативних наслідків у разі невиконання або неналежного виконання покладених на них законом або договором обов'язків [1, с. 11].

Метою такої відповідальності, 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 громади та суспільства загалом.

Ст. 146 Конституції України визначає, що питання конституційно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом [2]. Принципи юридичної відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування та механізм їх реалізації в загальному вигляді закріплені в законах України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус депутатів місцевих рад».

Так, ст. 74 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 165-VIII [3] визначає коло суб'єктів, перед якими несуть відповідальність органи місцевого самоврядування та їх посадові особи. До таких суб'єктів законодавець, зокрема, зараховує територіальну громаду, державу, юридичних і фізичних осіб.

Передусім, органи місцевого самоврядування несуть відповідальність перед первинним суб'єктом місцевого самоврядування, яким вони формуються та від імені та в інтересах якого вони діють. Встановлення відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою – це один із найважливіших аспектів складного механізму взаємодії різних суб'єктів цієї системи [4, с. 113].

Лише територіальна громада, як головний суб'єкт муніципальної влади, може здійснювати в повному обсязі контроль за діяльністю органів та посадових осіб, яких вона уповноважила вирішувати питання місцевого значення. Від-

повідно до ст. 75 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Територіальна громада в 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.

Підстави відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед державою визначає ст. 76 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якої можна стверджувати, що є дві основні загальні її підстави: а) порушення органами та посадовими особами місцевого самоврядування Конституції або законів України; б) неналежне виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади [3].

Разом із тим, наділяючи місцеві ради відповідними повноваженнями, держава одночасно здійснює контроль та нагляд за їх діяльністю. Тому для характеристики конституційно-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевої публічної влади значення має не лише склад правопорушення, а й санкції, що застосовують до суб'єкта. Наприклад, за неналежне виконання органами місцевого самоврядування своїх функцій законодавство більшості країн передбачає застосування конкретних санкцій: дострокове припинення повноважень, відсторонення від посади на певний період відповідних посадових осіб, накладення на них стягнень, передання тих чи інших повноважень органів місцевого самоврядування місцевим органам держави.

Притягнення до правової відповідальності органів і посадових осіб місцевої публічної влади охоплюють:

а) нормативну підставу (наявність норми права, що безпосередньо передбачає склад правопорушення);

б) фактичну підставу (наявність складу правового делікту в діяннях деліктоздатного суб'єкта місцевої публічної влади);

в) процесуальну підставу – закріплену нормами конституційного та муніципального права процедуру притягнення до правової відповідальності органів і посадових осіб місцевої публічної влади (сукупність послідовних стадій) [5, с. 8].

Безперечно, вищою формою конституційно-правової відповідальності органів і посадо-

вих осіб місцевого самоврядування є дострокове припинення їх повноважень у встановленому законом порядку. Це найбільш радикальний захід із зазначених вище конституційно-правових санкцій. Підстави застосування такої санкції конкретизовано в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст.ст. 78–80) [3]. Повноваження місцевої ради можуть бути достроково припинені:

1) якщо рада прийняла рішення із порушенням Конституції України, законів, прав і свобод громадян;

2) якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у встановлені законом строки; рада не вирішує питань, які належать до її компетенції [3].

Рішення щодо дострокового припинення повноважень ради приймається на місцевому референдумі за умови порушення цього питання сільським, селищним, міським головою, а також не менш як однією десятою частиною громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу. Що стосується дострокового припинення повноважень сільського, селищного чи міського голови, таке рішення приймається також на місцевому референдумі або відповідною радою. Підстави для його прийняття визначено ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3].

Отже, згідно з положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] порядок проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень ради чи її голови визначається законом про місцеві референдуми, якого нині не прийнято. Таким чином, територіальна громада позбавлена змоги здійснювати дієвий контроль за діяльністю місцевої влади та застосувати передбачені законодавством заходи впливу у разі неналежного та неефективного виконання нею взятих на себе зобов'язань. З огляду на це першочерговим завданням для законодавця є прийняття Закону України «Про місцеві референдуми», який дасть змогу первинному суб'єкту місцевого самоврядування не лише реалізувати своє конституційне право на безпосереднє вирішення питань місцевого значення, а й усунути наявні правові перешкоди щодо притягнення органів (посадових осіб) місцевого самоврядування до конституційно-правової відповідальності шляхом застосування такої її санкції, як дострокове припинення повноважень.

Органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

До основних санкцій конституційно-правової відповідальності в місцевому самоврядуванні, про які найчастіше згадується в юридичній літературі, належать:

– дострокове припинення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;

– визнання неконституційними, незаконними прийнятих ними актів або їх окремих положень, їх скасування або призупинення;

– відкликання депутата місцевої ради виборцями;

– дострокове припинення повноважень депутата за рішенням представницького органу.

Перелічені несприятливі наслідки, які настають або можуть настати для суб'єктів місцевого самоврядування у разі неналежної реалізації ними своїх повноважень, деякі вчені доповнюють визнанням недійсним юридично значущого результату, а також дисциплінарними, майновими та процесуальними санкціями [6, с. 159].

Законодавством визначено процедуру відкликання депутатів місцевих рад, яка є складною і громіздкою, оскільки складається з кількох послідовних стадій. Саме ця передбачена законодавством форма відповідальності депутатів місцевих рад перед громадою (виборцями) на практиці в Україні за багато років застосувалась в одиничних випадках. Варто зазначити також, що фактично процедуру відкликання депутата виборцями можна застосовувати виключно щодо депутатів, обраних за мажоритарною системою, а такими є депутати сільських та селищних рад і лише половина кількості депутатів (від загального складу) обласних, районних, міських, районних у містах рад. Відкликання депутата місцевої ради, обраного за пропорційною системою (від місцевих організацій політичних партій), є практично неможливим. Крім того, з огляду на останні зміни у виборчому законодавстві нашої держави нині норма відкликання депутата місцевої ради взагалі не може бути реалізована.

Відповідальність місцевих рад, сільського, селищного, міського голови та голів місцевих державних адміністрацій можлива не лише у формі дострокового припинення повнова-

жень, а й через скасування виданих ними нормативно-правових актів, накладення на них вето. Зокрема, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 59), місцеві ради в межах своїх повноважень приймають нормативні й інші акти у формі рішень. Такі рішення місцеві ради ухвалюють на пленарних засіданнях після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, крім випадків, передбачених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (наприклад, рішення відповідної місцевої ради щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови за наявності підстав можуть бути прийняті шляхом таємного голосування за умови, якщо за нього проголосує не менше як дві третини депутатів від загального складу ради) [5, с. 8].

Рішення сільської, селищної, міської ради в п'ятиденний строк із моменту його прийняття може бути зупинене сільським, селищним, міським головою і внесено на повторний розгляд відповідної ради з обґрунтуванням зауважень. Рада зобов'язана у двотижневий строк повторно розглянути це рішення. Якщо рада відхилила зауваження сільського, селищного, міського голови й підтвердила попереднє рішення двома третинами голосів від загального складу ради, воно набирає чинності.

Водночас сільський, селищний, міський голова, голова районної в місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження. Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII [7] позбавив права прокурора виносити протест і в п. 1 розділу XIII «Перехідні положення» визначив, що прокуратура виконує функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини та громадянина, дотриманням законів із цих питань органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими та службовими особами виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді. Через це положення ч. 2 ст. 144 Конституції України [2], згідно з яким рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняють у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду, стало декларативним і фактично позбавлене механізму реалізації, оскільки в Україні немає жодних органів публічної (державної та муніципаль-

ної) влади, які мали би право призупиняти рішення, наприклад, місцевих рад, з одночасним зверненням до суду [8, с. 21].

Інститут відповідальності органів і посадових осіб місцевої публічної влади є комплексним утворенням. Тому правові підстави притягнення зазначених суб'єктів до конституційно-правової та муніципально-правової відповідальності встановлені джерелами не тільки конституційного та муніципального права, а й інших галузей національного права. Так, Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII [9] в ч. 1 ст. 3 серед суб'єктів, на яких він поширюється, визначив депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, а також державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Саме тому набрання законної сили рішенням суду, відповідно до якого зазначеного вище суб'єкта притягнуто до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, і застосовано покарання або накладено стягнення у виді позбавлення права обіймати посади або займатися діяльністю, що пов'язана з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, є підставою для відповідальності депутата місцевої ради чи сільського, селищного, міського голови у формі дострокового припинення повноважень [10, с. 6].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч. 1 ст. 79) [3], Закон України «Про запобігання корупції» [9] та Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X [11] встановлюють випадки, коли порушення вимог щодо несумісності діяльності сільського, селищного, міського голови обов'язково матиме наслідком дострокове припинення його повноважень. Зокрема, з огляду на зміст ч. 3 ст. 1724 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності», є підстава стверджувати, що дії щодо порушення вимог несумісності діяльності, вчинені сільським, селищним, міським головою, якого протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі самі порушення, тягнуть за собою накладення штрафу з конфіскацією отриманого доходу чи винагороди та з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік [11].

Відповідно до ч. 1 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3], набрання законної сили рішенням суду про притягнення сільського, селищного, міського голови до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, яким накладено стягнення у виді позбавлення права обіймати посади або займатися діяльністю, що пов'язана з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, однозначно передбачають дострокове припинення повноважень цієї посадової особи з дня, наступного за днем одержання радою або її виконавчим комітетом копії відповідного рішення суду без прийняття рішення місцевою радою. Не лише притягнення сільського, селищного, міського голови до адміністративної відповідальності в окремих випадках автоматично передбачає правову відповідальність [12, с. 8].

Варто зазначити, що Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. в ст. 8 визначає порядок здійснення адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування. Згідно з її положеннями, адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування можна здійснювати у формах і випадках, передбачених конституцією і законом, для забезпечення дотримання законності, зокрема контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень. Причому ступінь втручання контролюючого органу має відповідати значущості інтересів, які це втручання захищає [10, с. 9].

Висновки і пропозиції. Отже, конституційно-правова відповідальність органів і посадових осіб місцевої публічної влади передбачає три основних аспекти: відповідальність перед особою; відповідальність перед територіальною громадою; відповідальність державних органів й органів місцевого самоврядування один перед одним у порядку підзвітності чи підконтрольності. Проте необхідно удосконалити чинне законодавство України щодо кон-

ституційно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування.

Список використаної літератури:

1. Демків Р.Я. Конституційне право України: курс лекцій. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 332 с.
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (в редакції від 21.02.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254>
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 165 VIII (в редакції від 01.05.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>
4. Ваньчук І.Д. Правове регулювання суспільних відносин крізь призму теорії систем. *Актуальні проблеми теорії держави і права* : збірник міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 28 бер. 2018 р. 2018. С. 113–115.
5. Наливайко Л.Р. Конституційно-правова відповідальність: питання теорії та практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2000. 19 с.
6. Рижук І.В. Парламентарії як суб'єкти конституційно-правової відповідальності. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2013. Випуск 21. С. 159–161.
7. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII (в редакції від 25.09.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
8. Фрицький О.Ф. Конституційне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 536 с.
9. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII (в редакції від 18.10.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
10. Червяцова А.О. Конституційно-правова відповідальність в системі видів юридичної відповідальності: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2004. 20 с.
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. №80731-X, (дата звернення: 01.06.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
12. Кравченко В.В. Конституційне право України. Київ : Атіка, 2000. 510 с.

Popadynets H. O. Constitutional legal responsibility of local self-government authorities: problems issues and ways of solution

The article, based on the current legislation of Ukraine, analyzes the problematic issues of constitutional and legal responsibility of local self-government bodies. It is emphasized that the establishment of the Institute of Constitutional Legal Responsibility in Ukraine occurred mostly at the doctrinal level, in the absence of proper legal regulation of it in the Basic Law and current legislation. It is stated that the existence of legal constitutional and legal responsibility of bodies and officials of local self-government is a kind of counterbalance to the rights granted to local self-

government, a guarantee of preventing abuse of power at the local level, a guarantor of respect for the rule of law and the exercise of human and citizen's rights and freedoms.

It is proved that the existence of constitutional and legislative regulation, as well as the practice of implementing the referendum institution at the local level, is a sign of any democratic state and developed civil society, which enables the community to exercise its sovereign power directly through voting. In view of this, the priority for the legislator is to adopt the Law of Ukraine "On Local Referenda", which will allow the primary subject of local self-government to exercise its constitutional right to directly address issues of local importance.

The necessity to improve the procedure of recalling rural, settlement, city mayors, the mayor of a district in a city, a district, a regional council, deputies of local councils has been proved, which is a complicated and cumbersome legal institute and makes it impossible to implement. A separate theoretical study requires the problem of recall of a deputy of the local council, which cannot be implemented at present, the procedure of suspension of the decision of local self-government bodies on the grounds of their non-compliance with the Constitution or laws of Ukraine, with simultaneous appeal to the court, which became declarative and in fact deprived of the mechanism of implementation.

Key words: *constitutional responsibility, local self-government bodies, territorial communities, local referendum, deputies of local councils, sanctions.*