

УДК 340.12

## ПРИНЦИПИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**Сергій Орлов**

*Львівський державний університет внутрішніх справ,  
кафедра філософії, політології та юридичної логіки  
вул. Городоцька, 26, 79007, Львів, Україна,  
e-mail: filosof@lvduvs.edu.ua*

У статті досліджено основні проблеми суті відповідальності у місцевому самоврядуванні. Проведено розрізнення між муніципальною та конституційно-правовою відповідальністю як принципово відмінними але взаємодоповнюючими формами відповідальності органів місцевого самоврядування. Проаналізовано специфіку муніципальної відповідальності, зокрема відповідальність представницьких органів.

*Ключові слова:* представницький орган місцевого самоврядування, муніципальна відповідальність, конституційно-правова відповідальність.

Відповідальність справедливо може вважатися однією з найважливіших базових цінностей демократичного суспільства. Особливо важливою в даному контексті є відповідальність органів державної влади на усіх рівнях, зокрема й відповідальність органів місцевого самоврядування, насамперед представницьких, які формуються первинним суб'єктом місцевого самоврядування – територіальними громадами, є максимально до них наближеними, відображають їх волю, приймають від їх імені рішення, здійснюють діяльність в інтересах громад, не порушуючи загальнодержавних.

Значна частина науковців, досліджуючи питання аналізу відповідальності у місцевому самоврядуванні, роблять спроби дати визначення дефініції «відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування», але роблять це, на думку М. Черногора [15], не дуже вдало, механічно запозичуючи при цьому дефініції із загальної теорії права або з галузевих юридичних наук, та переносячи на муніципально-правову матерію без урахування галузевої специфіки. Відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування розглядається переважно у негативному аспекті. Такий спрощений підхід зумовлений тим, що позиція про двоаспектність відповідальності підтримується не всіма вченими. Так, Н. Постовой зазначає, що відповідальність у муніципальному праві – це настання несприятливих наслідків, які застосовуються до суб'єктів муніципальних правовідносин, які не виконують або виконують неналежним чином свої обов'язки по відношенню до інших учасників правовідносин [11]. Таку ж позицію займають Ю. Мільшин та С. Чаннов, які зауважують: негативні наслідки настають у результаті прийняття органами і посадовими особами протиправних рішень, невиконання або неналежного виконання своїх завдань і функцій, виражаються в санкціях правових норм [9]. З ними солідарні О. Кутафін, В. Фадеєв [14, с. 540], О. Кудінов [7, с. 126] та інші.

Існує певна специфіка юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування, що дозволяє виділити її в окремий вид – муніципально-правову. Норми Конституції й законів України, які в сукупності визначають режим відповідальності органів місцевого самоврядування, формують конституційно-правову основу муніципально-правової відповідальності. В. Погорілко розглядає муніципально-правову

відповідальність як самостійний вид соціальної та юридичної відповідальності, передбачений нормами муніципального законодавства, що являє собою зв'язок між суб'єктами муніципально-правових відносин, коли одна сторона (суб'єкт відповідальності), володіючи комплексом прав у сфері місцевого самоврядування, зобов'язується в силу свого статусу будувати поведінку згідно з очікуваною моделлю, а інша (інстанція відповідальності) безпосередньо або через представників контролює, оцінює таку поведінку та (або) її результати, а у разі негативної оцінки або наявності вини вправі (може або зобов'язана) певним чином відреагувати [10].

Саме існування муніципально-правової відповідальності носить дискусійний і навіть дещо суперечливий характер, похідний від самостійності галузі муніципального права та її специфіки – регулювання суспільних відносин, що складаються в системі місцевого самоврядування. Цим, насамперед, пояснюється незначна кількість вітчизняних публікацій, присвячених цій проблематиці. Натомість, тема є жваво обговорюваною серед зарубіжних дослідників, зокрема, російських. Перші розвідки питань муніципально-правової відповідальності належать правнику І. Алексєєву, який обґрунтовує її наявність у місцевому самоврядуванні таким чином: муніципальне право має всі ознаки самостійної комплексної галузі права, воно характеризується своїми правовідносинами, своїми методами, муніципальними нормами, і, звичайно ж, муніципально-правовою відповідальністю, що формується. Наявність всіх вищезгаданих складових дозволяє говорити, що муніципально-правова відповідальність є комплексним інститутом муніципального права. У зв'язку з цим видається за можливе порушувати питання про доцільність виокремлення відповідальності суб'єктів правовідносин, пов'язаних зі здійсненням місцевого самоврядування, в якості галузевого інституту однойменної галузі і введення в науковий обіг поняття «муніципально-правова відповідальність» як самостійного інституту муніципального права. Муніципально-правова відповідальність, зазначає І. Алексєєв, це особливий вид юридичної відповідальності, спрямований на захист інтересів населення муніципального утворення, законних інтересів домінуючої частини місцевої спільноти, який має свої спеціальні санкції, що застосовуються до спеціальних суб'єктів (населення, виборних, посадових осіб, органів місцевого самоврядування) за здійснення особливого виду правопорушення – муніципального делікту [1, с. 54–57].

Можна виокремити низку відмінностей між конституційно-правовою та муніципальною відповідальністю, зокрема:

1) муніципально-правова відповідальність є різновидом публічно-владного примусу, а не державного примусу в «чистому» вигляді як конституційно-правова відповідальність;

2) використання норм різних галузей права при визначенні мір відповідальності, які застосовуються до органів і посадових осіб місцевого самоврядування;

3) особливе коло суб'єктів муніципально-правової відповідальності (до них не включаються органи державної влади, тоді як до суб'єктів конституційної слід також включати органи державної влади);

4) інші підстави відповідальності (зокрема, відкликання виборної посадової особи місцевого самоврядування здійснюється за ініціативою населення в порядку і на підставах, передбачених законом і статутами муніципальних утворень);

5) притягнення до муніципально-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, яке можуть здійснювати спеціально на це уповноважені

органи або посадові особи як місцевого самоврядування, так і вищі органи і посадові особи державної влади;

б) муніципально-правова відповідальність застосовується в разі порушення відповідними суб'єктами нормативних правових актів про місцеве самоврядування;

7) самостійна система нормативних правових актів, які передбачають цей вид відповідальності.

Дослідник І. Алексєєв зазначає, що до суб'єктів муніципально-правових відносин, поряд із традиційними видами юридичної відповідальності та муніципально-правовою, може застосовуватися і конституційно-правова. Е. Заболотських, трактуючи муніципально-правову відповідальність як обов'язок органів і посадових осіб місцевого самоврядування, що неналежним чином виконують свої повноваження з питань місцевого значення, відповідати за свої протиправні дії та зазнавати дій муніципально-правових санкцій, переконана, що муніципально-правова відповідальність покликана охороняти муніципально-правові відносини у сфері вирішення питань місцевого значення, тоді як конституційно-правова відповідальність захищає конституційно-правові відносини, пов'язані зі здійсненням державної влади [2]. К. Шугріна та І. Кеня зазначають, що відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування може відноситись до двох видів: конституційно-правової і муніципально-правової. При цьому, перша, на їх думку, розуміється як відповідальність перед державою, а друга – як відповідальність перед населенням. Солідарна з ними і М. Долгополова, яка, розглядаючи муніципально-правову відповідальність як правовий зв'язок між органами, посадовими особами місцевого самоврядування, зобов'язаних відповідно до свого статусу ефективно виконувати функції, завдання і посадові обов'язки та населенням муніципального утворення, що має право здійснювати контроль за їх діяльністю, а у випадку порушення вимог муніципально-правових норм – на застосування заходів муніципально-правового примусу, таким чином, наголошує, що суб'єктами муніципально-правової відповідальності є органи і посадові особи місцевого самоврядування, які, відповідно до свого статусу, повинні вирішувати питання місцевого значення, а інстанцією, яка має право застосувати санкції цієї відповідальності – населення муніципального утворення. Дослідниця поділяє погляди вчених щодо двоаспектності юридичної відповідальності і припускає, що муніципально-правова відповідальність, має позитивний та негативний зміст, а її характерними ознаками є публічний і політичний характер. На переконання А. Кочерги, муніципально-правова відповідальність є самостійним, комплексним, специфічним і дуже складним правовим явищем, це різновид публічно-правової відповідальності, що характеризується багатоманітністю суб'єктів, в тому числі голів муніципальних утворень та депутатів місцевих рад [5]. В. Кашо вважає, що основним критерієм для виділення муніципально-правової відповідальності є не інстанція її застосування – населення, і не суб'єкт, який несе відповідальність – органи і посадові особи місцевого самоврядування, а муніципальний рівень як інстанції, так і суб'єкта відповідальності [3].

С. Князєв наголошує, що виділення муніципально-правової відповідальності як окремого, самостійного виду юридичної відповідальності, є штучним, тому що, по-перше, вся своєрідність муніципально-правової відповідальності зводиться до відкликання депутата і виборних посадових осіб місцевого самоврядування: такий мізерний арсенал «власних» заходів примусу не є підставою наполягати на формуванні самостійного виду юридичної відповідальності. По-друге, ні один з чинних законодавчих актів не оперує поняттям «муніципально-правова відповідальність». По-

третє, ні підстави, ні процедура відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед населенням і державою принципово не відрізняється від підстав і процедури відповідальності законодавчих (представницьких) органів державної влади і вищих посадових осіб (керівників вищих органів виконавчої влади) суб'єктів Російської Федерації. По-четверте, такі санкції як відкликання депутата чи виборної посадової особи місцевого самоврядування, а також розпук представницького органу є характерними не лише для муніципально-правового регулювання [4]. С. Солдатов вводить термін «конституційно-муніципальна відповідальність» яка, на думку автора, є міжгалузевим видом публічно-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед населенням муніципального утворення і державою [13]. С. Мялковський, заперечуючи наявність муніципально-правової відповідальності, вважає, що різні види юридичної відповідальності у місцевому самоврядуванні можуть бути об'єднані у дві групи – публічно-правова і приватно-правова відповідальність. До першої групи він відносить конституційну, адміністративну та кримінальну. До другої – цивільно-правову, дисциплінарну і матеріальну. Можна погодитися з позицією автора щодо такого поділу відповідальності, оскільки поняття публічного і приватного права є ширшим за поняття галузевих видів права (конституційного, адміністративного, кримінального та інших), а тому може їх охоплювати. К. Амербеков виділяє державно-правову відповідальність, суб'єктами якої у місцевому самоврядуванні є муніципальне утворення, його представницький орган, депутат, виборна посадова особа муніципального утворення. На жаль, правознавець не конкретизував відмінності запропонованого виду відповідальності від уже наявних, окрім того, що її суб'єктами можуть бути представницькі органи та їх члени, що вказує на їх особливий статус. Можемо припустити, що мова йде про конституційно-правову відповідальність, оскільки слова «конституційна» і «державна» досить часто вживаються як синоніми.

Зважаючи на зазначене вище, можемо підсумувати, що наукова спільнота поки не виробила єдиного погляду щодо наявності чи відсутності конституційно-правової і муніципально-правової відповідальності у місцевому самоврядуванні.

У нашому дослідженні особливої уваги заслуговує розгляд поняття «представницький орган місцевого самоврядування». Представницькі органи місцевого самоврядування є базовим елементом у сучасній системі місцевого самоврядування. На думку професора В. Фадєєва, вони є головним каналом реалізації суверенітету народу та складають основу демократичного розвитку держави і суспільства, виступають гарантом забезпечення інтересів народу на всіх територіальних рівнях публічної влади [14, с. 75]. Згідно статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» представницький орган місцевого самоврядування – виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення [12]. Відповідно до поділу громад на сільську, селищну, міську, представницькими органами місцевого самоврядування виступають сільська, селищна та міська ради. Окрім того, п. 2 статті 10 вищезгаданого акта за обласними та районними радами також закріплено статус представницьких органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами. Оскільки територія держави є не механічним конгломератом відповідних її частин, а цілісним утворенням, що будується з урахуванням історичних, економічних, соціальних, географічних, демографічних та

інших чинників, то цілком очевидно є те, що й представницькі органи влади, які обираються в цих одиницях, також становлять цілісну систему. Основними ознаками представницьких органів місцевого самоврядування є: виборність, формування первинним суб'єктом місцевого самоврядування – територіальною громадою, колегіальність, прийняття рішень від імені усієї громади, що є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Розглядаючи відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування, М. Краснов застосовує термін «публічно-правова відповідальність». У статті «Публічно-правова відповідальність представницьких органів за порушення закону» [6] він стверджує, що публічно-правова відповідальність представницьких органів за порушення законів може наступати тільки перед державою, а не перед муніципальним утворенням. Основне питання полягає в тому, чи визнає сама держава необхідність публічно-правової відповідальності. Аналіз чинного російського законодавства, зауважує автор, свідчить, що ця проблема не знайшла свого остаточного вирішення. Разом з тим, М. Краснов підтримує розвиток інституту політичної відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування, яку він розуміє як відповідальність цих органів перед територіальним співтовариством за невідповідність їх діяльності мандату довіри. Таким чином, вчений визнає правовий (публічно-правова відповідальність) і неправовий (політична відповідальність) характер їх відповідальності. Введення категорії публічно-правової відповідальності в юридичну науку поряд із усталеними обумовлено необхідністю систематизації форм і заходів відповідальності, які застосовуються в сфері організації і функціонування публічної влади. Специфікою публічної відповідальності є те, що в ній поєднуються політичні, правові й моральні заходи відповідальності, на що звертають увагу більшість дослідників, зокрема: В. Тернавська, І. Умнова, В. Савін, С. Рунець та інші, а її ознаки проявляються через інші види відповідальності: юридичну, політичну, моральну. Необхідно зауважити, що поняття «публічно-правова відповідальність» в контексті розгляду його у сфері місцевого самоврядування теоретично є недостатньо розробленим у вітчизняній та зарубіжній науці. Вважаємо, що публічно-правова відповідальність є похідною від публічної, яка за умови здійснення правової регламентації набуває правового статусу. В свою чергу, публічна відповідальність є видом соціальної відповідальності суб'єктів, що здійснюють публічну владу. Представницький орган місцевого самоврядування є носієм публічної влади, мандат на здійснення якої йому надають виборці шляхом реалізації свого волевиявлення. Відповідно, він несе відповідальність перед виборцями за ефективну реалізацію публічної влади через отримані публічно-владні повноваження, які закріплені за ним у чинному законодавстві. Держава контролює, аби у своїй діяльності представницький орган дотримувався правових норм та не виходив за межі наданих йому повноважень, а, отже, він є відповідальним перед державою. Таким чином, відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування є публічною, тому що:

- 1) публічна відповідальність – це відповідальність носіїв публічної влади, яким є представницький орган місцевого самоврядування;
- 2) публічна відповідальність – це відповідальність, яка настає перед основними джерелами публічної влади: територіальними громадами, яку представляють виборці, та державою;

3) публічна відповідальність – це відповідальність, яка настає для представницького органу за неефективне здійснення чи нездійснення ним публічно-владних повноважень в ході реалізації публічної влади.

Враховуючи специфіку відповідальності представницького органу, І. Алексеев, зазначає, що її правову конструкцію складає значна кількість заходів, що утворюють цілий комплекс. Однак, при цьому необхідно виходити з двоаспектності відповідальності. В позитивному розумінні відповідальність колегіального представницького органу необхідно розглядати як відповідальне ставлення даного суб'єкта до своїх обов'язків, добросовісне та ефективне їх виконання. В негативному – як негативну оцінку діяльності даного суб'єкта, в результаті якої на нього накладаються негативні правові наслідки у вигляді позбавлення політичних, юридичних чи інших інтересів. Погоджуючись з позицією автора, доповнимо, що позитивна відповідальність представницького органу настає автоматично з моменту визнання повноважень ради нового скликання. Відповідно, автоматично перестає існувати у разі припинення цих повноважень. Негативний аспект відповідальності проявляється лише після здійснення представницьким органом певних дій, які дістали негативну оцінку у відповідній інстанції. Ці два аспекти відповідальності представницького органу тісно взаємопов'язані між собою: чим вище рівень у позитивному сенсі, тим рідше наступає ретроспективна відповідальність.

Дослідники наголошують, що важливим моментом є розрізнення відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування, яка настає за порушення ним Конституції та/або законів України, і відповідальність, підставою до притягнення якої у широкому розумінні є неефективне здійснення місцевої публічної влади, порушення чи невиконання передвиборчих програм і обіцянок, оскільки тут мають місце порушення різних норм, відповідно, мова йде про різні види відповідальності. З огляду на це, пропонуємо публічну відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування розглядати як явище, яке відображає взаємозв'язок у сфері суспільних відносин між представницькими органами місцевого самоврядування і територіальними громадами, державою, юридичними та фізичними особами, який виявляється з одного боку як позитивна реакція перших добросовісно виконувати добровільно взяті на себе обов'язки щодо ефективного вирішення питань місцевого значення, а з іншого – як негативна реакція других на порушення виборним органом (радою) політичних, правових та моральних норм.

Підсумовуючи, можемо констатувати, що нами було здійснено ґрунтовний аналіз наукових досліджень публічної відповідальності у місцевому самоврядуванні. Виявлено, що відповідальність у місцевому самоврядуванні розглядається переважно у негативному аспекті та пов'язується з настанням негативних наслідків для правопорушника. Органи та посадові особи місцевого самоврядування можуть бути притягнуті до кримінальної, цивільно-правової, адміністративної, дисциплінарної відповідальності. Частина авторів (Ю. Тодика та В. Шумілін, П. Любченко, В. Шаповал, Н. Батанова) підтримують наявність конституційно-правової відповідальності у місцевому самоврядуванні, інші (В. Погорілко, О. Фрицький, І. Алексеев, А. Кочерга, М. Долгополова) – муніципально-правової, окремі вчені (К. Шугріна, І. Кеня, К. Заболотських) – обох видів.

Враховуючи основні ознаки представницьких органів місцевого самоврядування (виборність, формування первинним суб'єктом місцевого самоврядування – територіальною громадою, колегіальне прийняття рішень від імені усієї громади,

поєднання у діяльності місцевих та державних інтересів), запропоновано авторське визначення поняття «публічна відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування» як явища, яке відображає взаємозв'язок у сфері суспільних відносин між представницькими органами місцевого самоврядування і територіальними громадами, державою, юридичними та фізичними особами, який виявляється з одного боку як позитивна реакція перших добросовісно виконувати добровільно взяті на себе обов'язки щодо ефективного вирішення питань місцевого значення, а з іншого – як негативна реакція других на порушення виборним органом (радою) політичних, правових та моральних норм. Основними ознаками визначено: публічність, двохаспектність, комплексність, що проявляється у можливості застосування до представницьких органів різних видів відповідальності.

#### Список використаної літератури:

1. Алексеев И. А. Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики: дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук: 12.00.02 / Алексеев Игорь Александрович. – Ставрополь, 2007. – 520 с.
2. Заболотских Е. М. Муниципально-правовые санкции как форма выражения ответственности в системе местного самоуправления: витяг з автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук [Електронний ресурс] / Е. М. Заболотских. – М., 2007. – Режим доступу: <http://www.dissercat.com/content/munitsipalno-pravovye-sanktsii-kak-forma-vyrazheniya-otvetstvennosti-v-sisteme-mestnogo-samo>.
3. Кашо В. С. О критериях выделения муниципально-правовой ответственности / В. С. Кашо // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 2. – С. 61–63.
4. Князев С. Д. Конституционная ответственность в муниципальном праве: вопросы теории и практики / С. Д. Князев // Журнал российского права. – 2005. – № 6. – С. 81–88.
5. Кочерга А. А. Муниципально-правовая ответственность глав муниципальных образований и депутатов представительных органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации на территории Южного федерального округа: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.02 / Кочерга Анна Александровна. – Ставрополь, – 2006. – 207 с.
6. Краснов М. А. Публично-правовая ответственность представительных органов за нарушение закона / М. А. Краснов // Государство и право. – 1993. – № 6. – С. 46–56.
7. Кудинов О. А. Муниципальное право Российской Федерации: курс лекций / О. А. Кудинов. – М., 2005. – 144 с.
8. Кутафин О. Е. Муниципальное право Российской Федерации: учебник / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. – М. : Юристъ, 2004. – 559 с.
9. Мильшин Ю. Н. Муниципальное право России [Електронний ресурс] / Ю. Н. Мильшин, С. Е. Чаннов. – Режим доступу: <http://www.romanovaa.ru/localgov-theory-law/>.
10. Погорілко В. Ф. Муніципальне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.
11. Постовой И. В. Муниципальное право России / [Електронний ресурс] / И. В. Постовой. – Режим доступу: <http://in1.com.ua/book110540/>.

12. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 24. – С.170.
13. Солдатов С. А. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования и государством : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / С. А. Солдатов. – Ставрополь, 2012. – 31 с.
14. Фадеев В. И. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы: учеб. пособие / В. И. Фадеев, М. В. Варлен. – М. : Норма, 2008. – 448 с.
15. Черногор Н. Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления [Электронный ресурс] / Н. Н. Черногор. – Режим доступа: <http://www.lawmix.ru/commlaw/739>.

*Стаття надійшла до редколегії 27.12.2015*

*Прийнята до друку 19.02.2016*

## **PRINCIPLES OF LOCAL GOVERNMENT**

**Sergey Orlov**

*Lviv State University of Internal Affairs  
Department of philosophy, politology and juridical logic,  
Gorodotskastr. 26, 79007,  
Lviv, Ukraine  
e-mail:filosof@lvduvs.edu.ua*

In the article investigated the basic problems of the essence of responsibility in local government. The distinction between municipal and constitutional and legal responsibilities as fundamentally different but complementary forms of responsibility of local governments was held. Analyzed the specificity of municipal responsibilities, including the responsibility of representative bodies.

*Keywords:* representative body of local government, municipal responsibility, constitutional and legal responsibility.