

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.1

DOI: 10.33663/1563-3349-2023-93-13

Х. Б. КОНОВЕЙЧУК

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Аналізуються проблемні питання конституційно-правової відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Показано, що конституційно-правова відповідальність є дієвим юридичним механізмом протидії корупції, а в даний час рішенням військових адміністрацій, які теж зобов'язані гарантувати права і свободи людини та громадянина на території, що знаходиться під їхньою юрисдикцією. Важливим елементом протидії неправомірним діям та рішенням органів місцевого самоврядування є громадські слухання, загальні збори за місцем проживання та місцеві референдуми. Реалізація інституту референдуму на місцевому рівні є визначальною ознакою держави та громадянського суспільства, бо саме він дає змогу громаді шляхом голосування безпосередньо реалізувати свою суверенну владу. Автор робить висновки про те, що 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.

Ключові слова: конституційно-правова відповідальність, органи місцевого самоврядування, військові адміністрації, місцевий референдум, громадські слухання, загальні збори громадян за місцем проживання.

Konoveychuk Hrystyna. Constitutional and legal responsibility of bodies and officials of local self-government in Ukraine

The article analyzes problematic issues of constitutional and legal responsibility of local self-government bodies and officials based on the current legislation of Ukraine. Constitutional and legal responsibility is an effective legal mechanism for combating corruption and at the present time by decisions of military administrations, which are also obliged to guarantee the rights and freedoms of people and citizens in the territory under their jurisdiction. Public hearings, general meetings at the place of residence and local referendums are an important element of combating illegal actions and decisions of local self-government bodies. Implementation of the referendum institution at the local level is a defining feature of the state and civil society, because it enables the community to directly exercise its sovereign power through voting. In view of this, the primary task for the legislator is the adoption of the Law of Ukraine «On Local Referendums», which will enable the primary subject of local self-government to exercise its constitutional right to directly resolve issues of local importance.

Key words: *constitutional and legal responsibility, local self-government bodies, military administrations, local referendum, public hearings, general meetings of citizens at the place of residence.*

Проблемні питання конституційно-правової відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування у своїх працях досліджували такі вітчизняні науковці, як О. В. Батанов, Ю. П. Битяк, М. П. Воронов, І. А. Грицяк, А. І. Доценко, І. В. Дробуш, В. М. Кампо, В. І. Кафарський, В. П. Колісник, В. В. Кравченко, І. О. Кресіна, М. П. Орзіх, Ю. М. Тодика, О. Н. Ярмиш та ін. Водночас вагомі наукові дослідження проблемних питань юридичної відповідальності органів місцевої публічної влади поки що не мають чіткого законодавчого втілення. Адже конституційно-правова відповідальність по різному трактується в сучасній науковій літературі [1].

У зв'язку з повномасштабним вторгненням Російської Федерації в Україну 24 лютого 2022 р. був введений воєнний стан – особливий правовий режим, який передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення національної безпеки, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень. Зокрема, відповідно

до ч. 4 ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» в період дії воєнного стану сільський, селищний, міський голова територіальної громади, на території якої не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів), виключно для здійснення заходів правового режиму воєнного стану може прийняти рішення, з обов'язковим інформуванням начальника відповідної обласної військової адміністрації протягом 24 годин. Ч. 5 ст. 9 цього Закону дозволяє приймати рішення щодо: 1) передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану; 2) створення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення на посади і звільнення з посад керівників таких установ, залучення фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги; 3) боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями; 4) поводження з небезпечними відходами [2].

На час дії воєнного стану суб'єкти владних повноважень звільняються від усіх видів юридичної відповідальності, в тому числі конституційної, за діяння, що були необхідні для відсічі збройної агресії Російської Федерації проти України, або ліквідації збройного нападу на нашу державу. Втім у разі наявності фактів порушення сільським, селищним, міським головою відповідної територіальної громади реалізації повноважень, передбачених Конституцією та законами України, відповідно до ч. 6 ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», начальник обласної військової адміністрації за погодженням з Генеральним штабом Збройних Сил України порушує перед Президентом України питання про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) [2].

Відповідно до ст. 146 Конституції України питання конституційно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом [3]. Згідно із ст. 75 цього Закону органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами [4].

Органи місцевого самоврядування несуть відповідальність перед первинним суб'єктом місцевого самоврядування, яким вони

формуються, 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 [5, с. 113]. Адже 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.

Притягнення до юридичної відповідальності органів і посадових осіб місцевої публічної влади включають: 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) [6, с. 8].

До органів місцевого самоврядування можуть бути застосовані конкретні санкції [4]: 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. До них деякі вчені відносять дисциплінарні, майнові та процесуальні санкції [7, с. 159].

Дискусійними в юридичному середовищі стали справи, пов'язані з адміністративними правопорушеннями, корупцією і нехтуванням вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Так, постановою Яворівського районного суду Львівської області від 07.12.2022 року, а потім і постановою Львівського апеляційного суду від 01.02.2023 року міського голову Чернігівської міської ради було позбавлено права обіймати посаду, пов'язану з виконанням функцій місцевого самоврядування терміном на 1 рік [8].

Це поряд із припиненням повноважень місцевої ради найбільш радикальний захід із зазначених вище конституційно-правових санкцій. Повноваження місцевої ради достроково можуть бути 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 [4]. Рішення щодо дострокового припинення повноважень ради може прийматися 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. Рішення приймається місцевим референдумом або відповідною радою. Підстави для його прийняття визначено ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4]. Порядок, якщо такі дії ініційовані громадою, визначається законом про місцеві референдуми. Оскільки після втрати чинності Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» законодавцем до цього часу ще не прийнято новий Закон, який би визначив правові засади, організацію та порядок проведення місцевих референдумів. Відтак територіальна громада позбавлена змоги здійснювати дієвий контроль за діяльністю місцевої публічної влади та застосовувати передбачені законодавством заходи впливу в разі неналежного та неефективного виконання нею взятих на себе зобов'язань.

Закон України «Про прокуратуру» в п. 1 розділу XIII «Перехідні положення» визначив, що прокуратура виконує функцію нагляду виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді [9]. Тому положення ч. 2 ст. 144 Конституції України стало декларативним і фактично позбавлене механізму реалізації, оскільки в Україні немає жодних органів публічної державної та муніципальної влади, які мали би право призупиняти рішення, наприклад, місцевих рад, з одночасним зверненням до суду [10, 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» [11] в ч. 1 ст. 3 серед суб'єктів, на яких він поширюється, відносить депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, а також державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Саме тому за вчинення корупційного правопору-

шення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, може бути застосоване покарання або накладання стягнення у вигляді позбавлення права обіймати посади або займатися діяльністю, що пов'язана з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування [12, с. 6]. В окремих випадках законодавство передбачає й правову відповідальність [13, с. 8].

Щодо рішення Львівського апеляційного суду, то варто зауважити, що Європейська хартія місцевого самоврядування 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 законами, для забезпечення дотримання законності, зокрема контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень. Причому ступінь втручання контрольного органу має відповідати значущості інтересів, які це втручання захищає [12, с. 9].

Виникає питання: чи потрібні військові адміністрації в тих самоврядних міських радах, де діють усі управлінські сегменти влади, адже дублювання тих чи інших вказівок не завжди прискорює вирішення наявних проблем? Це зрештою стосується стану та режиму роботи укриттів у м. Києві й, напевно, в деяких інших містах України. Спроби мінімізувати діяльність міських рад не завжди ефективні, бо не зрозуміло, наприклад, хто відповідає за цивільну оборону міста, рада чи військова адміністрація. Щодо ситуації у м. Києві, то тут має діяти не тільки політична, а й юридична відповідальність.

Закон України «Про правовий режим військового стану», як і військові дії та злочини Збройних сил Російської Федерації на території нашої країни, по-новому поставили питання про систему державної і муніципальної влади, в тому числі дієвість конституційно-правової відповідальності, яка покликана ефективно протидіяти надмірній концентрації влади в органах місцевого самоврядування та вчинені посадовими особами дій, що суперечать загальним принципам і змісту Конституції України. Посилення (невідворотність) юридичної відповідальності за порушення Конституції, та негативні правові наслідки діяльності чи бездіяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування теж є необхід-

ною умовою воєнного стану, а саме: 1) передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану; 2) створення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення на посади і звільнення з посад керівників таких установ, залучення фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги; 3) боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями; 4) поводження з небезпечними відходами. Відтак, як наголошується в ст. 146 Конституції України, на час дії воєнного стану, питання конституційно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом. Принципи юридичної відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування та механізми їх реалізації в загальному вигляді закріплені в Конституції та законах України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про правовий режим в умовах воєнного стану».

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» 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 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 такого виду відповідальності.

Європейська хартія місцевого самоврядування (ст. 8) визначає порядок здійснення адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування. Адміністративний нагляд за

діяльністю органів місцевого самоврядування можна здійснювати у формах і випадках, передбачених конституцією і законами, для забезпечення дотримання законності, зокрема контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень. Причому ступінь втручання контрольного органу має відповідати значущості інтересів, які це втручання захищає.

З огляду на це першочерговим завданням для законодавця є прийняття Закону України «Про місцевий референдум», який дасть змогу територіальним громадам не лише реалізувати своє конституційне право на безпосереднє вирішення питань місцевого значення, а й усунути правові перешкоди щодо притягнення органів та посадових осіб місцевого самоврядування до конституційно-правової відповідальності шляхом застосування такої її санкції, як дострокове припинення повноважень. Вважаємо, що інститут відкликання депутатів місцевих рад за народною ініціативою має бути збережений і повинен застосовуватися незалежно від способу обрання депутата, тобто як до депутатів обраних за мажоритарною виборчою системою, так і за пропорційною виборчою системою.

Ми частково погоджуємося із даним визначенням, але воно не дає переліку конституційних правопорушень і не уточнює, що необхідно розуміти під негативними правовими наслідками. Конституційна відповідальність – самостійний вид юридичної відповідальності, склад якого передбачений Конституцією України та стосується суб'єктів владних повноважень, які мають підпадати під юридичні та політичні обмеження.

1. Демків Р. Я. Конституційне право України: курс лекцій. Львів: Львівський держ. ун-ет внутрішніх справ, 2012. 332 с.; Батанова Н. М. Конституційні делікти в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. канд. юрид. наук. Київ, 2007. 20 с.; Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): [підруч.]. 2-е вид. Харків: Еспада, 2009. 752 с.; Муртіцева А. О. Місце конституційно-правової відповідальності уряду серед інших видів юридичної відповідальності. *Теорія і практика правознавства*. 2014. № 2. С. 10–12. 2. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#n199>. 3. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/25>. 4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 165 VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>. 5. Ваньчук І. Д. Правове регулювання суспільних відносин крізь призму

теорії систем. *Актуальні проблеми теорії держави і права*: зб. міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 28 бер. 2018 р. С. 113–115. **6.** Наливайко Л. Р. Конституційно-правова відповідальність: питання теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2000. 19 с. **7.** Рижук І. В. Парламентарії як суб'єкти конституційно-правової відповідальності. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Сер. Право. 2013. Вип. 21. С. 159–161. **8.** Постанова Львівського апеляційного Суду від 01.02.2023 р. (провадження № 33/811/1521/22). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108746377>. **9.** Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-188>. **10.** Фрицький О. Ф. Конституційне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2002. 536 с. **11.** Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>. **12.** Червяцова А. О. Конституційно-правова відповідальність в системі видів юридичної відповідальності: теоретико-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2004. 20 с. **13.** Кравченко В. В. Конституційне право України. Київ: Атіка, 2000. 510 с.

References

1. Demkiv R. Ia. (2012). *Konstytutsiine pravo Ukrainy: kurs lektsii* [Constitutional law of Ukraine]. Lviv: Lvivskiy derzhavnyi universytet vnutrishnikh sprav [in Ukrainian]; Batanova N. M. (2007). *Konstytutsiini delikty v Ukraini: problemy teorii ta praktyky* [Constitutional torts in Ukraine: problems of theory and practice]. avtoref. dys. na здобuttia nauk. stupenia kand. yuryd. nauk: spets. 12.00.02 «Konstytutsiine pravo». Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian]; Skakun O. F. (2009). *Teoriia derzhavy i prava* (Entsyklopedychnyi kurs): [pidruch.]. 2-he vyd. pererobl. i dopov. [The theory of the state and law]. Kharkiv: Espada [in Ukrainian]; Murtishcheva A. O. (2014). *Mistse konstytutsiino-pravovoi vidpovidalnosti uriadusered inshykh vydiv yurydychnoi vidpovidalnosti* [The place of constitutional and legal responsibility of the government among other types of legal responsibility]. *Teoriia i praktyka pravoznavstva – Theory and practice of jurisprudence*. № 2. S. 10–12. **2.** *Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 12.05.2015 № 389-VIII* [Law of Ukraine dated May 12, 2015 № 389-VIII «On the legal regime of martial law»]. zakon.rada.gov.ua. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#n1> 9. **3.** *Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28 chervnia 1996 № 254k/96-VR* [Law of Ukraine dated June 28, 1996 № 254k/96-VR «Constitution of Ukraine»]. zakon.rada.gov.ua. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/25>. **4.** *Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 № 165 VIII* [Law of Ukraine dated 05/21/1997 № 165 VIII «On local self-government in Ukraine»]. zakon.rada.gov.ua. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>. **5.** Vanchuk I.D. (2018). *Pravove rehuliuвання suspilnykh vidnosyn kriz pryzmu teorii system. Aktualni problemy teorii derzhavy i prava* [Legal regulation of social relations through the prism of systems theory]. Proceedings from Actual problems of the theory of the state

and law: zbirnyk mizhnar. nauk.-prakt. konf., m. Kyiv – Collection of international science and practice Conference (28 ber. 2018). Kyiv, 2000. S. 113–115. **6.** Nalyvaiko L.R. Konstytutsiino-pravova vidpovidalnist: pytannia teorii ta praktyky [Constitutional and legal responsibility: issues of theory and practice]. Extended abstract of candidate's thesis. K., 2000. 19 s. **7.** Ryzhuk I. V. Parlamentarii yak subiekty konstytutsiino-pravovoi vidpovidalnosti [Parliamentarians as subjects of constitutional and legal responsibility]. *Naukovi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu*. Serii «Pravo» – Scientific Bulletin of the Uzhhorod National University. «Law» series. 2013. Vyp. 21. S. 159–161. **8.** Postanova Lvivskoho apeliatsiinoho Sudu vid 01.02.2023 r. (provadzhennia № 33/811/1521/22) [Resolution of the Lviv Court of Appeal dated February 1, 2023 (proceedings № 33/811/1521/22)]. reyestr.court.gov.ua. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108746377>. **9.** Pro prokuraturu: Zakon Ukrainy vid 14.10.2014 № 1697-VII [Law of Ukraine of October 14, 2014 № 1697-VII «About the Prosecutor's Office»]. zakon.rada.gov.ua. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-188>. **10.** Frytskyi O.F. Konstytutsiine pravo Ukrainy: pidruchnyk [Constitutional law of Ukraine]. Kyiv: Yurinkom Inter, 2002. **11.** Pro zapobihannia koruptsii: Zakon Ukrainy vid 14.10.2014 № 1700-VII [Law of Ukraine dated 14.10.2014 № 1700-VII «On Prevention of Corruption»]. zakon.rada.gov.ua. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>. **12.** Cherviatsova A. O. Konstytutsiino-pravova vidpovidalnist v systemi vydiv yurydychnoi vidpovidalnosti: teoretyko-pravovi aspekt [Constitutional and legal responsibility in the system of types of legal responsibility: theoretical and legal aspect]. Extended abstract of candidate's thesis. Kharkiv, 2004. 20 s. **13.** Kravchenko V. V. Konstytutsiine pravo Ukrainy [Constitutional law of Ukraine]. Kyiv: Atika, 2000. 510 s.

Konoveychuk Hrystyna. Constitutional and legal responsibility of bodies and officials of local self-government in Ukraine

The Law of Ukraine «On the Legal Regime of Martial Law», as well as the military actions and crimes of the Armed Forces of the Russian Federation on the territory of our country, shed new light on the system of state and civil power, including the effectiveness of constitutional and legal responsibility, which is designed to effectively counteract the excessive concentration of power in local self-government bodies and actions by officials that contradict the general principles and content of the Constitution of Ukraine. In the conditions of the war, the concentration of power in the relevant state bodies is not only justified, but also a necessary condition for countering the enemy, provided that they exercise their powers properly. Strengthening (inevitability) of legal responsibility arising from violations of the Constitution and negative legal consequences of the activity or inaction of local self-government bodies and officials is also a necessary condition of martial law, namely: 1) transfer of funds from the relevant local budget for the needs of the Armed Forces of Ukraine and/or to ensure measures of the legal regime of martial law; 2) institutions

creation for the provision of free primary legal aid, appointment and dismissal of heads of such institutions, involvement of individuals or legal entities under private law in the provision of free primary legal aid; 3) fight against natural disasters, epidemics, epizootics; 4) hazard auswaste management. The principles of legal responsibility of local self-government bodies and officials and the mechanism of their implementation in a general form are enshrined in the Constitution and laws of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine», «On Service in Local Self-Government Bodies», «On the Status of Deputies of Local Councils», «On Legal regime und Martial law».

Key words: constitutional and legal responsibility, local self-government bodies, military administrations, local referendum, public hearings and general meetings of citizens at the place of residence.