

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ЛАД ТА
ПРАВА ЛЮДИНИ. ПИТАННЯ
АДМІНІСТРАТИВНОГО ТА
ФІНАНСОВОГО ПРАВА.
АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО**

Козлов М.В.

**ДЕЯКІ ПІДХОДИ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ
РОЛІ І ПРИЗНАЧЕННЯ ПЕРСОНАЛЬНОЇ
ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СІЛЬСЬКОГО,
СЕЛИЩНОГО, МІСЬКОГО ГОЛОВИ ТА
МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ЇЇ ПОСИЛЕННЯ**

«Немає щастя без свободи, свободи без самоврядування, самоврядування — без конституційності, конституційності – без моралі, й жодного з цих великих благ – без сталості й ладу»,- американський політолог Клінтон Россистор.

УДК 342.533

У теорії місцевого самоврядування особливе місце має інститут персональної відповідальності суб'єктів муніципально-правових відносин, який виступає важливим засобом гарантування прав та свобод місцевого самоврядування, його захисту від можливих порушень. Адже сама філософія та практика місцевого самоврядування ґрунтується на ідеях відповідальної муніципальної влади. Продумане та ефективне здійснення цієї влади передбачає прояв ініціативи, творчості, самостійних дій із боку кожного учасника муніципального процесу, який може здійснюватися лише в умовах справжнього самоврядування та свободи вибору оптимальних варіантів рішень і використання засобів з їхньої реалізації. У свою чергу, така свобода неможлива без відповідаль-

ного ставлення до самоврядування та конкретної відповідальності усіх учасників муніципального процесу за соціальні наслідки своїх дій. Самоврядування й свобода, з одного боку, та відповідальність, з іншого, — це дві сторони однієї медалі, які можуть існувати та розвиватися взаємопов'язано, доповнюючи та зміцнюючи одне одного.

Крім того, кожне незаконне рішення, дія чи бездіяльність службовця місцевого самоврядування є наслідком невиконання чи неналежного виконання службових обов'язків, що, в свою чергу, є підставою для персональної відповідальності. Персональна юридична відповідальність муніципального службовця може бути цивільною, адміністративною, кримінальною, дисциплінарною, матеріальною. Не варто, забувати й загально визнані стандарти, необхідні у здійсненні будь-якої суспільної діяльності: чесність, справедливість при прийнятті рішень, об'єктивність, тобто неупередженість і незалежність посадових осіб місцевого самоврядування при вирішенні будь-якої суспільної справи, так як в цьому буде виражатись почуття моральної відповідальності перед громадою. Саме такий підхід актуалізує дану статтю.[1]

Мета статті – визначення ролі і призначення персональної відповідальності **сільського, селищного, міського голови** та можливі шляхи її посилення.

Як вихідне приймемо визначення, що **персональна відповідальність** – володіння особи відповідними правами та обов'язками щодо надання оцінки своїм вчинкам, діям, взяття на себе провини за помилки, погане просування справ тощо. [2]

Великий тлумачний словник сучасної української мови подає поняття персональної відповідальності в двох аспектах: по-перше – покладений на когось(персонально) або взятий на себе обов'язок відповідати за певну ділянку роботи, справу, за чиїсь дії, вчинки, слова; по-друге – серйозність, важливість справи, моменту тощо. [3, с.136; с.754]

Персональна відповідальність є важливим принципом управління. Персональна відповідальність ґрунтується на тому, що в реальному управлінському процесі беруть участь і взаємодіють не системи чи їх організаційні структури та ланки, а конкретні

люди, поведінка яких будується за законами психології і обумовлюється низкою об'єктивних і суб'єктивних факторів. Відповідальність служить свого роду засобом контролю за належним виконанням посадових обов'язків як керівників будь-якого рівня, так і виконавців. Тому можна коротко викласти сутність даного принципу наступним чином: кожна людина, що відноситься до системи управління, незалежно від підсистеми (керуючої або керованої), маючи необхідну для ділянки роботи сукупність прав та обов'язків, несе в їх межах всю повноту відповідальності.[1]

Оскільки у відповідності до чинного законодавства сільський, селищний, міський голова володіє певними правами та несе при цьому певні обов'язки, то саме через дослідження відповідних норм права існує можливість дослідити його персональну відповідальність.

Відповідно до ст.1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року №280/97 – ВР (надалі – Закон) «**територіальна громада** - жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр». Стаття 6 Закону визначає територіальну громаду первинним суб'єктом місцевого самоврядування та основним носієм його функції і повноважень.

Конституція України в ч.1 ст.140 визначає як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. [4]

Можна зробити висновок, що Конституція розкриває поняття місцевого самоврядування у аспекті імперативної норми права де територіальна громада визначена єдиним суб'єктом, який здійснює це право.

Частина ж 3 цієї статті Конституції визначає особливість місцевого самоврядування в Україні через встановлення множинності суб'єктів реалізації цього права: «Міське самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку встановлено-

му законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи».

Конституція України в ч.2 ст.141 містить положення про те, що територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях.[4]

Оскільки, відповідно до ч.1 ст.12 Закону сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста, то умовно його можна визначити як **голову територіальної громади**. [5] Крім того, Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року, дозволяє добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ та міст, тому, на наш погляд, чітке визначення конституційно-правового статусу сільського, селищного, міського голови як головної посадової особи і як голови територіальної громади можливе через прийняття окремого закону, або внесення змін до чинних законів. [6]

Стаття 42 Закону визначає виключні повноваження сільського, селищного, міського голови як **голови територіальної громади**. Частина 5 цієї статті передбачає **персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень**. [5]

Сільський, селищний, міський голова несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень перед державою (ст. 76 профільного закону), територіальною громадою (ст. 75), радою (ч. 6 ст. 42), юридичними і фізичними особами (ст. 77 Закону), а з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади він підконтрольний відповідним органам виконавчої влади (ч. 6 ст. 42). [5]

Персональна відповідальність голови територіальної громади, як носія юридичних прав і обов'язків (передбачених в ст.42 Закону) визначена статтею 79 Закону через дострокове при-

пинення його повноважень. Закон передбачає, що повноваження сільського, селищного, міського голови, вважаються достроково припиненими у разі:

- 1) його звернення з особистою заявою до відповідної ради про складення ним повноважень голови;
- 2) припинення його громадянства;
- 3) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;

3-1) набрання законної сили рішенням суду про притягнення його до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, яким накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

відкликання з посади за народною ініціативою;

- 4) відкликання з посади за народною ініціативою;
- 5) визнання його судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення таким, що помер;
- 6) його смерті.

На наш погляд, п.п. 3-1, 4 частини першої ст.79 Закону свідчить про те, що законодавець приділяє значну увагу питанню персональної відповідальності сільському, селищному, міському голові – як голові територіальної громади. В статті деталізується та визначається порядок дострокового припинення головою своїх, визначених Законом, повноважень. Так, зокрема, частина 5 визначає можливість відкликання його з посади за народною ініціативою але не раніше як через рік з моменту набуття ним повноважень. Частина 6 Закону встановлює суб'єктів внесення пропозицій щодо відкликання сільського, селищного, міського голови за народною ініціативою, а частини 7 і 8 статті визначає сам порядок дострокового припинення повноважень. В той же час змушені констатувати, що рішення про відкликання сільського, селищного, міського голови з посади за народною ініціативою приймається за поданням територіальної виборчої комісії відповідною сільською, селищною, міською радою більшістю голосів від її складу. Відмічаємо, що даний порядок припинення повноважень сільського, селищного, міського голови корелюється з по-

рядком припинення повноважень голови визначеним частиною 3 статті 79 Закону, в якій законодавець передбачив відповідальність сільського, селищного, міського голови з підстав визначених в Законі, у формі достроково припинення його повноважень за рішенням місцевого референдуму або за рішенням відповідної ради, прийнятим шляхом таємного голосування не менш як двома третинами голосів депутатів від загального складу ради. Оскільки рада або висловлює недовіру сільському, селищному, міському голові, або приймає рішення про дострокове припинення повноважень за народною ініціативою сільського, селищного, міського голови, який був обраний шляхом самовисування, то його обов'язки виконує секретар ради до обрання нового голови на позачергових місцевих виборах, які призначаються Верховною Радою України не пізніше ніж у дев'яностоденний строк з дня припинення повноважень сільського, селищного, міського голови. Отже, за цей час персональної відповідальності за стан справ у громаді ніхто не несе – це реальна загроза для територіальної громади.

Таким чином, на наш погляд, спосіб усунення голови з посади простою чи кваліфікованою більшістю депутатського корпусу не є збалансованим, оскільки депутати його не обирали. Можна ставити питання про недовіру голові, однак рішення має прийматись, на наш погляд, тільки територіальною виборчою комісією. В разі висловлення йому довіри з боку виборців, рада має бути розпущена.

Як ми зазначили вище, в Конституції визначена особливість місцевого самоврядування в Україні через встановлення множинності суб'єктів реалізації цього права:

- територіальна громада як первинний і основний суб'єкт;
- сільські, селищні, міські ради;
- виконавчі органи рад.

Ці конституційні положення, як засвідчує багаторічний досвід українського державотворення не в повній мірі забезпечують персональну відповідальність сільського, селищного, міського голови (**голови територіальної громади**) і який очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради та головує на її засіданнях.

Такий висновок робимо з наступних підстав:

- територіальна громада села, селища, міста не може бути як первинним суб'єктом місцевого самоврядування так і основним носієм його функцій і повноважень;

- сільський, селищний, міський голова відповідно до Конституції і Закону водночас суміщає три посади: головна посадова особа місцевого самоврядування, голова місцевої ради, голова виконавчого комітету ради;

- саме на голів сіл, селищ та міст покладено чимало обов'язків у питаннях життєдіяльності територіальних одиниць, а це, у свою чергу, стає сприятливим ґрунтом для корупції, особливо, коли одна й та сама особа очолює адміністративно-територіальну одиницю протягом десятків років. У деяких голів така «самоврядна недоторканність» породжує відчуття всевладдя і безкарності, що нівелює саме поняття місцевого самоврядування. Багаторічні керівники сіл, селищ та міст розглядають їх як свої «вотчини» і вважають, що над ними немає вищої влади. За роки перебування на посаді їм вдалося сформувати стійкі корупційні зв'язки між керівниками органів державної влади, представниками місцевого самоврядування та керівниками правоохоронних структур. Маючи вплив на прийняття рішень депутатами місцевих рад, зокрема щодо земельних та майнових питань, першочергово лобіюють інтереси окремих осіб, а рішення приймають не на користь територіальних громад.

За таких обставин, виникає потреба щодо удосконалення організації і здійснення місцевого самоврядування з метою посилення персональної відповідальності сільського, селищного, міського голови (**голови територіальної громади**).

Серед міжнародних документів, що дають легальне визначення поняття місцевого самоврядування, є офіційна редакція Європейської хартії місцевого самоврядування.[7] У ст.3 Хартії це поняття визначається в як “право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення”.

Отже, Європейська Хартія вважає основним суб'єктом самоврядування «органи місцевого самоврядування», а в Конституції і Законі України цим суб'єктом визнається, насамперед, «територіальна громада».

Подібний підхід створює проблеми стосовно визначення форми і міри відповідальності територіальної громади. А тому, незважаючи на визначення поняття «місцеве самоврядування», що міститься в Конституції і Законі, є те, що тут не визначено під чию відповідальність воно здійснюється. Впроваджуючи місцеве самоврядування самостійно, як це передбачено Конституцією і Законом, територіальна громада, як основний суб'єкт місцевого самоврядування, не несе ніякої юридичної відповідальності. Адже чинним законодавством юридична відповідальність такого суб'єкта права, як територіальна громада, не передбачена.

У зв'язку з цим, позбавлене будь-якого юридичного й логічного змісту положення Закону, за яким місцеве самоврядування самостійно здійснюється територіальною громадою, а відповідальність за це покладається на органи та посадові особи місцевого самоврядування: «Місцеве самоврядування - це право та реальна здатність територіальної громади... під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення...».(Ст.2 Закону)

Надзвичайно важливою проблемою у визначенні дієвості та персональної відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Конституції і Законі України можна вважати відсутність мотиваційної (рушійної) сили суб'єктів його здійснення. Так, Конституція і Закон уповноважують суб'єктів місцевого самоврядування «...вирішувати питання місцевого значення» не замислюючись на їх природі, важливості, черговості тощо. Крім того, «...питання місцевого значення» є явищем статичним, яке взагалі може не вирішуватись тривалий час, наприклад за відсутності державного фінансування можуть не здійснюватися делеговані повноваження виконавчої влади. Тому в Європейській хартії місцевого самоврядування передбачено, що органи місцевого самоврядування, здійснюють регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої

компетенції у своїй діяльності виходять, передусім, з інтересів населення відповідної території (локальних, а не загальнодержавних інтересів). Саме в площині локального інтересу і знаходиться ідея місцевого самоврядування, яка ґрунтується на повному і всебічному забезпеченні громадянських і політичних прав і свобод людини, встановлених Конституцією та гарантованих державою. Поляризація інтересів центру і місць – основа зародження дієвості та відповідальності місцевого самоврядування. [9,с.21-22]

Підкреслюючи важливість моральної відповідальності перед громадою, очевидно треба відмітити, що кожен відвідувач органу місцевого самоврядування має відчувати свою причетність до територіальної громади, управління її справами, для того щоб урозуміти: від нього конкретно залежить стан суспільних справ, підтримка життєдіяльності та розвиток даної території. А виникнення цього почуття залежить від того, чи є воно в посадовій особі (голови чи депутата), до яких він прийшов сьогодні на прийом. За таких обставин, можна вести мову про Кодекс етики депутатів і посадових осіб місцевого самоврядування. В якому повинен міститись **механізм регуляційного і виховного впливу**, сутність його в тому що він, як і мораль узагалі, є формою внутрішнього контролю, але, будучи оприлюдненим, набуває статусу форми легального зовнішнього громадського контролю діяльності сільського, селищного, міського голови.

Підсумовуючи з цього питання наголосимо, що підняття рівня юридичної відповідальності сільського, селищного, міського голови (**голови територіальної громади**) можливе через внесення змін до Конституції України та чинного законодавства в якому визначити органи та посадових осіб місцевого самоврядування первинним суб'єктом місцевого самоврядування і основним носієм його функцій і повноважень. Другими словами, привести вітчизняне законодавство щодо організації і здійснення місцевого самоврядування до міжнародно-правових стандартів.

За необхідне, також вважаємо доповнити статтю 141 Конституції України, статтю 12 Закону України «Про місцеве самоврядування» та 9 статтю Закону України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року пунктом про те, що одна й та сама особа не

може бути сільським, селищним, міським головою одного й того ж села, селища, міста більш як два строки підряд.

Крім того, у пропозиціях щодо змін до Основного Закону (Конституції) України підготовлених Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України з метою посилення юридичної (персональної) відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування варто передбачити на рівні громади:

- голову (об'єднаної) громади села, селища, міста який є головною посадовою особою місцевого самоврядування і очолює сформований радою виконавчий комітет та обирається відповідною громадою села, селища, міста на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування у порядку визначеному законом, і здійснює свої виключні повноваження на постійній основі. Однак при цьому доцільним було б надати йому право вето на прийняті радою рішення;

- голову ради (об'єднаної) громади села, селища, міста, який обирається із числа депутатів ради громади на строк її повноважень, головує на її засіданнях і підписує прийняті рішення та здійснює свої виключні повноваження на постійній основі.

Таке розділення посад, на наш погляд, дозволить чітко встановити систему стримування і противаг між органами місцевого самоврядування через виключні повноваження ради і виконавчого комітету і повинно сприяти функціонуванню місцевого самоврядування на засадах дієвості та персональної відповідальності голови (об'єднаної) громади села, селища, міста.

1. Л.П. Кураков, А.Г. Краснов, А.В. Назаров. *ЕКОНОМІКА: інноваційні підходи*, 1998 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://epi.ss.ua/ekonomika-innovatsionnyie-podhodyi.html>.
2. *Словарь русского языка. Составил С. И. Ожегов.* – М.: Госиздат иностранных и национальных словарей, 1953). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.lib.ru/DIC/OZHEGOW/ozhegow_m_o.txt.
3. *Великий тлумачний словник сучасної української мови*// Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.,: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2002. – 2002. - 1440 с.
4. *Конституція України від 24 серпня 1996 р. № 254к/96-вр* // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996. – № 30. – ст. 141.

5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1997. – № 24, ст.170.
6. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 № 157-VIII// Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.91
7. Європейська хартія місцевого самоврядування (Хартію ратифіковано Законом № 452/97-ВР (452/97- ВР) від 15.07.97).
8. Закон України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року № 595-VIII //Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 37-38, ст.366.
9. М.В.Козлов, Співвідношення понять «місцевого самоврядування» і «територіальної громади» у міжнародному та національному праві України// Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України, - Збірник наукових праць. Випуск 33. Івано-Франківськ, 2013. С.19 - 27.

Козлов М.В. Деякі підходи щодо визначення ролі і призначення персональної відповідальності сільського, селищного, міського голови та можливі шляхи її посилення.

Стаття присвячена дослідженню персональної відповідальності сільського, селищного, міського голови (голови об'єднаної територіальної громади) як через норми чинного законодавства України так і в міжнародно-правовому аспекті. Визначена персональна відповідальність голови територіальної громади, як носія юридичних прав і обов'язків через дострокове припинення його повноважень. Запропоновані напрями посилення юридичної (персональної) відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Ключові слова: відповідальність, сільський, селищний, міський голова, місцеве самоврядування.

Козлов Н.В. Некоторые подходы к определению роли и цели личной ответственности сельского, поселкового, городского председателя и возможные пути ее усиления.

Статья посвящена личной ответственности сельского, поселкового, городского председателя (председателя объединенной территориальной общины) через нормы, как законодательства Украины, так и в международном правовом аспекте. Определяется личная ответственность руководителя местной общины, как носителя юридических прав и обязательств путем досрочного прекращения его полномочий. Предлагаются направления для укрепления юридической (личной) ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Ключевые слова: ответственность, сельский, поселковый, городской голова, местное самоуправление.

Kozlov M.V. Some approaches for defining the role and purpose of personal responsibility of the village and city mayor and the possible ways of their strengthening

In the theory, institute of personal responsibility of municipal local governments should occupy a special place among important means of guaranteeing the rights

and freedoms of local government and in its protection from possible infringements. Local government and freedom, on the one hand and responsibility on the other - are two sides of the same coin that can be developed interconnected, complementing and reinforcing each other.

The personal legal liability of the municipal official may be civil, administrative, criminal, disciplinary or material. However, we reserve not to reject standards that are required in the implementation of any public work: honesty, fairness in decision making process, objectivity, impartiality and independence of local government officials in solving any social affairs, because that will express a sense of moral responsibility before the community.

The aim of the article is to define the role and purpose of personal responsibility of the village and city mayor and the possible ways of its strengthening.

In accordance with the current national legislation the village and city mayor has certain rights and responsibilities, thus precisely because of the study of relevant rules of law exists the opportunity to explore his personal responsibility.

The article examines the basic definition of local government, the status of village and city mayor, his exceptional powers granted to him by law and forms of personal responsibility for their implementation through the current national legislation and international legal norms.

As the conclusion to the article author proposes directions for strengthening legal (personal) responsibility of local government officials.

Key words: responsibility, village and city mayor, local government.

Розвадовський В.І.

ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ СТАТУС КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ ЯК ГОЛОВНОГО ТА ОБОВ'ЯЗКОВОГО СУБ'ЄКТА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

УДК340.131.5

Конституційний Суд України посідає особливе місце в системі органів державної влади України. Як визначено Конституцією України, судочинство у державі здійснюється Конституційним Судом та судами загальної юрисдикції. Конституційний Суд є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні (ст. 124, 147).

Діяльність Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції держави спрямована на захист кон-