



КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

П. Б. Пилипишин
здобувач Київського університету
туризму, економіки і права

УДК 342.25

ПОНЯТТЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розкривається поняття конституційно-правової відповідальності, досліджуються особливості її застосування до суб'єктів місцевого самоврядування. Формулюється поняття позитивної та негативної конституційно-правової відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Розмежовується політична та конституційно-правова відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Ключові слова: конституційно-правова відповідальність, органи та посадові особи місцевого самоврядування, позитивна та негативна відповідальність.

Місцеве самоврядування в Україні відповідно до ст. 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” розуміється як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно або *під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування* вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1]. Ст. 74 цього ж Закону конкретизує, що органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами.

З огляду на наведене законодавче формулювання виникає питання про визначення юридичної природи тієї відповідальності, яка може бути застосована до органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Безумовно, що така відповідальність може мати різну галузеву приналежність в залежності від характеру тих дій, які вчиняються названими суб'єктами. Крім того, національне законодавство передбачає настання ряду негативних наслідків для суб'єктів владних повноважень, але жодних підстав відносити їх до заходів цивільної, кримінальної, адміністративної чи дисциплінарної відповідальності немає. Зокрема, мова йде про дострокове припинення повноважень місцевої ради, дострокове припинення повноважень

© Пилипишин П. Б., 2011



сільського, селищного, міського голови, скасування актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування тощо.

Віднесення перерахованих негативних наслідків до форм конституційно-правової відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування набуває все більшого поширення.

Вагомий внесок у розробку теорії конституційної відповідальності зробила значна кількість як українських, так і зарубіжних науковців. Особливо варто відзначити ґрунтовні дослідження вітчизняних авторів: Л. Р. Наливайко, А. О. Червяцовой, О. В. Мельник, російського дослідника Н. М. Колосовой.

Різні аспекти природи, підстав, механізмів реалізації конституційно-правової відповідальності досліджували Л. В. Бориславський, О. О. Майданник, А. О. Пашенко, П. Б. Стецюк та багато інших. Проблеми ж конституційно-правової відповідальності в системі місцевого самоврядування досліджувались вкрай обмежено. Такі науковці, як Н. М. Батанова, О. В. Батанов, Ю. В. Делія, О. В. Краснікова висвітлювали лише окремі аспекти цього спеціального виду відповідальності, що й обумовлює потребу всебічного, комплексного дослідження природи та механізмів застосування конституційно-правової відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні.

У статті ставиться завдання охарактеризувати природу та сформулювати поняття конституційно-правової відповідальності як окремого виду юридичної відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Еволюція конституційно-правової відповідальності у вітчизняній теорії та практиці відбувалась поступово. У радянський період набула поширення концепція державно-правової відповідальності, яка розвивалась такими науковцями, як С. А. Авак'ян, Н. А. Боброва, Т. Д. Зражевська.

Державно-правова відповідальність досліджувалась як самостійний вид юридичної відповідальності, яка відрізняється від інших видів за суб'єктами, санкціями, підставами та порядком застосування. Найбільш загальною підставою настання державно-правової відповідальності визначалось порушення норм Конституції та інших джерел державного права [2, с. 32].

Суб'єктами цього виду юридичної відповідальності вказані автори називали учасників державно-правових відносин: органи державної влади, депутатів, посадових осіб, в окремих випадках — громадян та громадські об'єднання [3, с. 18–20; 4, с. 66]. Оскільки місцеві ради, виконавчі органи та голови цих рад за радянських часів визначались як елементи єдиної системи органів державної влади, відповідно вони теж розглядались як суб'єкти державно-правової відповідальності.

Застосування назви “державно-правова відповідальність” також було обумовлено назвою відповідної галузі, оскільки за радянських часів галузь права, яка регулювала найважливіші суспільні відносини, пов'язані з організацією та здійсненню державної влади традиційно визначалась як державне право.

З часом у правовій теорії та практиці починає все ширше застосовуватись термін “конституційна відповідальність”, яку переважно ототожнюють із “державно-правовою відповідальністю”. Поступово другий термін зникає зі сфери наукового вживання і поняття “конституційна відповідальність” набуває найширшого поширення. Вважаємо, що комплексні наукові дослідження, які проводились в Україні щодо природи конституційно-правової відповідальності однозначно довели право на існування цього самостійного виду юридичної відповідальності.

Щодо визначення поняття “конституційна відповідальність” думки науковців дещо різняться.

Так, деякі учені вказують, що конституційна відповідальність є гарантією існування, застосування й охорони Конституції [5, с. 116]; закріплення особливої відповідальності державних органів, посадових осіб, депутатів і громадян за



порушення Конституції [6, с. 7]; крім того, конституційна відповідальність спрямована на забезпечення стабільності конституційного ладу, збалансування прав і обов'язків усіх учасників конституційних відносин [4, с. 49–51].

Значно ширше поняття конституційної відповідальності трактує Н. М. Колосова, яка розуміє її як “відповідальність владних структур перед суспільством за реалізацію тих повноважень, які народ <...> передав конкретним державним інститутам і окремим особам” [7, с. 87]. Джерелом даного виду юридичної відповідальності є, на її думку, “не тільки Конституція, але і ціла низка законів, що становлять конституційне законодавство.

Проте для того, щоб визначення конституційно-правової відповідальності було більш повним, необхідно в ньому вказати і на ряд інших відмінних ознак, які переконливо розкривають її зміст. В першу чергу, такою відмінною ознакою виступає характер санкцій, які мають бути застосовані до суб'єктів владних повноважень в разі порушення ними норм Конституції та інших джерел конституційного права.

Назвемо деякі санкції, які за своєю специфікою відрізняються від кримінальних, цивільно-правових, адміністративних і дисциплінарних і які, таким чином, не можуть бути віднесені до жодного із загальновизнаних видів юридичної відповідальності. Наприклад, виходячи з усталених уявлень про систему юридичної відповідальності, неможливо пояснити такі її прояви як відкликання депутата, дострокове припинення повноважень місцевого голови тощо. Все це — санкції, заходи відповідальності, причому санкції конституційно-правові.

Таким чином, *конституційно-правову відповідальність* для цілей нашого дослідження слід розуміти як самостійний вид юридичної відповідальності, що застосовується у сфері конституційно-правових відносин і характеризується специфічним колом суб'єктів, механізмом реалізації та санкціями.

Разом з тим, значна кількість науковців розглядає даний вид відповідальності переважно як особливий вид відповідальності органів державної влади та посадових осіб, не включаючи до кола суб'єктів цього виду відповідальності органи та посадових осіб місцевого самоврядування. Проте з розвитком в Україні місцевого самоврядування як самостійного виду публічної влади є всі підстави розглядати органи та посадових осіб місцевого самоврядування як самостійних суб'єктів конституційно-правової відповідальності.

Розуміння цієї думки набуває все більшого поширення в наукових колах. Так, А. В. Зінов'єв суб'єктами конституційної відповідальності називає державу, органи держави, посадовців, органи місцевого самоврядування [8, с. 6]. В. А. Віноградов додає до цього переліку депутатів [6, с. 33]. Т. Д. Шон відносить до кола суб'єктів конституційної відповідальності найвищі регіональні і місцеві органи влади, депутатів і посадовців, “тобто ті структури і осіб, які приймають найважливіші державні рішення” [9, с. 35].

Таким чином, ми встановили, що органи та посадові особи місцевого самоврядування можуть виступати самостійними суб'єктами конституційно-правової відповідальності.

Разом з тим, для розуміння природи цієї відповідальності слід торкнутись також проблеми “позитивного” та “негативного” аспектів у змісті конституційно-правової відповідальності.

Вчених, які присвячували свої роботи проблемі юридичної відповідальності, умовно можна розділити на два табори: прихильників розуміння відповідальності винятково як “негативної” і тих, хто дотримується концепції “двоаспектної” відповідальності, що включає як “негативну”, так і “позитивну”. Ідеологічне протистояння сторін має достатньо тривалу історію. Сьогодні важко стверджувати, що та або інша позиція одержала загальне визнання. Разом з тим, дискусія виявилася достатньо плідною і заклала необхідний теоретичний фундамент для всього інституту



юридичної (у тому числі і для конституційної) відповідальності.

Зупинимось коротко на характеристичі основних поглядів щодо місця позитивного та негативного в природі юридичної відповідальності.

Так, вчені, які розглядають юридичну відповідальність винятково з позиції так званого “негативного” аспекту, бачать в ній реакцію держави на порушення правових приписів. На думку І. С. Самощенко і М. Х. Фарукшина, “юридична відповідальність з тих пір, як вона виникла, завжди була відповідальністю за минуле, за вчинене протиправне діяння. Інакше можна дійти неприйняттого висновку, що особа, що не вчинила злочин, вже несе правову відповідальність” [10, с. 43].

З інших позицій підходять до розгляду даного питання прихильники “двоаспектного” розуміння юридичної відповідальності. Одним із перших в юридичній науці до позитивної відповідальності звернувся П. Е. Недбайло. Він відзначав, що суть відповідальності полягає “в самостійній та ініціативній діяльності в рамках правових норм ... У людини виникає відповідальність вже тоді, коли вона приступає до виконання своїх обов’язків, а не тільки тоді, коли вона їх не виконує або стане діяти всупереч ним. Без дослідження “позитивної” відповідальності не можна зрозуміти і відповідальність “негативну” [11, с. 52].

На нашу думку, застосування “позитивного аспекту” до розуміння юридичної відповідальності є не завжди виправданим. Так, наприклад, говорити про “позитивну” кримінальну відповідальність не правильно з позицій галузевої спеціалізації. Разом із тим, у сфері конституційно-правових відносин, і відповідно щодо поняття конституційно-правової відповідальності, застосування позитивного розуміння є цілком виправданим і необхідним. Навіть, більше того, стосовно конституційної відповідальності її позитивний аспект часом виходить на перший план.

Т. Д. Зражевська у своїй роботі “Відповідальність за радянським державним правом” приходить до висновку, що найважливішою особливістю державно-правової відповідальності є “перенесення центру тяжіння з ретроспективного аспекту на позитивний”, що пов’язане з політичним характером галузі конституційного права [2, с. 24]. Н. В. Вітрук також вважає, що в конституційній відповідальності переважає позитивний аспект [12, с. 117].

Дана обставина обумовлена специфікою суб’єктного складу цього виду відповідальності. Беручи до уваги, що основними суб’єктами конституційної відповідальності є органи і посадові особи, які реалізують владні повноваження, акцент повинен бути зроблений на стимулюванні їх ініціативної діяльності в рамках закону. Тому “усвідомлення”, “розуміння” відповідальності цими суб’єктами повинне утілюватися в реальні активні дії, відсутність яких, в деяких випадках, може служити сигналом для реалізації “негативної” відповідальності. Така ситуація не властива для інших видів юридичної відповідальності.

“Позитивність” конституційної відповідальності носіїв державно-владних повноважень впливає з їхнього правового статусу, що характеризується імперативністю: їхня діяльність чітко регламентована, а компетенція виміряна нормою закону. Крім того, закон установлює мету і завдання державно-владної діяльності, в залежності від досягнення (виконання) яких можна судити про ефективність роботи і говорити про “відповідальне” чи “безвідповідальне” поведження державного органу чи посадової особи [13, с. 95–98]. Отже, відповідні суб’єкти несуть відповідальність не тільки за скоєне правопорушення, але і за належне виконання покладених на них обов’язків, а така відповідальність є відповідальністю позитивною.

Підставою позитивної відповідальності є факт придбання спеціального державно-правового статусу: заснування (формування) публічного органу, вступ на посаду (обрання чи призначення) і виконання суб’єктом конституційних відносин визначених функцій. Тобто державні органи, органи місцевого самоврядування,



посадові особи несуть відповідальність, виходячи зі свого статусу.

Постановка питання про “позитивну” конституційну відповідальність у сфері місцевого самоврядування є особливо доречною. Адже саме на цьому рівні публічної влади соціально-орієнтована політика органів і посадових осіб місцевого самоврядування повинна стати мірилом ефективності їх діяльності і, як наслідок цього, доцільності подальшого їх перебування в статусі депутата чи посадової особи місцевого самоврядування.

Досліджуючи юридичну природу конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування необхідно зупинитись на ще одній проблемі. Досить часто в літературі висувуються думки з приводу того, що відповідальність цих суб’єктів носить виключно політичний, а не юридичний характер.

Неодноразово політичну відповідальність розуміють як відповідальність за належну реалізацію тих владних повноважень, які ті або інші структури одержали від народу як єдиного джерела влади [14, с. 16]. М. І. Піськотін вважає, що конституційна відповідальність є різновидом політичної відповідальності [14, с. 21]. Н. А. Боброва і Т. Д. Зражевська зазначають, що конституційна відповідальність об’єднує в собі політичну, моральну і юридичну відповідальність [4, с. 84]. З цим не згоден В. О. Лучин, який вказує, що конституційна відповідальність — це “ні в якому разі не сумарне утворення. Конституційна відповідальність має певні ознаки і властивості, яких немає у інших видів соціальної відповідальності” [15, с. 280].

На думку О. Е. Кутафіна, “політична відповідальність і юридична відповідальність, одним з видів якої є конституційно-правова відповідальність, — різні поняття. На відміну від політичної, юридична відповідальність завжди пов’язана з порушеннями юридичних норм, без чого неможливо її застосування” [16, с. 395]. Разом з тим, він визнає, що конституційно-правова відповідальність деколи дійсно носить яскраво виражений політичний характер і тісно стикається або навіть поєднується з політичною відповідальністю.

Справедливою є думка В. О. Лучина, відповідно до якої “співвідношення конституційної і політичної відповідальності не може не відображати загального співвідношення між правом і політикою. І в цьому аспекті політична відповідальність зумовлює (у відомих рамках) характер конституційної відповідальності, органічно входить в її зміст. Конституційна відповідальність ... і є політична відповідальність, але не будь-яка, а та, яка набуває конституційної форми” [15, с. 281].

Хоча відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування і носить яскраво виражений політичний характер, проте конституційно-правова відповідальність та політична відповідальність цих суб’єктів не співпадають. Конституційно-правова відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування може наступати лише в разі порушення юридичних норм.

Проте, на нашу думку, як рівнозначні поняття слід розглядати політичну і позитивну конституційну відповідальність. Адже політичною є відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування за належне виконання своїх повноважень, в разі ж порушення ними конституційно-правових норм, характер їх відповідальності набуває ознак негативної, юридичної, зокрема конституційно-правової відповідальності.

Таким чином, можемо сформулювати таке визначення конституційно-правової відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування: це визначений конституційно-правовими нормами вид юридичної відповідальності, який полягає в обов’язку владного суб’єкта (органу чи посадової особи місцевого самоврядування) відповідати за юридично значиму поведінку.

Позитивна відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування є політичною відповідальністю за правомірну діяльність, існує незалежно від правопорушення і полягає в належному виконанні органом чи



посадовою особою місцевого самоврядування покладених на них повноважень. *Негативна відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування є власне конституційно-правовою відповідальністю, яка настає внаслідок порушення конституційно-правової норми (вчинення конституційного правопорушення), і втілюється у застосуванні до винного суб'єкта певних заходів впливу, покладених на нього, передбачених Конституцією та законами України санкцій.*

Список використаних джерел

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Текст] // ВВР. — 1997. — № 4. — Ст. 170.
2. *Зражевская, Т. Д.* Ответственность по советскому государственному праву [Текст] / Т. Д. Зражевская. — Воронеж : Изд-во Воронежского ун-та, 1980. — 159 с.
3. *Авакьян, С. А.* Государственно-правовая ответственность [Текст] / С. А. Авакьян // Советское государство и право. — 1975. — № 10. — С. 16–24.
4. *Боброва, Н. А.* Ответственность в системе гарантий конституционных норм (государственно-правовые аспекты) [Текст] / Н. А. Боброва, Т. Д. Зражевская. — Воронеж : Изд-во Воронежского ун-та, 1985. — 138 с.
5. *Луць, З.* До питання про конституційну відповідальність в аспекті правової охорони Конституції України [Текст] / З. Луць // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : матеріали VIII регіональної науково-практичної конференції [13–14 лютого 2002 р.]. — Львів, 2002. — С. 114–116.
6. *Виноградов, В. А.* Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование [Текст] / В. А. Виноградов — М. : Ин-т права и публ. политики, 2000. — 288 с.
7. *Колосова, Н. М.* Конституционная ответственность — самостоятельный вид юридической ответственности [Текст] / Н. М. Колосова // Государство и право. — 1997. — № 2. — С. 86–91.
8. *Зиновьев, А. В.* Конституционная ответственность [Текст] / А. В. Зиновьев // Правоведение. — 2003. — № 4. — С. 4–16.
9. *Шон, Д. Т.* Конституционная ответственность [Текст] / Д. Т. Шон // Государство и право. — 1995. — № 7. — С. 35–43.
10. *Самощенко, И. С.* Ответственность по советскому законодательству [Текст] / И. С. Самощенко, М. Х. Фарукшин — М. : Юрид. лит., 1971. — 239 с.
11. *Недбайло, П. Е.* Система юридических гарантий применения советских норм [Текст] / П. Е. Недбайло // Правоведение. — 1971. — № 3. — С. 44–53.
12. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности: обзор научной конференции [Текст] // Государство и право. — 2002. — № 2. — С. 114–121.
13. *Пашенко, А. О.* Конституційна відповідальність: проблема “позитивного” та “негативного” аспекту (загальнотеоретичні питання) [Текст] / А. О. Пашенко // Вісник Університету внутрішніх справ. — 2000. — № 12. — С. 95–98.
14. *Колосова, Н. М.* Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации [Текст] / Н. М. Колосова ; Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ — М. : Городец, 2000 — 190 с.
15. *Лучин, В. О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации [Текст] / В. О. Лучин. — М. : Юнити, 2002 — 687 с.
16. *Кутафин, О. Е.* Предмет конституционного права [Текст] / О. Е. Кутафин. — М. : Юрист, 2001. — 443 с.

*Рекомендовано до друку кафедрою конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права
(протокол № 14 від 26 травня 2011 року)*

Надійшла до редакції 26.06.2011



Пилипишен П. Б. Понятие конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления

Раскрывается понятие конституционно-правовой ответственности, исследуются особенности её применения к субъектам местного самоуправления. Формулируется понятие позитивной и негативной конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Разграничивается политическая и конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.

Ключевые слова: конституционно-правовая ответственность, органы и должностные лица местного самоуправления, позитивная и негативная ответственность.

Pylypyshyn, P. B. Notion of Constitutional and Legal Responsibility of Bodies and Officials of Local Self-Government

In the article we explore the notion of constitutional legal responsibility and research the peculiarities of it's application to the subjects of local self-government. We also formulate the notion of positive and negative constitutional legal responsibility of bodies and officials of local self-government. We differentiate political and constitutional legal responsibility of bodies and officials of local self-government.

Key words: constitutional legal responsibility, bodies and officials of local self-government, positive and negative responsibility.

