

СЛОБОДЯНИК Т. М.,  
начальник юридичного відділу  
(Кременчуцький національний університет  
імені Михайла Остроградського)

УДК 342.6

### ЗАГАЛЬНЕ ВЧЕННЯ ПРО ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ І ЇЇ ВПЛИВ НА ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У нашому повсякденному житті часто зустрічається термін «відповідальність» у різних контекстах: моральна, політична, юридична, професійна тощо. Юридичну відповідальність необхідно досліджувати у взаємозв'язку із соціальною, як часткове і загальне, порівнюючи їхні ознаки і визначаючи спільні риси та відмінності.

**Ключові слова:** конституційно-правова відповідальність, муніципальне право, представницькі органи місцевого самоврядування.

В нашей повседневной жизни часто встречается термин «ответственность» в разных контекстах: моральная, политическая, юридическая, профессиональная и так далее. Именно социальная ответственность является родовым понятием по этим ее разновидностям. Юридическую ответственность необходимо исследовать во взаимосвязи с социальной, как частичное и общее, сравнивая их признаки и определяя общие черты и различия.

**Ключевые слова:** конституционно-правовая ответственность, муниципальное право, представительные органы местного самоуправления.

In everyday life the term «responsibility» is often used in various contexts: moral, political, legal, professional and so on. This social responsibility is a generic notion according to above-mentioned types of responsibility. Legal responsibility should be studied in relation to social one, as partial and general components, comparing their features and identifying similarities and differences.

**Key words:** constitutional and legal responsibility, municipal law, representative bodies of local self-government.

**Вступ.** Відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування – це несприятливі наслідки, які наступають у разі прийняття органами та посадовими особами місцевого самоврядування протиправних рішень, невиконання або неналежного виконання своїх завдань і функцій, виражені в санкціях правових норм. Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть конституційну відповідальність за неналежне виконання функцій. Можна виділити основні випадки притягнення їх до конституційної відповідальності:

- при втраті довіри;
- при виданні незаконних правових актів;
- при невиконанні або неналежному виконанні окремих державних повноважень.

**Постановка завдання.** Питання формування і розвитку територіальних громад в Україні та функціонування їх як дієвого та відповідального суб'єкта місцевого самоврядування розглянуто в працях вітчизняних та закордонних науковців, таких як В. Алексеев [1], О. Батанов [2], В. Кравченко [3], О. Кутафін [4], М. Лациба [5], О. Лиска [6], В. Рубцов [7], та інших.



Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на значний внесок зазначених учених, проблема забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування та контролю останніх з боку територіальних громад залишається недостатньо розробленою та потребує подальшого дослідження.

Метою нашого дослідження є з'ясування місця і ролі інституту відповідальності органів місцевого самоврядування в системі права. Дослідження проблематики застосування відповідальності дає змогу детальніше аналізувати надзвичайно актуальні та складні питання притягнення до відповідальності, доцільності її застосування в деяких випадках.

Адміністративні проступки є одними з найбільш масових проявів правопорушень, а боротьба з ними є актуальною і важливою, перш за все як запобігання злочинам, виховання населення в дусі поваги до законів.

Ця мета конкретизована в комплексі таких науково-дослідницьких завдань:

- визначити загальне поняття відповідальності, сутність відповідальності;
- дослідити класифікацію відповідальності, принципи та засади, на яких вона здійснена;
- з'ясувати місце відповідальності органів місцевого самоврядування в системі видів

відповідальності.

Об'єкт дослідження – відповідальність органів місцевого самоврядування.

Предметом дослідження є правове регулювання інституту правової відповідальності, визначення тенденцій, можливості та особливостей притягнення до відповідальності різних категорій осіб, виявлення колізій у законодавстві, що стосуються особливостей відповідальності органів місцевого самоврядування.

У нашому повсякденному житті часто зустрічається термін «відповідальність» у різних контекстах: моральна, політична, юридична, професійна тощо. Саме соціальна відповідальність є родовим поняттям щодо цих її різновидів. Юридичну відповідальність необхідно досліджувати у взаємозв'язку із соціальною, як часткове і загальне, порівнюючи їхні ознаки і визначаючи спільні риси та відмінності [8].

**Результати дослідження.** Вчені по-різному підходять до тлумачення терміна «соціальна відповідальність». Наприклад, Л. Білецька [9] визначає соціальну відповідальність як обов'язок особи оцінити власні наміри та здійснювати вибір поведінки відповідно до норм, що відображають інтереси суспільного розвитку, а у випадку порушення їх – як обов'язок звітувати перед суспільством і нести покарання.

О. Плахотний вважає, що поняття відповідальності поєднує дві форми, два різних види відповідальності: 1) відповідальність як реакція суспільства на поведінку індивіда (суспільна відповідальність); 2) відповідальність як система відповідей індивіда на вимоги суспільства (особиста відповідальність) [10].

Автор підкреслює, що між суспільством та індивідом існує взаємозв'язок: з одного боку, суспільство покладає на індивіда обов'язок вчиняти соціально корисні вчинки, а з іншого – воно зобов'язано сприяти суб'єкту в здійсненні ним своїх прав і обов'язків.

Професор О. Поляков характеризує соціальну відповідальність як негативну реакцію з боку суспільства на нормопорушуючі дії суб'єкта, що порушують соціальну комунікацію, і являє собою легітимну соціальну відповідь на неприпустиму поведінку через реалізацію принципу покарання [11].

Таким чином, виходячи з наведених визначень, можна дати узагальнене поняття соціальної відповідальності: це такий зв'язок між особою та суспільством, що характеризується обов'язком особи виконувати приписи соціальних норм та покладенням різноманітних засобів впливу в разі їх порушення.

Юридична відповідальність є підставою виникнення в суб'єкта, винного в скоєнні правопорушення, додаткового обов'язку зазнати певних втрат відповідно до санкції норми права та рішення правозастосовчого органу держави.

Наявність особливої процесуальної форми покладення та реалізації відповідальності, що має відповідне нормативне закріплення та виявляється в наявності певних



стадій відповідальності, кожна з яких має певне значення, межі та відповідає певним вимогам [12].

О. Скакун вирізняє два аспекти юридичної відповідальності: перспективний (або позитивний) та ретроспективний (або негативний). Зміст першого аспекту відповідальності полягає в заохоченні – за виконання корисних для суспільства та держави варіантів поведінки на рівні, що перевищує загальні вимоги (морально свідоме ставлення до виконання обов'язків). Другий аспект передбачає покарання за правопорушення (юридична характеристика наслідків невиконання обов'язків) [13].

Природа інституту юридичної відповідальності має правовий характер і полягає в застосуванні до винної особи, яка скоїла правопорушення, засобів публічно-правового примусу, передбачених санкцією порушеної норми в чітко визначеному процесуальному порядку. Це самостійний правовий інститут, що є підставою охоронних правовідносин [14].

Оскільки відносини, що охороняються державою, а також норми, що їх регулюють, є досить різноманітними, то це дає можливість здійснити класифікацію юридичної відповідальності за різними критеріями.

1. За змістом санкцій, що застосовуються за вчинене правопорушення, розрізняють штрафну та правовідновлюючу відповідальність.

2. За формою здійснення розрізняють судову (призначається органами правосуддя) та адміністративну (покладається спеціальними органами) відповідальність.

3. За галузевою ознакою юридична відповідальність поділяється на такі види:

– конституційна (порушення конституційних прав громадян України);

– кримінальна (згідно зі ст. 364 «Зловживання владою або службовим становищем», ст. 365 «Перевищення влади або службових повноважень», ст. 366 «Службове підроблення», ст. 367 «Службова недбалість», ст. 368 «Одержання хабара Кримінального Кодексу України»);

– адміністративна (згідно зі ст. 14 Кодексу про адміністративні правопорушення, посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення);

– цивільно-правова (згідно зі ст. 1166 Загальні підстави відповідальності за завдану майнову шкоду ЦКУ);

– дисциплінарна.

Таким чином, враховуючи вищезазначене, можемо дійти висновку, що юридична відповідальність поділяється за змістом санкцій, за формою здійснення та за галузевою ознакою.

Особливе місце щодо загального вчення про відповідальність займають принципи юридичної відповідальності.

Принципи юридичної відповідальності – це положення та ідеї, що мають законодавче закріплення та визначають самостійний і реальний характер відповідальності як засіб гарантування і охорони об'єктивного і суб'єктивного права та суспільного порядку. Юридична відповідальність у цілому базується на таких принципах:

1. Принцип законності, який забезпечує можливість визнання діяння правопорушенням лише за умови, якщо воно передбачене законом саме як протиправне; якщо цей закон вступив у законну силу. На думку Л. Байрачної, В. Журавського, В. Колісника та інших, законність відповідальності виявляється в застосуванні міри відповідальності в межах та формах, встановлених законом; у наявності процесуальних вимог застосування відповідальності; у можливості оскарження і спростування незаконних дій та рішень у процесі покладення відповідальності; у недопущенні зловживань і помилок при застосуванні матеріальних та процесуальних норм [15].

Отже, сутність законності як принципу юридичної відповідальності виявляється в притягненні до відповідальності лише винних осіб шляхом діяльності компетентних органів держави в межах зазначеного на законодавчому рівні порядку та за наявності нормативно закріплених підстав.



2. Іншим важливим принципом юридичної відповідальності є принцип доцільності. Як зазначає В. Алексєєв, цей принцип полягає в тому, що вид покарання і його величина повинні відповідати негативним наслідкам правопорушення та цілям юридичної відповідальності (захистити правопорядок, виховати поважне ставлення до права). Він забезпечує реалізацію положень Міжнародного пакту про громадянські і політичні права щодо заборони жорстоких нелюдських покарань, що принижують людську гідність [1].

А тому вважаємо, що важливість цього принципу полягає в тому, що занадто м'які санкції до правопорушників можуть призвести до безкарності та зростання злочинності, а занадто тяжкі – до суспільного протесту.

3. Принцип невідворотності, який полягає у:

- неминучості настання відповідальності правопорушника;
- оперативності застосування заходів відповідальності за вчинені правопорушення;
- ефективності заходів, застосовуваних до правопорушників.

4. Принцип справедливості забезпечує відповідність права в цілому та передбачених у ньому санкцій рівню соціальної справедливості суспільства. Моральність та справедливість характеризує рівень об'єктивності права, впливає на можливість добровільного виконання суб'єктами його положень, а справедливість санкцій вселяє віру в соціальну цінність юридичної відповідальності як засобу виправлення і перевиховання правопорушників та підтримання суспільного порядку.

Деякі автори цілком слушно вказують, що справедливість досягається за умови дотримання в процесі покладення та реалізації юридичної відповідальності таких вимог: неможливість призначення кримінальної відповідальності за вчинення правопорушення у формі проступку; відсутність зворотної сили закону, що встановлює чи посилює відповідальність; необхідність поновлення прав та інтересів, порушених унаслідок скоєння правопорушення; можливість притягнення до юридичної відповідальності лише один раз за скоєння одного правопорушення; покладення відповідальності на винну особу; залежність виду відповідальності від ступеня тяжкості скоєного; врахування всіх обставин, що обтяжують та пом'якшують відповідальність; можливість у випадках, передбачених законом, звільнити особу від несення відповідальності [16].

5. Принцип обґрунтованості відповідальності передбачає об'єктивне дослідження обставин справи, збирання та всебічну оцінку доказів, доведення наявності факту правопорушення до ступеня вини конкретної особи, визначення можливості застосування санкції, встановлення певної міри впливу відповідно до санкції норми та з урахуванням конкретних обставин справи і особистості правопорушника.

6. Принцип своєчасності відповідальності означає можливість притягнення правопорушника до відповідальності протягом строку давності. Це певний строк, протягом якого здійснюється пошук правопорушника з метою його покарання. Якщо ж винний визнається після завершення цього строку, то відповідальність до нього не застосовується. Ця позиція законодавця відповідає основній меті юридичної відповідальності – забезпечення суспільного порядку і злагоди, а не покарання суб'єкта, який уже став на шлях виправлення і не скоїв повторно правопорушення. У деяких випадках не передбачається строк позовної давності. І як зазначає В. Кравченко, це стосується особливо небезпечних злочинів проти людини та людства [17].

7. Принцип гуманізму забезпечує можливість повного або часткового звільнення від застосування санкції у випадку добровільного відшкодування збитків, щирого каяття, коли порушник своєю поведінкою довів факт виправлення, у випадку тяжкої хвороби та інших. Засоби впливу, що застосовуються до порушника, не повинні принижувати його гідність і порушувати його права.

8. Принцип правової регламентованості забезпечує законність, справедливість та індивідуальність відповідальності. Він здійснюється шляхом чіткого визначення видів, форм і засобів відповідальності в санкціях матеріальних норм, закріплення ознак, складу та різ-



новидів правопорушень нормами галузевого законодавства, нормативне визначення підстав юридичної відповідальності, чітке визначення процедури встановлення правопорушення, розслідування умов його скоєння та закріплення процесу призначення відповідальності, а також її реалізації [12].

9. Принцип відповідальності лише за наявності вини означає, що адміністративній відповідальності підлягає тільки особа, винна у вчиненні правопорушення, тобто яка умисно або з необережності вчинила протиправне шкідливе діяння.

Таким чином, можна дійти висновку, що принципи юридичної відповідальності відображають:

- по-перше, притягнення до відповідальності лише винних осіб;
- по-друге, доцільність застосування покарання винної особи для уникнення негативних наслідків, які можуть призвести або ж до безнадійності, чи то до суспільного протесту;
- по-третє, індивідуальність покарання.

Юридичну відповідальність поділяють на такі основні види: конституційна, кримінальна, адміністративна, дисциплінарна, цивільно-правова, майнова (по суті, різновид цивільно-правової).

У практиці місцевого самоврядування розрізняють конституційно-правову і майнову відповідальність органів і посадових осіб самоврядування. Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами (ст. 74 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Конституційно-правова відповідальність полягає в застосуванні до органів і посадових осіб місцевого самоврядування різних заходів конституційно-правового впливу з боку компетентних державних органів (як правило, без залучення суду).

Вищою формою конституційно-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування є дострокове припинення їх повноважень у встановленому законом порядку. Так, щодо сільських, селищних і міських рад і голів, то рішення про дострокове припинення їх повноважень може бути прийняте шляхом проведення місцевого референдуму. Чинне законодавство допускає і процедуру саморозпуску сільських, селищних і міських рад, а також добровільної відставки сільських, селищних і міських голів [18].

Конституція передбачає проведення позачергових виборів органів місцевого самоврядування (п. 30 ст. 85), а отже вона допускає розпуск або дострокове припинення повноважень цих органів у всеукраїнському масштабі.

Чинне законодавство встановлює підстави, за якими компетентні державні органи достроково припиняють повноваження окремих рад. Місцеві державні адміністрації (а поки що і прокуратура) виявляють факти, які дають підстави для дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування [19].

Майнова або цивільно-правова відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування настає за їх неправомірні рішення, дії або бездіяльність, якими вони завдають юридичним і фізичним особам матеріальної та моральної шкоди. Ця шкода згідно з чинним законодавством відшкодовується органами та посадовими особами місцевого самоврядування в повному обсязі за рахунок коштів місцевого бюджету. Коли ця шкода обумовлена розумним ризиком, то це одна справа. Інша – коли вона обумовлена некомпетентністю, особистими інтересами депутатів або сільського, селищного чи міського голови. У таких випадках закон має встановлювати регресну відповідальність тих, хто заподіяв необґрунтовану матеріальну і моральну шкоду, яку відшкодувала територіальна громада [20].

Депутати і службовці органів місцевого самоврядування, сільські, селищні і міські голови несуть також у межах закону дисциплінарну, адміністративну, фінансову і кримінальну відповідальність. Важливою є і громадсько-політична відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, яка може виражатися в їх добровільній відставці, саморозпуску. Практика свідчить про те, що ефективність конституційно-правової, майнової та гро-



мадсько-політичної відповідальності цих органів і посадових осіб є досить низькою, що обумовлено рівнем правової та політичної культури в суспільстві.

**Висновки.** Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» ст. 74 «Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування», ст. 75 «Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами», ст. 76 «Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед державою» вказують на те, що розрізняють тільки 3 суб'єкти, перед якими несуть відповідальність органи та посадові особи місцевого самоврядування.

На нашу думку, це коло повинно бути доповнене, оскільки воно не включає таких суб'єктів, як народ України, фізичні та юридичні особи, релігійні об'єднання, іноземні громадяни, громадські організації.

З цього випливає, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» потрібно вдосконалити, оскільки він не відображає в повному обсязі ті суспільні відносини, що існують у сучасному суспільстві.

#### Список використаних джерел:

1. Алексеев В.М. Громадівські ради: законодавчий аспект / В.М. Алексеев // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / за ред. С.М. Серьогіна. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2008. – С. 43–50.
2. Батанов О.В. Місцевий уповноважений з прав територіальної громади в механізмі захисту прав людини (проблеми теорії та практики) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=12&d=497>.
3. Кравченко В.В. Конституційне право України : [навч. посібник] : Ч.1 / В.В. Кравченко. – К., 2010.
4. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации : [учебник для студ. по спец. «Юриспруденция»] / О.Е. Кутафин, В. И. Фадеев – М. : Проспект, 2002. – 559 с.
5. Лациба М.В. Як територіальна громада може впливати на вирішення питань місцевого значення / М.В. Лациба, М.В. Бондаренко. – К. : Український незалежний центр політичних досліджень, 2007. – 108 с.
6. Лиска О.Г. Територіальна громада в системі місцевого самоврядування / О.Г. Лиска // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2008. – № 1. – С. 137–144.
7. Рубцов В.П. Перспективи місцевого самоврядування, місцевої демократії та громадянського суспільства в контексті виборчої програматики політичних сил / В.П. Рубцов // Проблеми формування добросовісного, належного місцевого врядування : зб. матеріалів та документів. – К. : Атіка, 2008. – С. 366–386.
8. Конституційне право України / за ред. В. Ф. Погорілка. – К., 2011.
9. Белецкая Л.И. Свобода и ответственность : авторефер. дис. ... канд. филос. наук. – Саратов, 1972.
10. Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави і права : [підручник] / Академічний курс. – Київ : Юрінком Інтер, 2006.
11. Поляков А.В. Общая теория права: Феноменолого-коммуникативный подход / А.В. Поляков. – СПб. : Изд-во СПб. ун-та, 2003.
12. Проценко Т.П. Деякі організаційно-правові аспекти діяльності органів самоорганізації населення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=12&d=447>.
13. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О.Ф. Скакун. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.
14. Основи конституційного права України : [підручник] / за ред. В.В. Копейчикова. – К., 2010.
15. Конституційне право України : [підручник] / [Л.К. Байрачна, В.С. Журавський, В.П. Колісник та ін.] ; за ред. Ю.М. Тодики, В.С. Журавського. – Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – К. : Вид. дім «Ін Юре», 2012. – 542 с.



16. Конституційне право України: Інтерактивний курс : навч.-метод. посібник / В.І. Шмеріга, Н.М. Крестовська. – Х. : Одіссей, 2004. – 238 с.
17. Кравченко В.В. Конституційне право України : [навч. посібник] / В.В. Кравченко. – К. : Атіка, 2010. – 317 с.
18. Загальна теорія держави і права / за ред. В.В. Копейчикова. – Київ : Юрінком, 2002.
19. Степанюк О.І. Норми конституційного права України: проблеми теорії : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.І. Степанюк. – К., 1993. – 17 с.
20. Тодика Ю.М. Конституційне право України як галузь права : конспект лекції / [Ю.М. Тодика] ; за ред. Є.Д. Пазич. – Х., 1995. – 28 с.

**СТОПЧЕНКО М. І.,**  
здобувач кафедри конституційного  
та міжнародного права  
(Національна академія  
внутрішніх справ)

УДК 342.525 (477)

#### **СУЧАСНИЙ ЗМІСТ ДОСЛІДЖЕНЬ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГОЛОВИ ПАРЛАМЕНТУ УКРАЇНИ**

У статті акцентується увага на необхідності опрацювання науково-теоретичної основи, а відповідно систематизації та структуризації доктринальних досліджень у сфері конституційно-правового статусу голови парламенту України, з метою проведення подальшого компаративного дослідження щодо нормативного перетворення теоретичного конституційного матеріалу в чіткий юридичний зміст для поступового його впровадження в практику подальшої розбудови України на засадах парламентаризму.

**Ключові слова:** *голова парламенту, доктринальні джерела, конституційно-правовий статус.*

В статье акцентируется внимание на необходимости проработки научно-теоретической основы, а следовательно систематизации и структуризации доктринальных исследований, в сфере конституционно-правового статуса председателя парламента Украины, с целью проведения дальнейшего компаративного исследования относительно нормативного превращения теоретического конституционного материала в четкое юридическое содержание для постепенного его внедрения в практику дальнейшего развития Украины на принципах парламентаризма.

**Ключевые слова:** *председатель парламента, доктринальные источники, конституционно-правовой статус.*

The article focuses on the need to study the scientific and theoretical basis, and then organizing and structuring doctrinal studies in constitutional and legal status of the Speaker of Ukraine to conduct further comparative research on the normative theory of constitutional transformation of the material in a clear legal content for its gradual implementation in practice further development of Ukraine on the principles of parliamentarism.

**Key words:** *Speaker of Parliament, doctrinal sources, constitutional and legal status.*

