

ДО ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

TO THE QUESTION OF THE CONSTITUTIONAL LEGAL RESPONSIBILITY OF LOCAL GOVERNMENTS

Пилипшин П.Б.,
здобувач

Київського університету туризму, економіки і права

У статті розкриваються природа та особливості юридичної відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування. Досліджуються правові механізми та проблеми практичного застосування дострокового припинення повноважень як форми конституційно-правової відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: конституційно-правова відповідальність, представницькі органи, місцеве самоврядування, припинення повноважень, місцевий референдум.

В статье раскрываются природа и особенности юридической ответственности представительных органов местного самоуправления. Исследуются правовые механизмы и проблемы практического применения досрочного прекращения полномочий как формы конституционно-правовой ответственности представительных органов местного самоуправления.

Ключевые слова: конституционно-правовая ответственность, представительные органы, местное самоуправление, прекращения полномочий, местный референдум.

Article is devoted to the nature and characteristics of the legal responsibility of the representative bodies of local self-government. We study the problem of legal mechanisms and practical application of the term of office as a form of constitutional responsibility of the representative bodies of local self-government.

Key words: constitutional legal responsibility, representative bodies, local self-government, the termination of office, a local referendum.

Постановка проблеми. Конституційно-правова відповідальність органів публічної влади є одним із засобів забезпечення режиму законності в їх діяльності. Це безпосередньо стосується і представницьких органів місцевого самоврядування, адже згідно з чинним законодавством, місцеве самоврядування розуміється як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або *під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування* (виділено мною – П.П.) вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України. У зв'язку з таким формулюванням постає складна теоретико-правова проблема визначення правової природи такого виду відповідальності, окреслення її видів та форм, підстав та порядку застосування.

Стан дослідження. Слід відмітити значну наукову активність російських науковців щодо дослідження різних аспектів застосування конституційно-правової відповідальності на рівні місцевого самоврядування, зокрема в останні роки вийшли праці К. И. Амирбекова, Н. А. Ваганової, О. О. Дабалаєва, Г. А. Иванцовой, О. В. Кузька, С. С. Мялковського, В. О. Пономарьовой, Н. Н. Черногора, Е. С. Шугриной та інших. В Україні проблем інституціоналізації конституційно-правової відповідальності в системі місцевого самоврядування торкалися Н. М. Батанова, О. В. Батанов, Л. В. Бориславський, Ю. В. Делія, О. В. Краснікова, проте зазначенні автори висвітлювали лише окремі аспекти цього конституційно-правового явища. Це, в свою чергу, і обумовило потребу продовження проведення досліджень природи та механізмів застосування конституційно-правової відповідальності до представницьких органів місцевого самоврядування в Україні.

Відповідно, **метою статті** є теоретична розробка сутності та форми конституційно-правової відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування та вироблення на цій основі пропозицій щодо удосконалення механізмів застосування цього інституту в сучасній державно-правовій практиці України.

Виклад основного матеріалу. Значна роль в системі місцевого самоврядування відводиться представницьким органам – місцевим радам, які здатні у повному обсязі вирішувати питання місцевого значення.

Аналіз різних підходів до розуміння природи представництва дозволяє визначити представницькі інститути як такі владні органи, які формуються шляхом виборів народом, чи окремими групами людей, та які покликані захищати інтереси суб'єктів процесу свого формування. Проте з огляду на те, що первинним суб'єктом лишається територіальна громада, то в процесі реалізації владних повноважень між громадою та радою виникають відносини, серцевиною яких є *принцип відповідальності*. Відповідальність у системі взаємовідносин територіальної громади і її представницьких органів проявляється в різних формах підзвітності, підконтрольності та у можливості дострокового припинення повноважень ради громадою.

Відповідальність при цьому виступає гарантією попередження зловживань з боку влади і є механізмом стримувань і противаг. Варто погодитись з думкою про те, що «відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування настає за порушення вимог, зобов'язань і норм статусу, реалізація і дотримання яких покладається територіальною громадою на представницькі органи та депутатів» [1, с. 1]. Природа відповідальності представницьких органів пов'язана з необхідністю забезпечення реального верховенства народу в політичній системі, з необхідністю застосування ефективних засобів впливу народу на тих суб'єктів, кому він свою владу делегував. Відповідно, цей вид відповідальності пов'язаний з реалізацією основних засад конституційного ладу і може бути визначений саме як конституційно-правова відповідальність. Найрезультативнішою формою такого виду відповідальності є дострокове припинення територіальною громадою повноважень представницького органу.

Відповідно до ст. 75 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», територіальна громада в будь-який

час може достроково припинити повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень [2].

Аналізуючи даного роду санкції, О. О. Кутафін зазначає, що дострокове припинення повноважень, як захід конституційної відповідальності, іноді є близьким до дисциплінарної відповідальності як за формою, так і за порядком застосування. Однак відмінність полягає в тому, що дисциплінарна відповідальність застосовується за порушення трудової дисципліни, невиконання трудових завдань, а конституційно-правова має більш широкий арсенал підстав [3, с. 278].

Природно, що громада може притягнути до відповідальності раду, діяльність якої завдала шкоду громаді, не знайшла підтримки населення, шляхом дострокового припинення діяльності як усієї ради, так і окремих депутатів. За Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», повноваження ради можуть бути достроково припинені за рішенням місцевого референдуму [2].

Заради справедливості слід зазначити, що існує також точка зору, що дострокове припинення повноважень виборного органу ні в якому випадку не можна пов'язувати з інститутом референдуму. Так, в правовій позиції, яка була висловлена Конституційним Судом Російської Федерації від 10 червня 1998 року № 17-П [4] зазначалося, що дострокове припинення або продовження повноважень виборних органів місцевого самоврядування не може бути предметом місцевого референдуму, оскільки кожна форма безпосередньої демократії має свою власну роль та значення в системі народовладдя, і, відповідно, реалізації однієї з них не повинна бути засобом впливу на іншу форму. Відповідно, референдум як вища форма вираження волі народу не може бути спрямований на скасування, заперечення результатів вільно проведених виборів як іншої форми безпосередньої демократії.

Разом з тим, існують і інші точки зору. Так, В. В. Пилін висловлює протилежну позицію про те, що результати реалізації однієї форми безпосередньої демократії можуть бути змінені лише в наслідок застосування іншої форми безпосередньої демократії. Відповідно, адекватним засобом припинення діяльності виборного органу може бути лише голосування того ж кола осіб, які брали участь у формуванні цього органу [5, с. 74].

Що стосується дострокового припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування шляхом проведення референдумів в практиці зарубіжних країн, то відповідне питання в різних державах врегульовується по-різному – в одних (Чехія, Угорщина, Польща, Австрія) закон передбачає таку можливість, в інших (Бельгія) – ні [6, с. 14]. Іноді ведуть мову про застосування так званого «народного розпуску представницького органу». Наприклад, народний розпуск представницьких органів запроваджений у ряді швейцарських кантонів. Конституції відповідних кантонів передбачають, що питання про розпуск і переобрання всього складу представницького органу має бути винесене на референдум, якщо цього вимагає певна кількість виборців. Якщо пропозиція виборців підтримана на референдумі, представницький орган розпускається й оголошуються вибори його нового складу [7, с. 70]. Доволі часто референдуми з питань дострокового припинення повноважень виборних органів визначають як адміністративні референдуми, і такий вид референдуму

передбачений, наприклад, ч. 6 ст. 60 Конституції Австрії [8, с. 169]. Отже, саме місцевий референдум є найбільш прийнятною формою дострокового припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування в практиці зарубіжних країн.

Згідно національного законодавства, єдина можливість дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування громадою також пов'язується з проведенням місцевого референдуму.

До недавнього часу порядок організації та проведення місцевого референдуму регулювався законом «Про всеукраїнський та місцевий референдуми». Проте, з втратою чинності цим законом та прийняттям Закону України «Про всеукраїнський референдум» [9], маємо відповідну прогалину щодо проведення місцевих референдумів.

Практика доводить можливість регулювання окремих питань щодо організації та проведення місцевого референдуму у статутах територіальних громад. Хоча, як правило, такі статuti обмежуються вказівкою на закон. Наприклад, в ст. 36 Статуту територіальної громади міста Хмельницького зазначається, що одна десята частина громадян, що проживають на території міста Хмельницькою і мають право голосу, може порушити питання про дострокове припинення повноважень міської ради або міського голови за рішенням місцевого референдуму у порядку визначеному Законом. А в ст. 90 вказується, що реалізація права територіальної громади на дострокове припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування відбувається у відповідності із чинним законодавством [10].

Згідно ст. 14 Статуту територіальної громади міста Запоріжжя «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 й свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень. Порядок і випадки дострокового припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначаються чинним законодавством» [11].

Окремі статuti взагалі не мають вказівки про таку форму відповідальності відповідної ради, як дострокове припинення її повноважень. Так, згідно зі ст. 69 Статуту територіальної громади міста Львова, відповідальність міської ради та її посадових осіб розуміється як необхідність відповідних органів інформувати населення про свою діяльність, про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету та з інших питань місцевого значення, тобто фактично як звіт перед територіальною громадою про свою діяльність. Лише у статті 17, яка визначає статус членів територіальної громади м. Львова, вказано, що «члени територіальної громади м. Львова, які, згідно із законами України, володіють виборчим правом на міських виборах, окрім вищезазначених прав, мають право брати участь у місцевому референдумі, ініціювати питання про проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень міського голови, міської ради, мають право ініціювати збір підписів під вимогою про призначення місцевого референдуму» [12].

Ми не можемо не торкнутися також питання відсутності практики реального застосування інституту місцевого референдуму, як способу дострокового припинення повноважень представницьких органів місцевого самоврядування. В Україні за часи незалежності мали місце лише спроби достроково припинити повно-

важення окремих рад, ініційовані громадами, проте жодна з них не була доведена до логічного завершення. Пов'язано це з тим, що нормативно в Україні визначений спосіб дострокового припинення повноважень представницьких органів місцевого самоврядування – місцевий референдум, проте при цьому «законодавець допустив певну законодавчу прогалину: не визначив жодних механізмів реалізації цієї норми» [13, с. 29]. Отже, нині доводиться констатувати, що місцевий референдум не став реальним і дієвим механізмом демократичної моделі прийняття легітимних рішень з питань місцевого значення.

Серед низки чинників, які обумовили таку ситуацію, виділяють наступні: 1) відсутність цілісних і новітніх за своєю сутністю концепцій та теорій місцевого референдуму; 2) відсутність чинного законодавства про місцеві референдуми та зволікання з прийняттям нового закону «Про місцевий референдум»; 3) невідповідність між задекларованими конституційними нормами і реальною конституційною правозастосовчою практикою; 4) необізнаність членів територіальних громад з шляхами вирішення місцевих справ, реальними механізмами їх безпосередньої участі у прийнятті управлінських рішень на місцевому рівні тощо [14, с. 35].

Відповідно, найголовнішим кроком, який необхідно реалізувати на сьогодні, є якнайшвидше прийняти нового закону про місцевий референдум. У Верховній Раді України регулярно реєструються законопроекти, які мають на меті вдосконалення унормування інституту місцевого референдуму, наприклад, проект Закону України «Про місцевий референдум» (реєстр. № 1154 від 17.07.2006 р., народні депутати О. Турчинов, А. Портнов) [15]; проект Закону України «Про місцевий референдум» (реєстр. № 2004 від 05.02.2008 р., народні депутати А. Портнов, О. Лавринович, В. Пилипенко, С. Подгорний) [16]; проект Закону України «Про місцевий референдум» (реєстр. № 7082 від 03.09.2010 р. та прийнятий за основу 19.04.2011 р., суб'єкт законодавчої ініціативи – Кабінет Міністрів України) [17]. Також в засобах масової інформації обговорювався проект Закону України «Про місцевий референдум та інші форми безпосереднього волевиявлення територіальної громади», який був розроблений та винесений на всенародне обговорення Міністерством юстиції України, проте поданий до Верховної Ради України так і не був.

У зв'язку з роботою, яка ведеться щодо прийняття закону про місцевий референдум, хотілося б звернути увагу на окремі моменти, які мають бути в ньому передбачені. По-перше, необхідно чітко окреслити коло питань місцевого значення, з яких може проводитись місцевий референдум і при цьому зробити наголос, що лише місцевий референдум є способом дострокового припинення громадою повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Зокрема, пропонується сформулювати питання місцевого значення як «питання, віднесені Конституцією України, законами України до компетенції місцевого самоврядування, у тому числі питання про дострокове припинення повноважень місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, а також інші питання, які не віднесені до компетенції органів державної влади».

Одним з найсуттєвіших недоліків попереднього Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» був порядок призначення місцевих референдумів. Так, суб'єктом призначення місцевих референдумів виступали місцеві ради (ст. 12), що взагалі унеможлилювало на практиці реалізацію закріпленого у ч. 2 ст. 78

Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» права територіальної громади достроково припинити повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті ради. Всі спроби громади зупинялись, як правило, на стадії звернення до місцевої ради з питання призначення відповідного місцевого референдуму. Цілком є зрозумілим, що рада, про припинення якої має ставитись питання на референдумі, зробить все можливе, щоб такий референдум не призначати. Тому, на нашу думку, суб'єктом призначення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень сільської, селищної, міської ради, пропонується визначити сільського, селищного, міського голову. Також можливим виходом може бути покладення таких обов'язків на відповідну територіальну виборчу комісію за зверненням ініціативної групи громади.

В законі про місцеві референдуми необхідно також детально врегулювати питання утворення комісій з місцевого референдуму, їх повноваження та організацію роботи, складання списків учасників місцевого референдуму, агітацію з питань місцевого референдуму, порядок проведення голосування, встановлення результатів місцевого референдуму, особливості проведення місцевого консультативного референдуму. Вважаємо, що при унормуванні цих положень необхідно максимально уніфікувати їх з положеннями про організацію та проведення місцевих виборів з метою уникнення відповідних колізій.

Не можна оминати увагою той факт, що нині мають місце численні випадки відмови органами місцевого самоврядування в призначенні місцевих референдумів через відсутність належного їх фінансового забезпечення. Однак, враховуючи те, що реалізація конституційного права територіальних громад на безпосереднє волевиявлення на місцевому референдумі не може ставитись в залежність від фінансових ресурсів держави, юридичне вирішення порушеної проблеми вбачаємо в її законодавчому регламентуванні.

Так, необхідно чітко передбачити, що кошти на підготовку і проведення місцевого референдуму виділяються з відповідного місцевого бюджету за рахунок ресурсів резервного фонду. У свою чергу фінансування діяльності з реалізації ініціативи щодо проведення місцевого референдуму має проводитись за рахунок коштів членів ініціативної групи з місцевого референдуму та добровільних внесків членів територіальної громади.

Висновки. Формою конституційно-правової відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування виступає дострокове припинення їх повноважень. Єдиним можливим і ефективним способом застосування дострокового припинення повноважень цих органів є проведення місцевого референдуму, який виступає найбільш усталеною та конструктивною формою локальної демократії. Саме через місцеві референдуми територіальна громада та її члени мають можливість легітимізувати свою публічну волю в рішеннях, яке матиме відповідну юридичну силу, реалізувати своє право на дострокове припинення повноважень представницьких органів місцевого самоврядування. Засади організації та проведення місцевого референдуму повинні бути негайно врегульовані відповідним законом, адже відсутність належного правового регулювання питань проведення місцевих референдумів гальмує процеси демократичного розвитку місцевого самоврядування.

Таким чином, лише належне нормативне врегулю-

вання порядку ініціювання, фінансування, організації та проведення місцевих референдумів забезпечить належну реалізацію права територіальної громади на до-

строкове припинення повноважень представницьких органів місцевого самоврядування та наповнить поняття місцевого самоврядування реальним змістом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Стрілець Ю. П. Відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою: інституційна сутність поняття / Ю. П. Стрілець // Теорія і практика державного управління. – 2009. – Вип. 4 (27). – С. 1–6.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 4. – Ст. 170.
3. Кутафин О. Е. Муниципальное право Российской Федерации [Текст] : учебник / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев ; М-во образования. – Москва : Проспект, 2011. – 3-е изд., перераб. и доп. – 669 с.
4. Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 10 июня 1998 г. № 17-П // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ksrf.ru>.
5. Пылин В. В. Местное самоуправление : выборы, референдумы, отзыв выборных лиц, собрания (сходы) граждан / В. В. Пылин ; М-во образования Рос. Федерации. Правительство Ленингр. обл. Ленингр. гос. обл. ун-т им. А. С. Пушкина, Избират. комис. Ленингр. обл. – СПб. : Ленингр. гос. обл. ун-т им. А. С. Пушкина, 2001. – 284 с.
6. Референдуми в Європейському Союзі / О. Д. Чебаненко, О. Ю. Грищук, Н. В. Колодяжна; [За ред. Д.С. Ковриженка]. – К. : ФАДА, ЛТД, 2007. – 186 с.
7. Шаповал В. Конституційне право зарубіжних країн : [Підручник для студ. юрид. вищ. навч. закл. і фак.] / Володимир Шаповал. – 5-те стереотипне вид. – К. : АртЕк, 2002. – 262 с.
8. Конституційне право зарубіжних країн : навч. посібник / За заг. ред. В. О. Ріяки ; М-во освіти і науки України. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 543 с.
9. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 06.11.2012 р. № 5475-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 92. – Ст. 3729.
10. Статут територіальної громади міста Хмельницького // [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://www.khmelnitsky.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2:2009-09-02-08-03-5&Itemid=457.
11. Статуту територіальної громади міста Запоріжжя [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.meria.zp.ua/test/index.php?id=21>.
12. Статут територіальної громади міста Львова [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://lvivrada.gov.ua/files/statut.pdf>.
13. Делія Ю. В. Юридична відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування / Ю. В. Делія // Право України. – 2003. – № 10. – С. 29–32.
14. Федоренко В. Л. Інститут місцевого референдуму в Україні: проблеми теоретико-методологічного забезпечення / В. Л. Федоренко, Н. О. Кузнєцова, Л. В. Черничка // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 2 (88). – С. 35–50.
15. Про місцевий референдум : Проект Закону України, поданий до Верховної Ради України 17 липня 2006 р. [суб'єкт законодавчої ініціативи: народні депутати України О. Турчинов, А. Портнов] [Електронний ресурс]. – Режим доступа : zakon.nau.ua/doc/?uid=1066.1060.0.
16. Про місцевий референдум : Проект Закону України, поданий до Верховної Ради України 5 лютого 2008 р. [суб'єкт законодавчої ініціативи: народні депутати України А. Портнов, О. Лавринович, В. Пилипенко, С. Подгорний] [Електронний ресурс]. – Режим доступа : zakon.nau.ua/doc/?uid=1148.1570.0.
17. Про місцевий референдум : Проект Закону України, поданий до Верховної Ради України 03 вересня 2010 р. [суб'єкт законодавчої ініціативи: Кабінет Міністрів України] [Електронний ресурс]. – Режим доступа : zakon.nau.ua/doc/?uid=1148.4122.0.