

## ЩОДО ПОНЯТТЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОРГАНІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Ключові слова:* юридична відповідальність, конституційно-правова відповідальність, місцеве самоврядування, посадова особа, повноваження, правопорушення.

Проблематика конституційно-правової відповідальності набуває сьогодні все більшої актуальності як для теорії, так і для практики конституційного права, оскільки вона є ефективною гарантією охорони й захисту Конституції України. Без її детального та повного дослідження важко говорити про розвиток конституційного права та взагалі про побудову демократичної соціально-правової держави, тому інститут конституційно-правової відповідальності потребує подальшого вивчення та врегулювання на законодавчому рівні.

В умовах побудови демократичної соціальної правової держави актуальною стає вимога теоретико-правового обґрунтування конституційно-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, тобто тих структур, що повноважні приймати важливі політико-правові рішення місцевого рівня.

У сучасних умовах реформування місцевого самоврядування актуальність теми конституційно-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування пояснюється, перш за все, низькою ефективністю та результативністю їх діяльності.

Окремі аспекти відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування досліджувались у працях таких російських вчених як С.А. Авак'ян [1], В.С. Кашо [2], О.О. Кутафін [3], Н.Н. Черногор [4] та інші. В Україні проблема відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування теж набуває все більшої популярності. Різні аспекти цього питання розглядали О.В. Батанов [5], В.В. Кравченко [6], О.Ф. Фрицький [7], та інші.

*Метою статті є уточнення поняття конституційно-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.*

Розкриваючи зміст поняття «конституційно-правова відповідальність», доцільно, як уявляється, виходити із загального визначення юридичної відповідальності. У нових політико-правових умовах інститут юридичної відповідальності набуває особливого значення для регулювання та забезпечення суспільних відносин. При цьому, як правило, виділяються кримінальна, адміністративна, цивільно-правова, дисциплінарна відповідальність як самостійні види юридичної відповідальності, що забезпечують загальну охоронну функцію [8, с. 649].

Таким чином, логікою дослідження поняття конституційно-правової відповідальності є необхідність почати з визначення юридичної відповідальності. Це викликане перш за все тим, що в теорії права і в галузевих юридичних науках до сьогодні немає єдиного розуміння юридичної відповідальності.

Вчених-юристів, які досліджують проблеми юридичної відповідальності, умовно поділяють на дві групи — прихильників тільки її вузького розуміння, так званої «негативної» відповідальності, та прихильників «двохаспектної» відповідальності, яка включає як «негативну», так і «позитивну» відповідальність.

В основі розбіжностей вказаних точок зору полягає різний підхід їх авторів до сутності юридичної відповідальності, а також до моменту її виникнення. Сене протистояння цих двох концепцій в тому, що одна — «негативна» — визнає можливість юридичної відповідальності лише після правопорушення, інша — «позитивна» — виходить із існування відповідальності ще до порушення норми. Відповідно цьому одна частина юристів вбачає у відповідальності прояв правоохоронної функції, інша прагне пов'язати відповідальність з регулятивною та навіть стимулюючою функцією права.

Незважаючи на той факт, що більшість науковців зацікавлені дослідженням «негативного» аспекту, пропонуємо розглянути і проаналізувати обидва аспекти конституційно-правової відповідальності.

Прихильник «негативного» аспекту О.Ф. Скакун, визначаючи поняття юридичної відповідальності, дає характеристику її загальним ознакам та виділяє серед них такі: юридична відповідальність спирається на державний примус; виражається в обов'язку особи зазнавати певних позбавлень; настає тільки за скоєні правопорушення; здійснюється компетентним органом згідно з законом; здійснюється в процесі правозастосовчої діяльності при дотриманні певного процедурно-процесуального порядку [9, с. 466]. С.С. Алексєєв стверджує, що суть юридичної відповідальності полягає в обов'язку особи зазнавати міри державно-примусових дій за скоєне правопорушення [10]. На думку Л.А. Луць, юридична відповідальність характеризується як передбачений нормативно-правовими приписами обов'язок правопорушника зазнати негативних юридичних наслідків за вчинення правопорушення [11, с. 347, 355]. Тим самим вченим наголошується додатково на тому, що юридична відповідальність є різновидом державного примусу, що в свою чергу характеризує владно-вольовий характер юридичної відповідальності. Окрім того, відповідно до зазначеного підходу вченого, сутність юридичної відповідальності буде походити від особливостей владної діяльності держави, що має примусовий характер.

Досить цікавим є підхід до характеристики сутності юридичної відповідальності, що обґрунтований В.В. Лазарєвим. Вчений підходить до зазначеної проблематики шляхом визначення юридичної відповідальності як такої, що, з одного боку, має ряд внутрішніх характеристик, а з іншого — може бути поділена на окремі різновиди. Так, юридична відповідальність виникає лише на підставі норм права; застосовується за скоєне правопорушення; змістом є певні позбавлення особистого (організаційного) або майнового характеру, які має пережити винна особа; є різновидом соціальної відповідальності; пов'язаної із державним та суспільним осудом [12, с. 501].

Визначаючи поняття конституційно-правової відповідальності, слід зауважити, що більшість авторів зосереджені розглядом «негативного» аспекту конституційно-правової відповідальності, а саме ретроспективної відповідальності.

Б.А. Страшун, розглядаючи проблеми конституційно-правової відповідальності, підкреслює, що її слід розуміти лише як «негативну». На його думку, розмежування відповідальності на «позитивну» і «негативну» є нонсенсом, враховуючи, що фактично мова йде про зовсім різні речі: одна справа, коли йдеться про коло питань і повноважень, за які відповідає посадова особа, а інша, — коли ця особа чи орган піддається несприятливим наслідкам [13, с. 464].

Перша спроба надати визначення поняття відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування була зроблена прихильником «негативної» теорії, російським вченим В.І. Фадєєвим. Він визначає відповідальність органів і посадових осіб місцевого

самоврядування як несприятливі правові наслідки за прийнятті ними протиправні рішення та неналежне здійснення своїх завдань і функцій [3, с. 529].

Фактично аналогічним чином визначають відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування й автори одного з вітчизняних посібників з місцевого самоврядування: це настання негативних наслідків у разі невиконання покладених на них законом або договором обов'язків.

В.О. Баранчиков вважає, що відповідальність — негативні юридичні наслідки за протиправне діяння — настає в результаті здійснення населенням і державними органами функцій контролю і нагляду за діяльністю муніципальних органів і посадових осіб [14, с. 371].

В.Є. Чиркін, аналізуючи форми відповідальності місцевого самоврядування та його посадових осіб, акцентує увагу передусім на відповідальність при виконанні службових обов'язків. На його думку, відповідальність в місцевому самоврядуванні — це настання для суб'єктів вказаних правовідносин несприятливих наслідків, якщо дані суб'єкти не виконують або неналежним чином виконують свої обов'язки щодо інших суб'єктів правовідносин.

Вчені В.В. Кравченко і М.В. Пітцик, розглядаючи відповідальність у муніципальному праві у загальному вигляді, розуміють під нею несприятливі наслідки, що настають для суб'єкта муніципальних правовідносин, який порушив норму муніципального права (суб'єкта муніципального правопорушення), що має визначальне значення при визначенні кола суб'єктів відповідальності у муніципальному праві та її підстав [6, с. 335].

Тобто, названі автори фактично розглядають відповідальність як охоронне правове відношення, яке має вираз у застосуванні певних встановлених державою санкцій. Її суть — покладання на індивідів обов'язку нести певні нестатки за здійснені ними правопорушення.

С.С. Мялковський визначає юридичну відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування як «... обязанность субъекта правоотношений держать ответ за неисполнение установленного нормами права должного поведения в определенных общественных отношениях, которая внешне проявляется как мера государственного или иного приравненного к нему общественного принуждения, применяемого к субъекту правоотношения за совершение им правонарушения или за ненадлежащее выполнение им установленных нормами права обязанностей» [15, с. 5].

На інших позиціях знаходяться прихильники двохаспектного трактування відповідальності не тільки як засобу, який попереджує порушення правових норм, але й як засобу виховання у людини внутрішніх регуляторів поведінки. Так, деякі автори розглядають позитивну відповідальність як усвідомлення та відтворення особистістю у своїй поведінці необхідності виконання дорученої справи, як моральний обов'язок, який лише при порушенні стає юридичним. Позитивна відповідальність — це розуміння важливості своїх дій для суспільства, прагнення і бажання виконати їх якомога краще, ефективніше, швидше, належне здійснення своєї соціальної ролі.

М.М. Черногор, відносячи до загальних методологічних принципів дослідження юридичної відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, насамперед, її розгляд з позицій широкого, двохаспектного розуміння, водночас вважає, що «механічне перенесення теорії юридичної відповідальності з акцентом на кару та примус (тим більше державний) на сферу місцевого самоврядування призводить до того,

що не враховується характер виникнення даного виду відповідальності, її сутність, механізм і способи реалізації» [4, с. 43].

А. Астеміров пише про існування об'єктивної та суб'єктивної сторін відповідальності. Під об'єктивною стороною він розуміє вираз нормативно сформульованої вимоги та застосування санкцій. Із суб'єктивної сторони відповідальність — це відображення даної вимоги у свідомості особи і психології людської спільноти, засвоєння ними соціальних норм та імперативів, вироблення в них соціально позитивної мотивації та співтворення соціальних норм з практичною життєдіяльністю, а в разі порушення цих норм — здатність зазнати наслідків негативного характеру [8, с. 558].

Висловлюючи заперечення з приводу можливості застосування поняття юридичної відповідальності у позитивному смислі, Б.Ю. Тихонова вказує, що така відповідальність є «ніщо інше, як юридичний обов'язок. З того моменту, як особа приступає до виконання юридичного обов'язку, на ній лежить тільки обов'язок поводити себе правомірно. Моральна вимога поводити себе при цьому «відповідально», на її думку, не входить у зміст юридичного обов'язку, і тим більше не є різновидом юридичної відповідальності. За своїм змістом позитивна відповідальність повністю поглинається юридичним обов'язком».

До числа прибічників широкого підходу до розуміння відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування можна також віднести О.О. Уварова. З його точки зору відповідальність органів місцевого самоврядування — багатогранне поняття: «Понятие ответственности в широком значении этого слова употребляется как отношение органов местного самоуправления к населению муниципального образования, ко всему обществу или государству с точки зрения выполнения этими органами возложенных на них задач и требований. В узком, юридическом значении под термином «ответственность» понимается реакция государства на совершенное органом местного самоуправления правонарушение, связанная с претерпеванием последним неблагоприятных для него последствий» [16, с. 366].

Точки зору з приводу двохаспектного сприйняття (усвідомлення) конституційно-правової відповідальності відрізняються різноманітністю. На думку цілого ряду державознавців, конституційно-правову відповідальність не можна розглядати тільки в рамках вузького сприйняття — як застосування (вживання) до правопорушника санкції правової норми або зазнання ним заходів державного примусу [17, с. 54–58]. Так, на думку Ю.П. Єрьоменко, найважливіша сторона «позитивного» аспекту конституційно-правової відповідальності виражається у підзвітності, підконтрольності [8, с. 656].

Деякі науковці заперечують існування позитивного аспекту відповідальності, оскільки термін «позитивна відповідальність» містить у собі змістовне протиріччя, бо будь-яка «відповідальність» сама по собі є негативним наслідком для суб'єкта, тобто передбачає настання негативних наслідків, які знаходять своє вираження у відповідній втраті морального, матеріального чи іншого зразка, а тому немає логічного зв'язку між «відповідальністю» та поняттям «позитивна» [18, с. 108]. Тому деякі науковці не виділяють позитивний аспект конституційно-правової відповідальності, в них постає питання щодо доцільності введення у правовий обіг поняття «позитивна відповідальність».

Окрім цього, можна зазначити, що «позитивний» аспект конституційно-правової відповідальності існує до правопорушення, а «негативний» — вже після настання правопорушення, негативних дій.

Проведений аналіз свідчить, що існують як прихильники тільки вузького розуміння відповідальності, так і прихильники «двохаспектної» відповідальності.

Однак доцільно вважати, що ці два компоненти взаємодоповнюють один одного і пов'язані між собою. Позитивна відповідальність передбачає моральне спонукання суб'єкта до професійного виконання своїх посадових обов'язків. Позитивна відповідальність носить моральний характер, вона тісно пов'язана з такими поняттями як «сумлінне ставлення до своїх обов'язків» та «почуття відповідальності», тому існування «позитивного» аспекту є важливим атрибутом для забезпечення гарантії реалізації прав людини в Україні. Негативна відповідальність в конституційному праві настає лише в тому разі, якщо «не спрацював» механізм «активної» відповідальності, тобто позитивної.

Виходячи із необхідності перетворення інституту конституційно-правової відповідальності в чіткий правовий інститут, що має процесуально-процедурний механізм реалізації, слід визначити універсальне, цілісне поняття конституційно-правової відповідальності, яке не поділяється на «види», «аспекти», а диференційоване лише в практичному плані — за механізмами реалізації.

В якій галузі права відповідальність не мала би прояву, у тому числі у конституційному та муніципальному праві, вона завжди містить свої базові елементи. При розмежуванні «позитивної» та «негативної» відповідальності випадають деякі з таких елементів. Таким чином інститут відповідальності втрачає своє призначення як ефективного регулятора очікуваної поведінки.

Конституційно-правова відповідальність — це особливий вид юридичної відповідальності, що має складний політико-правовий характер, настає за скоєння конституційно-правового делікту і знаходить вияв у передбачених конституційно-правовими нормами особливих несприятливих наслідках для суб'єкта конституційного делікту.

Будучи одним із видів юридичної відповідальності, конституційно-правова відповідальність має всі загальні ознаки, які виділяють юридичну відповідальність серед інших соціальних явищ. Вона, як і будь-яка інша юридична відповідальність, є заходом державного примусу, заснованим на юридичному і суспільному осуді правопорушення і таким, що виражається у встановленні для правопорушника певних негативних наслідків.

Говорячи про поняття конституційно-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, слід звернути увагу на особливий склад суб'єктів вказаної відповідальності (суб'єкт відповідальності і суб'єкт, перед яким настає відповідальність) та перелік питань, які відносяться до їх компетенції (питання місцевого значення).

Вищевикладене дозволяє зробити наступний висновок щодо визначення поняття конституційно-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Під конституційно-правовою відповідальністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування слід розуміти настання для вказаних суб'єктів несприятливих наслідків за порушення та невиконання чи неналежне виконання функцій та компетенції в обсязі та у спосіб, передбачений Конституцією України і законодавством про місцеве самоврядування.

1. *Авакьян С.А.* Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности / С.А. Авакьян // Конституционно-правовая ответственность. — М.: Изд-во Московского университета, 2001. — С. 9–32.
2. *Кашо В.С.* Ответственность в системе местного самоуправления: учеб. пос. — Красноярск, 2005. — С. 123.
3. *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрист, 2004. — 552 с.
4. *Черногор Н.Н.* Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления [Текст] / Н.Н. Черногор. — М.: ИД «Юриспруденция», 2007. — 304 с.
5. *Батанов О.В.* Муніципальне право України: підручник. — Х.: «Одісей», 2008. — 527 с.
6. *Кравченко В.В., Пітцик М.В.* Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права): навч. посібник. — К.: Арарт-Центр, 2001. — С. 334–341.
7. *Муніципальне право України: підручник* / В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.; за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2006. — 592 с.
8. *Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: кол. моногр.* / В.О. Антонечко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін.; За ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. — К.: Атіка, 2007. — 864 с.
9. *Скакун О.Ф.* Теория государства и права: учебник. — Харьков: Консум. ун-т внутр. дел, 2000. — 704 с.
10. *Алексеев И.А.* Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Ростов-на-Дону, 2007. — 59 с.
11. *Луць Л.А.* Загальна теорія держави та права: навчально-методичний посібник (за кредитно-модульною системою). — К.: Атіка, 2008. — 412 с.
12. *Теория государства и права: учебник* / Под ред. А.Г. Хабибулина, В.В. Лазарева. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: ИД ФОРУМ: ИНФРА-М, 2011. — 624 с.
13. *Курс конституционного права Украины. Том 1. Общая часть: Основы теории конституционного права: учебник* / Под ред. М.А. Баймуратова и А.В. Батанова. — Х.: Одиссей, 2008. — 672 с.
14. *Баранчиков В.А.* Муниципальное право. — М., 2000. — 549 с.
15. *Мялковский С.С.* Юридическая ответственность и местное самоуправление в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2004. — 26 с.
16. *Уваров А.А.* Об ответственности органов местного самоуправления // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С.А. Авакьяна. — М.: Изд-во Московского ун-та, 2001. — С. 366.
17. *Наливайко Л.Р.* Позитивний та ретроспективний аспекти конституційно-правової відповідальності / Л.Р. Наливайко // Нова політика. — 1999. — № 3. — С. 54–58.
18. *Задорожня Г.* Щодо конституційно-правової відповідальності / Г. Задорожня // Право України. — 2007. — № 9. — С. 107–109.