

# ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПЕРЕД ГОСУДАРСТВОМ

П. ПИЛИПИШИН,  
соискатель Киевского университета туризма, экономики и права

## SUMMARY

Article is devoted to the nature and characteristics of the legal responsibility of the representative bodies of local self-government to the state in Ukraine. We study the problem of legal mechanisms and practical application of the term of office as a form of constitutional responsibility of the representative bodies of local self-government. Analyzes the reasons and the appointment of the Supreme Council of extraordinary elections of local councils in Ukraine. Identified gaps in the legal regulation of the Supreme Council of Ukraine regarding the appointment of early elections. Introduced legislative and organizational proposals to improve the procedure of early termination of the powers of representative bodies of local self-government in Ukraine.

**Key words:** constitutional legal responsibility, representative bodies, local self-government, early termination of powers, early elections.

\* \* \*

В статье раскрывается природа и особенности юридической ответственности представительных органов местного самоуправления перед государством в Украине. Исследуются правовые механизмы и проблемы практического применения досрочного прекращения полномочий как формы конституционно-правовой ответственности представительных органов местного самоуправления. Анализируются основания и порядок назначения Верховным Советом Украины внеочередных выборов местных советов в Украине. Выявляются пробелы правового регулирования полномочий Верховного Совета Украины относительно назначения внеочередных выборов. Вносятся законодательные и организационные предложения по усовершенствованию процедуры досрочного прекращения полномочий представительных органов местного самоуправления в Украине.

**Ключевые слова:** конституционно-правовая ответственность, представительные органы, местное самоуправление, досрочное прекращения полномочий, внеочередные выборы.

*Постановка проблемы. Довольно противоречивым вопросом в науке выступает проблема юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. И если наличие такой ответственности перед населением, общиной, которая сформировала соответствующие органы признается большинством ученых, то констатация возможности ответственности органов местного самоуправления перед государством рассматривается неоднозначно.*

*Соответственно, существует сложная теоретико-правовая проблема определения правовой природы такого вида ответственности, характеристика ее видов и форм, порядка применения со стороны государства санкций в случае нарушения представительными органами местного самоуправления Конституции и законов.*

**Актуальность темы.** Безусловно, органы местного самоуправления, реализуя свои полномочия, действуют в интересах населения, жителей территориальной общины. Однако, нельзя игнорировать тот факт, что местное самоуправление является частью механизма государства и наряду с собственно местными делами, оно призвано решать и общегосударственные задачи. Это не дает оснований говорить о прямой подчиненности местного самоуправления государству, однако имеются определенные сферы, в которых государство обладает возможностью осуществлять контроль за законностью

деятельности местного самоуправления. Логическим продолжением осуществления такого контроля является возможность привлечения органов и должностных лиц местного самоуправления к ответственности, которая заключается в применении специальных мер принуждения с целью восстановления нарушенного правопорядка. Подавляющее большинство ученых связывает применение принудительных мер со стороны государства в отношении представительных органов местного самоуправления с институтом конституционно-правовой ответственности.

Так, разные аспекты существования конституционно-правовой ответственности на уровне местного самоуправления в последние годы исследуются в работах К. И. Амирбекова, Н. А. Вагановой, О. О. Дабалаева, Г. А. Иванцовой, О. В. Кузька, С. С. Мялковского, В. О. Пономаревой, Н. Н. Черногора, Э. С. Шугриной и других. В Украине проблемы институционализации конституционно-правовой ответственности в системе местного самоуправления поднимали Н. М. Батанова, О. В. Батанов, Л. В. Бориславский, Ю. В. Делия, О. В. Красникова. Тем не менее названные авторы освещали лишь отдельные аспекты этого конституционно-правового явления. Это, в свою очередь и обусловило потребность продолжения проведения исследований природы и механизмов применения конституционно-правовой ответственности к представительным органам местного самоуправления со стороны государства.

Соответственно, **целью статьи** является теоретическая разработка сущности и формы конституционно-правовой ответственности представительных органов местного самоуправления перед государством и внесение на этой основе предложений относи-



тельно усовершенствования механизмов применения этого института в современной государственно-правовой практике Украины.

**Изложение основного материала.** В науке существует мнение, что органы местного самоуправления априори не могут нести ответственность перед государством, ведь местное самоуправление выступает самостоятельной, независимой сферой реализации хоть и публичной, но тем не менее не государственной власти. Сама сущность местного самоуправления понимается как автономная от государства сфера управления общины в пользу своих интересов [1, с. 453]. И все же преобладает позиция, в соответствии с которой органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность и перед государством [2, с. 57; 3, с. 135].

Возможность применения такого вида ответственности констатирована в ст. 74 Закона Украины «Про местное самоуправление в Украине» – «Органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность за свою деятельность перед территориальной общиной, государством, юридическими и физическими лицами» и ст. 76, которая имеет соответствующее название – «Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством» и в соответствии с которой – «Органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность в случае нарушения ими Конституции или законов Украины» [4].

В приведенной выше статье 76 указывается общее основание юридической ответственности – «нарушение Конституции или законов Украины» [4]. В случае наличия такого основания может применяться криминальная, административная, дисциплинарная, материальная формы ответственности. Тем не менее субъектами всех этих форм ответственности могут выступать лишь физические лица. К представительным органам, как коллективному субъекту может быть применен лишь один вид ответственности, и эта ответственность именно конституционно-правовая. Санкцией конституционно-правовой ответ-

ственности в случае ответственности представительных органов перед государством выступает досрочное прекращение полномочий соответствующих органов. Субъектом принятия решение о досрочном прекращении полномочий представительных органов местного самоуправления в случае наступления ответственности перед государством будет выступать Верховный Совет Украины – орган законодательной власти в государстве.

Вместе с тем, прямое указание на возможность досрочного прекращения полномочий местного совета Верховным Советом Украины в законе отсутствует. В ст. 76 лишь предусмотрено, «...что Верховный Совет Украины может назначить внеочередные выборы сельского, поселкового, городского, районного в городе, районного, областного совета» [4], при наличии соответствующих оснований. Но абсолютно логично, что следствием назначение таких внеочередных выборов будет досрочное прекращение полномочий местного совета предшествующего созыва. Такая законодательная неопределенность требует конкретизации нормативного регулирования применения соответствующей санкции Верховным Советом Украины.

Этот вопрос был предметом рассмотрения Конституционным Судом Украины. Так, субъект права на конституционное представление указывал на несоответствие положений статей 78, 79 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине», в соответствии с которыми Верховный Совет Украины при определенных обстоятельствах может назначить внеочередные выборы местных советов и ст. 85 Конституции Украины, в которой среди полномочий законодательного органа не выделяется право Верховного Совета Украины досрочно прекращать полномочия местных советов и сельских, поселковых, городских председателей. По мнению субъекта права на конституционное представление, решение Верховного Совета Украины о назначении внеочередных выборов местного совета или сельского, поселкового, городского председателя предусматривает и принятие решения о прекращении

их полномочий, что однако не отнесено к компетенции Верховного Совета Украины.

Рассматривая этот вопрос, Конституционный Суд Украины сформулировал позицию, в соответствии с которой, принимая решения о назначении внеочередных выборов соответствующего совета или сельского, поселкового, городского председателя, Верховный Совет Украины не выходит за пределы своих полномочий, предусмотренных пунктом 30 статьи 85 Конституции Украины. Этим решением Верховный Совет Украины не прекращает досрочно полномочия указанных органов местного самоуправления и его должностных лиц, поскольку в соответствии с Законом (часть шестая статьи 78, часть седьмая статьи 79 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине») они продолжают действовать до избрания нового состава соответствующего совета и нового сельского, поселкового, городского председателя. Только через волеизъявление избирателей, а не по решению Верховной Рады Украины прекращаются полномочия местного совета или сельского, поселкового, городского председателя [5].

Итак, в соответствии с высказанной позицией, Верховный Совет Украины выступает лишь инициатором применения конституционной ответственности, окончательное решение про ее применение будет все же принимать соответствующая община.

Полностью согласиться с этим мнением нельзя. Ведь при проведении внеочередных выборов община не будет принимать решения о сохранении или досрочном прекращении полномочия действующего состава совета. Проведение внеочередных выборов уже подразумевает формирование нового состава совета. Даже если в новый состав войдет преобладающее количество депутатов, которые пребывали в состав предшествующего созыва, все равно это будет новый совет. Таким образом, относительно предшествующего состава имеет место досрочное прекращение его полномочий. И другого варианта здесь нет. По результатам проведения внеочередных выборов не может быть принято решение о сохранении полномочий



действующего состава совета. Тезис о том, что действующий состав совета продолжает действовать до избрания нового состава не является достаточно убедительным аргументом. Поэтому есть все основания утверждать, что Верховный Совет Украины в случае назначения внеочередных выборов фактически досрочно прекращает полномочия местного совета, который формально продолжает их осуществлять до момента избрания нового состава совета.

Таким образом, считаем, что своего уточнения требует ст. 85 Конституции Украины [6] и ст. 78 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» [4] в части формулировки. Так, п. 30 ст. 85 Конституции Украины необходимо изложить в следующей редакции: «назначение очередных выборов органов местного самоуправления; досрочное прекращение полномочий и назначения внеочередных выборов органов местного самоуправления». Аналогично содержание п. 4 ст. 78 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» после слов «Верховный Совет Украины» дополнить словами «может досрочно прекратить полномочия сельского, поселкового, городского, районного в городе, районного, областного совета и назначить внеочередные выборы».

Относительно процессуальных аспектов применения досрочного прекращения полномочий местных советов Верховный Совет Украины необходимо учитывать, что такое решение Верховный Совет Украины может принять лишь при наличии решения суда о признании актов соответствующего совета незаконными, а также при условии соблюдения ряда процессуальных требований – инициирования вопроса перед Верховным Советом Украины о назначении внеочередных выборов соответствующим сельским, поселковым, городским председателем, председателем областной, Киевской, Севастопольской городской государственной администрации и при наличии вывода соответствующего комитета Верховной Совета.

Вне всякого сомнения, сложность применения процедуры назначения внеочередных выборов местных советов по решению Верховного Совета

Украины в первую очередь связана с тем, что такая ситуация всегда обусловлена определенными политическими причинами. Кроме того, существует и ряд сугубо юридических проблем. Например, из содержания п. 4 ст. 78 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» не понятно, какое количество актов местного совета должно быть признано судом незаконными, чтобы это могло потянуть за собою инициирование вопроса о назначении внеочередных выборов соответствующего совета. Также неопределенность существует относительно того, можно ли этот вопрос поднимать сразу после принятия судом соответствующего решения, или совет должен иметь время и возможность выполнить это решение суда. Достаточным ли основанием есть наличие решения суда первой инстанции, или же необходимым условием должно быть вступление в силу решения суда апелляционной инстанции. К сожалению ответы на эти вопросы отсутствуют в связи с существующими законодательными пробелами.

Считаем, что нарушение Конституции и законов Украины местным советом может быть констатировано в соответствии с процедурой, которая предусмотрена для рассмотрения жалоб на незаконные решения, действия или бездействие органов государственной власти, местного самоуправления, их должностными и служебными лицами. Порядок рассмотрения соответствующих дел в Украине урегулированный ст. 171 Кодекса административного судопроизводства [7], которая определяет особенности производства по делам об обжаловании нормативно-правовых актов органов исполнительной власти, Верховного Совета Автономной Республики Крым, органов местного самоуправления и других субъектов властных полномочий.

В соответствии с этой статьей право обжаловать соответствующий нормативно-правовой акт имеют лица, относительно которых он применен, а также лица, которые являются субъектом правоотношений, в которых будет применен этот акт. Считаем, что таким субъектом может выступать как физическое, так и юридическое лицо,

а также прокурор, который может выступать на защиту интересов этих лиц. Оправданным есть применение этой процедуры и в случае обращения органов государственной власти, которые осуществляют контрольные процедуры в конкретных сферах и выявляют факт противозаконности соответствующих актов.

Административное дело касательно обжалования нормативно-правовых актов решается на протяжении разумного срока, но не дольше одного месяца после открытия производства по делу. В исключительных случаях с учетом особенностей рассмотрения дела суд постановлением может продлить срок рассмотрения дела, но не более чем на один месяц. Суд может признать нормативно-правовой акт незаконным полностью или в отдельной его части.

Обращаем внимание, что единственный случай признания акта органа местного самоуправления, таким, что не соответствует Конституции и законам Украины, не может быть основанием для рассмотрения вопроса о назначении внеочередных выборов. Кроме того, обязательным условием должно быть наличие факта игнорирования требований компетентных органов к местному совету о приведении этих решений в соответствие с законом. Таким образом, считаем, что инициирование вопроса о досрочном прекращении полномочий соответствующего совета возможно лишь в случае систематической (два и больше раз) отмены решения совета в связи с их незаконностью и при условии не приведения этих решений в соответствие с требованиями закона.

Независимо от того, вследствие чего наступает досрочное прекращение полномочий представительного органа местного самоуправления: или по решению местного референдума, или в результате назначения внеочередных выборов Верховным Советом Украины, необходимо придерживаться ряда условий, которое бы гарантировали соблюдения прав этого представительного органа.

Так, местному совету должен быть предоставлен разумный срок для выполнения решения суда, которым было констатировано принятие ре-



шения совета с нарушением Конституции и законов Украины. Считаем, что на протяжении трех месяцев со дня вступления в силу решения суда или на протяжении другого предусмотренного решением суда срока совет должен принять в пределах своих полномочий меры по выполнению решения суда, в том числе путем отмены соответствующего нормативно-правового акта. Лишь после этого соответствующий сельский, поселковой, городской председатель получает возможность поднять перед Верховным Советом Украины вопрос о назначении внеочередных выборов местного совета.

Кроме того, необходимо учитывать наличие причинно-следственной связи между нарушением закона представителем органом и последствиями, которые наступили. В результате принятия противоправного решения должны были быть созданы препятствия для реализации закрепленных законами полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления, затронутые права и свободы человека и гражданина, права и интересы юридических лиц, которые охраняются законом.

То есть сама по себе бездеятельность представительного органа в случае, если его акт признан таким, что противоречит законодательству, еще не дает оснований для начала процедуры досрочного прекращения полномочий. Вмешательство Верховного Совета может быть оправдано только в случае наличия указанных важных последствий невыполнения соответствующего решения суда. Таким образом, должна быть исключена возможность применения такой меры, как досрочное прекращение полномочий в связи лишь с формальным несоответствием принятого советом решения национальному законодательству. А также гарантировано соответствие примененной санкции пропорционально отрицательным социальным последствиям принятого решения.

Кроме того, считаем целесообразным использование в качестве предварительной такой санкции как предупреждение представительного органа местного самоуправления. Согласно действующему законодательству при

решении вопроса про назначении внеочередных выборов не предусмотренная возможность предупреждения последнего Верховным Советом Украины. Тем не менее считаем, что такая санкция могла бы быть хорошей профилактической мерой, призванной побудить органы местного самоуправления к добровольному выполнению решения суда, оказать воздействие на выполнение ими конституционных обязанностей и одновременно выступила бы дополнительной гарантией в ходе применения досрочного прекращения полномочий местного совета.

**Выводы.** Таким образом, представительные органы местного самоуправления несут перед государством конституционно-правовую ответственность, смысл которой заключается в возможности применения к последним санкции в форме досрочного прекращения полномочий Верховным Советом Украины. Считаем, что совершенствование процедуры применения этой санкции должно предусматривать, во-первых, предварительное вынесение местному совету предупреждения о недопущении противоправной деятельности. Во-вторых, предоставление местному совету времени для выполнения решения суда о признании его решения противоправным сроком до трех месяцев. В-третьих, принятие незаконных решений местным советом должно иметь систематический характер (два и более раз) и потянуть значительные негативные общественные последствия, и только в этом случае его следует рассматривать как основание досрочного прекращения полномочий. В совокупности названные условия должны исключить необоснованное назначение внеочередных выборов в местные советы Верховным Советом Украины и гарантировать стабильность местного самоуправления в Украине.

#### Список использованной литературы:

1. Сравнительное конституционное право / [под ред. А. И. Ковлера, В. Е. Чиркина, Ю. А. Юдина]. – М. : Издательская фирма «Манускрипт», 1996. – 729 с.

2. Коврига О. Відповідальність органів місцевого самоврядування за неправомірні дії / О. Коврига // Право України. – 2001. – № 2. – С. 57–59.

3. Галиахметов І. А. Основні засади та принципи відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування: муніципально-правовий аспект / І. А. Галиахметов, С. І. Кожушко // Вісник Вищої ради юстиції. – 2011. – № 2. – С. 135–147.

4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Офіційний вісник України. – 1997. – Число 25. – Ст. 20.

5. Рішення Конституційного Суду України (справа про місцеве самоврядування) від 9.02.2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 30. – Ст. 1283.

6. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

7. Кодекс адміністративного судочинства від 6 липня 2005 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.