

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

### ORGANIZATIONAL MODELS AND APPOINTMENT PROCEDURES OF OFFICIALS Bodrova I.I.

Organizational models of appointment of public authorities' officials have been investigated in the article. Ways of appointment, their positive and negative aspects have been opened. The main stages of competitive procedure of officials' appointment in public authorities have been analysed.

*Key words:* public service, public service model, the official, appointment to the post.

*Надійшла до редакції 25.12.2009 р.*

УДК 340.134

**О.Ю. Лялюк**, канд. юрид. наук  
Національна юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого, м. Харків

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

Проблематика правової відповідальності має як теоретико-правове, так і прикладне походження, про що свідчать суттєві дискусії з приводу видів юридичної відповідальності й механізму їх реалізації на практиці. Основоположні засади в процес її розроблення були закладені І.О. Алексєєвим, А.О. Кондрашовим, О.П. Чирковим [Див.: 1, 4, 7]. Вагомий внесок у процес дослідження відповідальності зробили й вітчизняні науковці – О.В. Батанов, В.Ф. Погорілко та ін.

У роботах названих учених аналізується сутність юридичної відповідальності (в тому

числі й муніципальної), вказуються її види, розглядаються деякі правові питання щодо її реалізації й застосування. Водночас слід констатувати, що окремим видовим формам розглядуваного явища не було приділено достатньої уваги. Це стосується муніципально-правової відповідальності, поява якої має дискусійний і навіть дещо суперечливий характер, похідний від самостійності галузі муніципального права та її специфіки – регулювання суспільних відносин, що складаються в системі місцевого самоврядування.

Мета даної статті – визна-

чення конструкції «муніципально-правова відповідальність», з'ясування її основних ознак, підстав і механізму реалізації на практиці. Окрема увага буде приділена подальшим напрямкам удосконалення муніципальної відповідальності.

В основу поняття «муніципально-правова відповідальність» слід покласти загальні ознаки відповідальності, які вже були досліджені науковцями інших галузевих юридичних наук – адміністративного, конституційного, фінансового, кримінального права. Однак специфіка муніципально-правових відносин і тих чи інших правопорушень, що можуть бути наслідками недотримання таких відносин, вносять окреме коригування до складу загальних ознак і в цілому можуть бути подані в нижченаведеному вигляді.

1. Юридична відповідальність є реакцією держави на правопорушення, що виражається в тому, що особа має зазнати заходів державно-примусового впливу за вчинене діяння у формі певних позбавлень особистого, організаційного або майнового характеру.

2. Підставою для відповідальності є настання юридично значущого факту. При настанні відповідальності муніципальної таким фактом, за словами К.С. Шугріної, слід

вважати втрату довіри, внаслідок чого можливе відкликання (відставка) обраної (призначеної) посадової особи чи депутата, вираження недовіри, дострокове припинення повноважень або розпуск органу місцевого самоврядування [8, с. 293]. Однак такий аргумент, з нашого погляду, є спірним, оскільки він виступає насамперед критерієм ефективності функціонування органів місцевого самоврядування, а не підставою (чинником) для юридичної відповідальності. Крім того, такі доводи не враховують особливостей відповідальності цих органів перед державою, які мають у першу чергу політичне забарвлення, і перед спеціальними суб'єктами – юридичними та фізичними особами, де ці особливості є майнового чи фінансового спрямування. Пропонуємо визнавати підставою муніципально-правової відповідальності *негативну дію чи бездіяльність органів чи посадових осіб місцевого самоврядування*, що співвідноситься із загальними ознакам юридичної відповідальності.

3. Порядок притягнення до того чи іншого виду відповідальності регулюється норми певної галузі права (у тому числі й муніципального).

4. Слід враховувати порядок притягнення до відповідальності, причому в різних випадках він різниться залежно

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

від суб'єкта муніципальної відповідальності.

5. Існує коло осіб чи органів, які можуть накладати стягнення. Так, питання притягнення до муніципальної відповідальності вирішуються безпосередньо населенням, а в деяких випадках – органами державної влади (Верховною Радою України). Така відповідальність настає перед населенням муніципального утворення, державою, фізичними або юридичними особами. Перед державою вона можлива при невиконанні делегованих самоврядуванню повноважень, що може потягти за собою ініціювання і призначення дострокових виборів до органів місцевого самоврядування. Тому одним з основних суб'єктів притягнення до муніципальної відповідальності може виступати не лише територіальна громада, а й держава. І тоді громада буде лише інструментом переформування органу муніципальної влади. У вказаному випадку муніципальна відповідальність хоча й ініційована державою, але настає тимчасово й перед територіальною громадою, оскільки передані їй повноваження закріплені в законодавстві, а значить, заздалегідь підтримані населенням (у тому числі й територіальною громадою) і їх потрібно здійснювати органами місцевого самоврядування.

У науці державотворення висловлюється точка зору, що різниться і форма правозастосовного акта, згідно з яким настає відповідальність. Так, у разі муніципальної відповідальності акт приймається у формі рішення відповідної виборчої комісії. На нашу думку, такі форми непоодинокі, тому слід окремо виділити судові рішення, рішення профільного комітету Верховної Ради України, постанови Верховної Ради України та ін.

Як вбачається, в підґрунті методології муніципальної відповідальності лежить принцип правової регламентації певних кореспондуючих відносин у країні. Українська держава застосовує принцип позитивного правового регулювання, відображеного у ст. 19 Конституції як спрямована діяльність органів місцевого самоврядування в межах законодавчих повноважень. Такий підхід, на відміну від принципу негативного правового регулювання, який передбачає регламентацію заборон для діяльності вказаних органів, є більш ускладненим при його реалізації. Не завжди можна виявити факт недодержання умов законодавства, а в окремих випадках і порушення порядку здійснення повноважень та вжити необхідних заходів відповідальності.

У будь-якому випадку слід

вести мову про застосування методу додержання закріплених норм права з боку органів місцевого самоврядування незалежно від того, передбачають вони додержання заборони чи дозволів.

У разі порушення органами місцевого самоврядування чи їх посадовцями норм законодавчих актів, прав фізичних або юридичних осіб, заподіяння їм матеріальної чи моральної шкоди вони можуть бути притягнуті до відповідальності, зміст і форму якої визначає судова влада. Наприклад, одним з видів несприятливих наслідків для названих органів і посадових осіб може бути визнання судом недійсними їх рішень і зобов'язання відшкодувати заподіяні ними збитки.

Як влучно зазначає М.М. Черногор, відповідальність органів місцевого самоврядування і їх посадовців має низку особливостей, у зв'язку з чим можна вести мову про виокремлення в теорії права її галузевого виду – муніципально-правової відповідальності з властивими тільки їй ознаками які не є сумарним вираженням інших її видів [6, с. 23].

Відповідальність зазначених органів, будучи невід'ємним атрибутом галузі муніципального права, відрізняється від інших видів відповідальності специфічними підставами – муніципальними правопору-

шеннями, процедурами своєї реалізації, зв'язком зі статутами територіальних громад. Усе це дозволяє розглядати її як притаманну кожному окремо взятому територіальному утворенню статутну муніципальну відповідальність, реалізовану перед місцевим населенням відповідно до підстав, умов і порядку, закріплених у тому чи іншому статуті [5, с. 39].

М.С. Долгополова вважає, що муніципально-правова відповідальність становить собою зумовлений нормами муніципально-правових актів правовий зв'язок між органами місцевого самоврядування, їх посадовцями, зобов'язаними за своїм статусом ефективно виконувати функції, завдання й посадові обов'язки, і населенням муніципального утворення, уповноваженим контролювати їх діяльність, а в разі порушення вимог муніципально-правових норм – застосовувати заходи муніципально-правового примусу [3, с. 13].

Як бачимо, підходи до визначення поняття «муніципально-правова відповідальність» є різними. Об'єднавши основні ознаки, які закладають науковці в його дефініцію, наведемо авторське тлумачення цієї конструкції. Муніципально-правова відповідальність – це самостійний вид відповідальності, що має переважно позитивний характер, ґрунтується

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

на високих моральних якостях посадових осіб муніципальних органів, яка настає в результаті вчинення муніципального правопорушення, що тягне за собою втрату довіри до посадовців, які не виправдали вимог, поставлених перед ними виборцями або базується на політичних переконаннях вищих органів державної влади, уповноважених вирішувати питання щодо форм відповідальності.

Як видиться, в основі відповідальності муніципально-правової, як і будь-якої іншої, лежить муніципальне правопорушення. Розглянемо види правопорушень, що можуть викликати муніципальну відповідальність.

### *1. Щодо місцевих рад:*

а) прийняття рішення з порушенням Конституції або інших законів України, прав і свобод її громадян з ігноруванням при цьому вимог компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність із законодавством (ч.1 ст. 78 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон) [2; 1997. – № 24. – Ст. 170]);

б) непроведення сесій без поважних причин у встановлені строки (ч.1 ст. 78 Закону);

в) невирішення радою питань, віднесених до її відання (ч.1 ст. 78 Закону);

г) прийняття рішення міською радою чи референдумом про неутворення районних у

місті рад (ч. 2 ст. 5 Закону);

д) визнання в судовому порядку актів ради незаконними і прийняття із цього приводу рішення відповідного комітету Верховної Ради України (ч.4 ст. 78 Закону).

### *2. Щодо голови – сільського, селищного, міського:*

а) порушення встановлених законодавством вимог про обмеження суміщення його діяльності з іншою роботою (діяльністю). (ч.1 ст. 79 Закону);

б) порушення Конституції або законів України, прав і свобод громадян (ч. 2 ст. 79 Закону);

в) незабезпечення здійснення наданих йому повноважень (ч. 2 ст. 79 Закону);

г) визнання в судовому порядку розпоряджень чи дій сільського, селищного чи міського голови незаконними. і прийняття з цього приводу рішення відповідного комітету Верховної Ради України (ч. 5 ст. 79 Закону).

### *3. Щодо виконавчих органів місцевого самоврядування:*

а) утворення виконавчого комітету та його розпуск з будь-яких підстав за наявності рішення ради та пропозиції сільського, селищного, міського голови (п. 3 ч.1 ст 26 Закону).

### *4. Щодо голови районної або обласної рад та його за-*

*ступників:*

а) порушення встановлених законом вимог щодо обмеження суміщення його діяльності з іншою роботою (діяльністю) (п. 2 ч. 5 ст. 55 Закону);

б) ініціатива третини депутатів ради за будь-яких підстав (ч. 4 ст. 55 Закону).

**5. Щодо органів самоорганізації населення:**

а) невиконання рішень сільської, селищної, міської чи районної в місті (в разі її створення) ради, її виконавчого комітету, загальних зборів громадян або невиконання своїх повноважень (ст. 80 Закону);

б) прийняття рішень, що суперечать Конституції або законам України, актам законодавства, положенню про цей орган та іншим рішенням ради, її виконавчого органу, розпорядженням сільського, селищного чи міського голови, голови районної в місті (в разі її створення) ради, а також рішенням зборів (конференції) жителів за місцем проживання, місцевого референдуму (ст. 28 Закону України «Про органи самоорганізації населення» [2; 2001. – № 48. – Ст. 254]).

**6. Щодо службових і посадових осіб органів місцевого самоврядування:**

а) порушення умов реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування (п.2 ч.1 ст. 20 Закону України «Про службу в органах місце-

вого самоврядування» [2; 2001. – № 33. – Ст. 175]);

б) неподання відомостей або подання посадовцем чи службовцем неправдивих відомостей про свої доходи у встановлений строк (п. 3 ч. 1 ст. 20 цього ж Закону);

в) виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню на службі, чи недотримання вимог, пов'язаних з проходженням служби в органах місцевого самоврядування (п. 4 ч. 1 ст. 20 вказаного Закону);

**7. Щодо депутатів місцевих рад:**

а) порушення положень Конституції або законів України, установлене судом (п. 1 ч. 1 ст. 37 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» [2; 2002. – № 40. – Ст. 290]);

б) пропуск депутатом протягом року понад половину пленарних засідань ради або постійної комісії, невиконання ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів (п.2 ч.1 ст.37 названого Закону);

в) невідповідність практичної діяльності депутата основним принципам і положенням його передвиборної програми, а також програми політичної партії (її виборчого блоку), за виборчим списком якої його було обрано депутатом місцевої ради (п. 3 ч. 1 ст. 37 цього ж Закону);

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

г) невходження депутата, обраного за виборчим списком відповідної місцевої організації політичної партії, до складу депутатської фракції останньої або його вихід зі складу такої депутатської фракції внаслідок подання особистої заяви про вихід, чи перехід в іншу фракцію (п. 2 ч. 1 ст. 5 даного Закону);

д) набрання законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до покарання (п. 7 ч. 1 ст. 5; п. 1 ч. 2 ст. 5 цього Закону).

Варто враховувати, що про підстави муніципальної відповідальності можна вести мову лише у випадках порушень або учинення дій, що не пов'язані з власним рішенням особи припинити повноваження. Такий досить абстрактний, на наш погляд, критерій, як втрата довіри, може лише відбивати специфіку порядку притягнення до відповідальності. Це передбачає особливий судовий порядок розгляду справи як певного етапу для подальшої реалізації механізму відповідальності, адміністративний порядок – як особливу процедуру визначення міри відповідальності органу або посадової особи місцевого самоврядування, здійснювану органами державної влади (наприклад, під час делегування повноважень), а також інший особливий порядок (приміром, про-

ведення місцевого референдуму з питання про дострокове припинення повноважень органу місцевого самоврядування).

Найбільш дійовим механізмом реалізації муніципальної відповідальності є проведення референдуму, хоча на сьогодні базовий закон, що встановлює порядок його реалізації, не витримує критики з боку правознавців, оскільки не відповідає сучасним суспільним реаліям.

Іншим варіантом слід назвати прийняття рішення представницьким або законодавчим органом держави. Вважаємо, доцільно в судовому порядку запровадити розгляд і підтвердження необхідних порушень в разі прийняття рішення не лише Верховною Радою України, а й відповідними органами місцевого самоврядування. Таке судове рішення є свого роду остаточним підтвердженням фактів порушень законодавства з боку суб'єктів відповідальності.

Серед основних шляхів подальшого вдосконалення інституту муніципальної відповідальності, на наше переконання, є реформування правової системи, що регламентує її здійснення, чітке закріплення її суб'єктного складу, а також вирішення проблем порядку притягнення до відповідальності. Крім того, більш дійови-

## **Проблеми конституційного права й державного будівництва**

ми мають стати міри відповідальності, що ініціюються територіальною громадою. Пропонуємо збільшити вплив громади на порядок функціонування муніципальних структур, запровадивши додаткові підстави відповідальності за рішенням територіальної громади аж до звільнення з посад

окремих посадовців муніципальних органів.

Таким чином, доводиться констатувати певну теоретичну і практичну нерозробленість проблематики муніципальної відповідальності. Дана стаття – лише початкові спроби її обґрунтування й визначення її сутності.

**Список літератури:** 1. *Алексеев И.А.* Содержание и виды муниципально-правовой ответственности // Журн. рос. права. – 2006. – № 9. – С. 57–71. 2. Відомості Верховної Ради України. 3. *Долгополова М.С.* Муниципально-правовая ответственность: проблемы правового регулирования и реализации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Тюмень, 2005. – 23 с. 4. *Кондрашев А.А.* Особенности реализации конституционно-правовой ответственности в муниципальном праве Российской Федерации // Конституц. и муницип. право. – 2008. – № 20. – С. 26–33. 5. *Чеботарев Г.Н.* Соотношение конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности в системе местного самоуправления // Рос. юрид. журн. – 2002. – № 4. – С. 37–41. 6. *Черногор Н.Н.* Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих // Гос. и право. – 2000. – № 4. – С. 23–25. 7. *Чирков А.П.* Ответственность в системе права: Учеб. пособ. – Калининград: Калинингр. ун-т, 1996. – 77 с. 8. *Шугрина Е.С.* Муниципальное право. – М.: ТК «Велби», 2004. – 656 с.

### **ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ УКРАИНЫ**

**Лялюк А.Ю.**

В статье анализируется понятие муниципально-правовой ответственности, ее основные признаки, основания, механизм реализации на практике. Уделяется внимание отдельным видам муниципально-правовой ответственности в зависимости от субъектов. Приведены основные направления дальнейшего усовершенствования порядка привлечения к муниципальной ответственности.

*Ключевые слова:* ответственность, муниципально-правовая ответственность, основания ответственности, механизм ответственности.

### **GENERAL CHARACTERISTIC OF MUNICIPALNO-LEGAL RESPONSIBILITY UNDER THE LEGISLATION OF UKRAINE**

**Lyalyuk O.U.**

In article the concept of municipalno-legal responsibility, its basic signs, the bases, the realisation mechanism in practice is analyzed. Separate attention gives to separate kinds of municipalno-legal responsibility depending on subjects. The basic directions of the further improvement of the mechanism of attraction are resulted in municipal responsibility.

*Key words:* responsibility, municipalno-legal responsibility, the responsibility bases, the responsibility mechanism.

*Надійшла до редакції 16.03.2010 р.*