

4. Фурса С.Я., Щербак С.В., Євтушенко О.І. Цивільний процес України: проблеми і перспективи. – К., 2006. – 448 с.
5. Шишкин С.А. Состязательность в гражданском и арбитражном судопроизводстве. – М., 1997. – 340 с.
6. Лонская С. Заочное решение в гражданском процессе: требуются уточнения // Российская юстиция. – 2002. – № 3. – С. 10.
7. Решетняк В.И., Черных И.И. Заочное производство и судебный приказ в гражданском процессе : пособие. – М. : Юридическое бюро «Городец», 1997. – 88 с.
8. Про судову практику розгляду цивільних справ в апеляційному порядку : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 24 жовтня 2008 року // Вісник Верховного Суду України. – 2008.
9. Зейкан Я.П. Коментар цивільного процесуального кодексу України. – К. : Юридична практика, 2006. – 560 с.

ШАПОВАЛ В. Д.,

кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри теорії, історії
держави та права факультету права,
гуманітарних і соціальних наук
(Кременчуцький національний універси-
тет імені Михайла Остроградського)

УДК 342.4

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ ДЕЛІКТ ЯК ПІДСТАВА
ДЛЯ НАСТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ
В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

У жодному чинному правовому акті України не існує визначення «конституційний делікт», «конституційно-правова відповідальність», що ускладнює існування такого інституту та застосування такої відповідальності на практиці.

Ключові слова: конституційний делікт, конституційно-правова відповідальність, муніципальне право, органи місцевого самоврядування.

Ни в одном действующем правовом акте Украины не существует определения «конституционный деликт», «конституционно-правовая ответственность», что усложняет существование такого института и применение такой ответственности на практике.

Ключевые слова: конституционный деликт, конституционно-правовая ответственность, муниципальное право, органы местного самоуправления.

In the existing legislative norms of Ukraine there is no definition of «constitutional tort», «constitutional-legal responsibility». Thus, this situation makes it difficult to find the existence of such an institution and the application of such type of responsibility into practice.

Key words: constitutional tort, constitutional-legal responsibility, municipal law, local authorities.



Вступ. Незважаючи на важливість інституту юридичної відповідальності у праві взагалі та в конституційному й муніципальному зокрема, він мало розроблений у науці, має багато прогалин і, мабуть, саме тому не знайшов належного висвітлення в науковій літературі з питань місцевого самоврядування.

Причинами, які гальмували й гальмують включення конституційно-правової відповідальності у традиційний набір видів юридичної відповідальності як у науковому, так і в нормативному закріпленні, є особливості конституційно-правових відносин. По-перше, це їх комплексний, різнобічний характер, у зв'язку з яким конституційно-правова відповідальність може носити характер відповідальності влади в цілому перед громадянами, відповідальності конкретних органів і посадових осіб, відповідальності фізичних та юридичних осіб. А саме тому гостро постають питання розмежування конституційно-правової і політичної, цивільно-правової й адміністративної відповідальності. По-друге, це латентний (прихований) характер конституційно-правових відносин: для виявлення конституційного делікту необхідний комплексний аналіз конституційних норм. По-третє, мають місце особливості санкцій (багато з них, наприклад, скасування актів, психологічно буває складно сприйняти як санкцію).

Постановка завдання. Із загальних положень теорії держави та права про те, що підставою для настання юридичної відповідальності є правопорушення як конкретний факт поведінки, розглянемо конституційний делікт як підставу для настання конституційно-правової відповідальності [1].

Результати дослідження. Законодавчого визначення конституційно-правового проступку (делікту) на сьогодні, звичайно, не існує. Однак загальні уявлення про конституційно-правову відповідальність дозволяють визначити конституційний делікт як протиправну поведінку суб'єкта конституційного права, яка не відповідає вимогам норм конституційного права, завдає шкоди соціальним цінностям, взятим під охорону цими нормами, порушує політико-правові владні відносини, а також відносини у сфері реалізації прав і свобод людини і громадянина, законодавчого процесу, виборів і референдумів, закріплюється в конкретній регулятивній нормі, яка визначає правове положення винного суб'єкта, і є підставою для притягнення правопорушника до передбаченої цією нормою юридичної відповідальності [2, с. 280].

У жодному чинному правовому акті України не існує визначення «конституційний делікт», «конституційно-правова відповідальність», що ускладнює існування такого інституту та застосування такої відповідальності на практиці. Тому на сьогодні про конституційно-правову відповідальність можна говорити, використовуючи лише напрацювання науковців у цій галузі.

Незважаючи на складнощі, відсутність закріплених у законодавстві щодо цього норм та користуючись аналогією права, розглянемо склад конституційного делікту.

Об'єкт – політико-правові відносини, які регламентуються нормами конституційного і конституційно-процесуального права. Сутність цих правовідносин визначається тим, що вони є найважливішими й основоположними відносинами, ґрунтуються на ідеях та практиці волевиявлення народу, внаслідок чого об'єктом конституційного правопорушення можуть ставати владні відносини, а також відносини у сфері реалізації прав і свобод людини і громадянина, законодавчого процесу, виборів та референдумів тощо [2, с. 281].

Об'єктивна сторона – протиправна поведінка суб'єкта, яка не відповідає вимогам норм конституційного права. Особливістю цього елемента складу правопорушення є те, що законодавець, вказуючи лише на родові ознаки, визначає об'єктивні підстави відповідальності. Об'єктивна сторона закріплюється найчастіше в конкретній регулятивній нормі, яка визначає правове положення винного суб'єкта, а не в нормі охоронного характеру, яка традиційно містить засоби і способи юридичної відповідальності за порушення прав і не виконання обов'язків, закріплених у регулятивних нормах.



Суб'єкт – коло суб'єктів конституційно-правової відповідальності також досить важко назвати конкретизованим, а їх поділ на загальні і спеціальні взагалі є формальним, адже конституційна деліктоздатність того чи іншого суб'єкта конституційних правовідносин часто залежить не лише від особи деліквента, а й від волі уповноважених на притягнення його до відповідальності, обсягу їх компетенції та реальних можливостей її здійснення, від відповідності обсягу такої здатності обсягу самого правопорушення та ступеня визначеності його об'єктивних і суб'єктивних ознак у законі чи, принаймні, конкретизації у правозастосовній практиці.

Оскільки конституційно-правова відповідальність за суб'єктом конкретизована у темі, то слід більш детально сконцентрувати увагу на системі органів місцевого самоврядування, на їх представницьких органах та посадових особах. Отже систему органів місцевого самоврядування в Україні можна представити наступною схемою:

Територіальна громада відповідно до ч. 1, 3 ст. 140 Конституції України [3], а також Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч. 1 ст. 6) є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень, тобто найповноважнішим елементом системи місцевого самоврядування [4].

Таким чином, можемо переходити безпосередньо до представницьких органів і посадових осіб органів місцевого самоврядування. Відповідно до профільного Закону представницьким органом місцевого самоврядування є виборний орган (рада), який складається з депутатів та відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення.

Обласна, районна рада не утворює власних виконавчих органів, а відповідні повноваження делегуються нею обласній, районній державній адміністрації [5, с. 211]. Конституцією передбачена лише інституція виконавчого апарату обласної та районної ради.

Виконавчі органи рад – це органи, які відповідно до Конституції України та цього Закону створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування в межах, визначених цим та іншими законами.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про органи самоорганізації населення» органами самоорганізації населення є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети, які є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення [6].

Таким чином, представницькими органами місцевого самоврядування є сільські, селищні, міські ради та депутати, які входять до їх складу. Посадовими особами є сільські, селищні, міські голови, голови обласних і районних рад та посадові особи виконавчих органів, обрані радою або призначені головою (секретар ради, перші заступники і заступники та інші).

Суб'єктивна сторона – що ж до вини, яка є ознакою суб'єктивної сторони будь-якого делікту, то в конституційному порушенні вона взагалі може бути відсутня, хоча сама конституційна відповідальність при цьому настає.

Реалізація відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб перед відповідними територіальними громадами за здійснення повноважень щодо вирішення питань місцевого значення передбачена чинними актами законодавства у два способи: через механізм виборчого процесу та шляхом застосування загальних норм цивільної, адміністративної і кримінальної відповідальності [7, с. 36].

Представницькі органи місцевого самоврядування.

Підстави відповідальності ради:

1) прийнято рішення з порушенням Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законів, прав і свобод громадян, ігноруючи



при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність до закону;

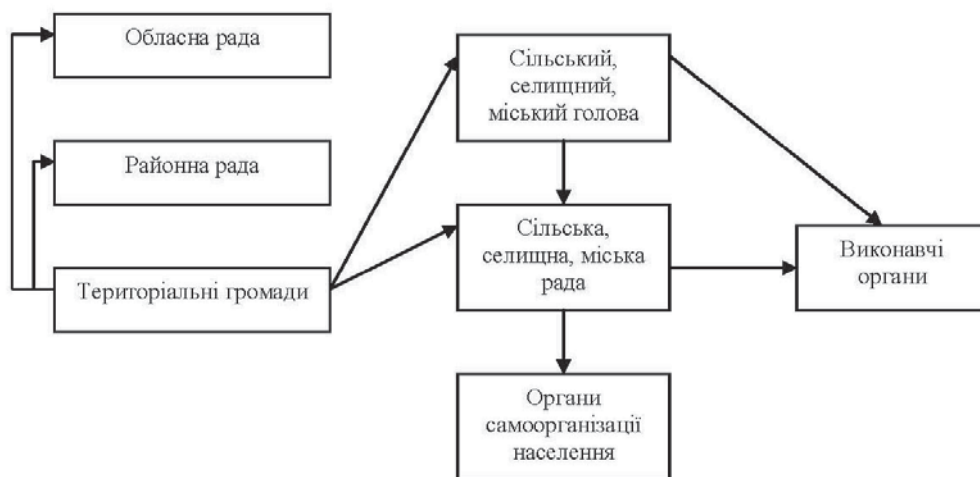
2) сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, встановлені профільним Законом, або рада не вирішує питання, віднесені до її відання.

Санкції:

1. Дострокове позбавлення (зміна) конституційного статусу органу місцевого самоврядування такими шляхами:

а) припинення повноважень достроково за рішенням місцевого референдуму. На сьогодні у Верховній Раді зареєстровано законопроект № 7082 про місцевий референдум. Його було ухвалено в першому читанні ще у квітні 2011 року, і наразі готують до другого.

б) призначення позачергових виборів сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради Верховною Радою України. Порядок призначення і проведення регулюється Законом «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Відповідно до ч. 3 ст. 2 Закону вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних,



міських, районних у містах рад проводяться за змішаною (мажоритарно-пропорційною) системою [8]. На сучасному етапі широко дискутується питання щодо проведення місцевих виборів за мажоритарною або за пропорційною виборчою системою [9, с. 53-57].

2. Слід погодитися з тим, що як санкція виділяється також визнання недійсним юридично значущого результату (анулювання юридичних результатів тих чи інших конституційно– та муніципально-правових дій), скасування результатів голосування, визнання виборів недійсними, касація повноважень депутатів тощо [10, с. 574].

3. Ліквідація конституційного порушення, зокрема визнання неконституційними актів або їх окремих положень, зупинення дії актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування та органів і посадових осіб державної влади.

Підстави відповідальності депутатів:

1) порушення депутатом місцевої ради положень Конституції і законів України, що встановлено судом;

2) пропуск депутатом місцевої ради протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, не виконання ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів;

3) невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборної програми.



Санкції:

1. Відкликання виборцями обраного ними депутата місцевої ради. Положення регламентовано Законом України «Про статус депутатів місцевих рад». Призначення цієї міри – організуюче-превентивне: депутат зобов'язаний певним чином виконувати свої обов'язки, інакше його можуть відкликати.

2. Дострокове припинення повноважень депутата за рішенням представницького органу. Ця санкція може застосовуватись у зв'язку з набранням чинності обвинувальним вироком суду, за яким депутата засуджено до покарання, не пов'язаного з позбавленням волі (п. 1 ч. 2 ст. 5 Закону). Депутат у таких випадках несе подвійну відповідальність: і як депутат (позбавлення мандату), і як фізична особа (кримінальне покарання).

*Посадові особи місцевого самоврядування.**Підстави відповідальності сільського, селищного, міського голови:*

- 1) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
- 2) набрання законної сили рішенням суду про притягнення його до адміністративної відповідальності за корупційне правопорушення;
- 3) порушення ним вимог щодо обмеження сумісності його діяльності з іншою роботою (діяльністю);
- 4) порушення Конституції або законів України, прав і свобод громадян, не забезпечення здійснення наданих йому повноважень.

Санкція – дострокове позбавлення (зміна) конституційного статусу органу місцевого самоврядування такими шляхами:

- а) припинення повноважень достроково за рішенням місцевого референдуму;
- б) призначення позачергових виборів.

Підстава відповідальності посадових осіб (у тому числі сільського, селищного, міського голови) – матеріальна шкода, завдана територіальній громаді незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадових осіб місцевого самоврядування під час здійснення ними своїх повноважень.

Санкція – відшкодування матеріальної шкоди за рахунок місцевого бюджету.

Таким чином, у контексті всього вищезазначеного доцільно буде якнайшоріше прийняти законопроект «Про місцеві референдуми». Проте попри терміновість ухвалення цього законопроекту, є недоліки, які треба виправити, основні з яких наступні:

- законодавчо закріпити можливість зміни форми запитання/проекту рішення, запропонованого на референдумі, якщо воно не відповідає вимогам закону;
- встановити ліміт на кількість питань, винесених на референдум, – максимум п'ять;
- передбачити право бути суб'єктом місцевого референдуму громадським організаціям, партійним осередкам, органам місцевого самоврядування;
- передбачити рівні умови прибічникам питання, винесеного на референдум, та їхнім супротивникам: рівний доступ до ефірного часу, площі в газетах тощо;
- не проводити місцевий референдум за 6 місяців до виборів та упродовж 6 місяців після них;
- не вилучати органи місцевого самоврядування з агітаційної діяльності. Рада може ухвалювати рішення й висловлювати своє ставлення до того чи іншого питання [9, с. 49].

Також посадові особи органів місцевого самоврядування можуть притягуватися за корупційні правопорушення до дисциплінарної, адміністративної та кримінальної відповідальності, що тягне за собою настання й конституційно-правової.

Через відсутність достатньої нормативно-правової основи та дієвого механізму реалізації конституційно-правової відповідальності велика кількість порушень Конституції та законів України органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами залишаються без відповідного реагування.



Відсутність чітких підстав і порядку притягнення до конституційно-правової відповідальності залишають надто велике поле для власного розсуду суб'єкта, який застосовує заходи відповідальності, створює ґрунт для зловживань, нівелює найважливіший принцип невідворотності настання юридичної відповідальності.

Процесуальний порядок притягнення до конституційно-правової відповідальності теж відрізняється фрагментарністю й розрізненістю нормативного оформлення, великою кількістю прогалин. Так, відсутній строк давності притягнення до конституційно-правової відповідальності, відсутня процедура оскарження застосування заходів конституційно-правової відповідальності та відміни неправомірних рішень. Це є суттєвими прогалинами чинного конституційного законодавства.

На нашу думку, для ліквідації правового вакууму необхідно розробити та прийняти закон про муніципально-правову відповідальність, в якому було б чітко визначено суб'єкти, підстави, конституційно-правові санкції, механізм реалізації такої відповідальності. Адже без формування цілісного механізму муніципально-правової відповідальності народ не зможе стати реальним сувереном у своїй державі.

Основним завданням цього закону має стати законодавче закріплення юридичного механізму конституційно-правової відповідальності в системі місцевого самоврядування і встановлення ефективних засобів, способів її застосування, що має знайти своє відображення в таких основних положеннях відповідного законопроекту:

- формування законодавчих умов для становлення механізму конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування шляхом врегулювання спірних відносин, які пов'язані з наявністю специфічних та не передбачених іншими законодавчими актами конституційних деліктів у сфері місцевого самоврядування, наявністю особливостей їх виявлення, закріплення механізму притягнення та звільнення від конституційно-правової відповідальності з урахуванням специфіки реалізації права на місцеве самоврядування різними суб'єктами, залежно від інших умов;

- визначення основних принципів конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування;

- визначення особливостей індивідуальної і колективної відповідальності окремих депутатів місцевих рад та представницьких органів територіальної громади в цілому, відповідальності сільських, селищних, міських голів, службовців органів місцевого самоврядування, відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування, які виникають у ході організації і проведення місцевих референдумів, місцевих виборів, загальних зборів жителів тощо;

- установа вичерпного переліку підстав для застосування заходів конституційно-правової відповідальності, детальне регулювання всіх елементів складу відповідних конституційних деліктів;

- установа чіткої системи конституційно-правових санкцій за вчинення конституційних деліктів у сфері місцевого самоврядування. При цьому необхідно розширити існуюче сьогодні коло конституційно-правових санкцій з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду;

- встановлення переліку суб'єктів, які можуть бути інстанцією конституційно-правової відповідальності;

- детальна регламентація процесуального порядку застосування заходів конституційно-правової відповідальності тощо.

Без цих заходів бюрократія просто зійде на місцевий рівень і буде й далі залишатися безконтрольною на фоні відчуженості жителів від управління місцевими справами, ускладненості або взагалі неможливості самоорганізації жителів.



Деякі науковці вважають, що дієвим способом впливу на органи та посадових осіб місцевого самоврядування залишаються вибори, обґрунтовуючи свою позицію зарубіжним досвідом у сфері місцевого самоврядування, зокрема, Іспанії, Польщі, Франції, США, Великобританії тощо. І найбільш суттєвими параметрами в цьому випадку будуть тип виборчої системи (пропорційна, мажоритарна чи змішана) та періодичність проведення виборів [10, с. 2-4].

Висновки. Таким чином, протягом усього періоду дії владних повноважень, наданих органам місцевого самоврядування територіальною громадою, буде формуватись своя оцінка щодо якості реалізації цих повноважень. І лише за умови відповідності цих оцінок інтересам суспільства суб'єкти управління можуть отримати підтримку на виборах.

Список використаних джерел:

1. Батанова Н.М. Конституційні делікти в Україні: проблеми теорії та практики : автореф. дис. канд. юрид. наук. – К., 2007. – 21 с.
2. Теліпко В.Е. Конституційне та конституційно-процесуальне право України : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / В.Е. Теліпко. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 568 с.
3. Конституція України від 28.06.1996 р. (зі змінами від 01.02.2011 р.).
4. Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 р. (поточна редакція від 07.10.2012 р.).
5. Кравченко В.В. Конституційне право України : навч. посібник. – Вид. 3-тє, виправл. та допов. – К. : Атіка, 2004. – 512 с.
6. Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 р. (поточна редакція від 06.12.2012 р.).
7. Кампо В.І. Дві системи місцевої влади: взаємодія, а не протистояння! / В.І. Кампо // Місцеве самоврядування. – 1998. – № 1-2 (9). – С. 35–38.
8. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10.07.2010 р. (поточна редакція від 13.06.2012 р.).
9. Шаповал В.Д. Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні : монографія. – Кременчук : ПП Щербатих О.В., 2010. – 156 с.
10. Стрілець Ю. Зарубіжний досвід забезпечення відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування крізь призму місцевих виборів // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2011_1/11syppmv.pdf.

