

УДК 342.34(477)

DOI: 10.32342/2709-6408-2021-2-3-9

В.М. ШКАБАРО,

*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри права, політології та міжнародних відносин
Університету імені Альфреда Нобеля (м. Дніпро)
ORCID: 0000-0002-7105-6170*

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК ГАРАНТІЯ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено дослідженню конституційно-правової відповідальності як виду юридичної відповідальності. Автор статті доводить, що конституційно-правова відповідальність є гарантією локальної демократії та місцевого самоврядування в Україні. Проаналізовано сутнісні характеристики конституційно-правової відповідальності. Розкрито правову природу конституційно-правової відповідальності через аналіз підходів до визначення загальних та особливих ознак конституційно-правової відповідальності. У статті наведено аналіз теоретичних та практичних аспектів конституційного делікту, який є підставою для настання конституційно-правової відповідальності. Розкрито наукові підходи до визначення поняття «конституційний делікт». Досліджено взаємозв'язок конституційного делікту та конституційно-правової відповідальності. Автором статті зазначено, що конституційно-правова відповідальність є дійовим механізмом забезпечення реалізації повновладдя українського народу. Визначено роль конституційно-правової відповідальності на сучасному етапі розвитку української державності. Визначено, що головне призначення конституційно-правової відповідальності – захист Конституції України, забезпечення стабільності конституційного ладу. Автор звертає увагу на переважно політичний характер конституційно-правової відповідальності.

Наведено та проаналізовано базові конституційно-правові норми українського законодавства, що визначають конституційні засади місцевого самоврядування; проаналізовано останні законодавчі зміни щодо внесення до профільного законодавства визначення понять «адміністративний центр територіальної громади», «територія територіальної громади». Автор довів актуальність тематики конституційно-правової відповідальності у місцевому самоврядуванні для подальших наукових досліджень.

Досліджено деякі особливо проблематичні та дискусійні питання про коло суб'єктів конституційно-правової відповідальності у місцевому самоврядуванні, її підстави та особливості санкцій. У статті особливо увагу приділено адміністративно-територіальним одиницям, зокрема населеним пунктам (село, селище, місто). Наведено авторську позицію стосовно того, що місто є суб'єктом-носієм конституційно-правової відповідальності, однак юридична відповідальність міста проявляється не безпосередньо, а опосередковано у вигляді конституційно-правової відповідальності міської влади. Обґрунтовано авторську думку, що через інститут юридичної відповідальності держава забезпечує дієвість принципу верховенства права та гарантує правовий порядок в Україні. Автор зазначає, що конституційно-правова відповідальність є дійовим чинником удосконалення механізму здійснення державної влади та місцевого самоврядування. Зроблено висновок, що відповідальна місцева влада забезпечує можливість та реальність локальної демократії.

Ключові слова: юридична відповідальність, конституційно-правова відповідальність, конституційний делікт, демократія, місцеве самоврядування.

Постановка проблеми. У статті 7 Конституції України проголошено, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, якому, безумовно, надається особливе значення у системі конституційного ладу, враховуючи, що місцеве самоврядування є не тільки формою здійснення народовладдя в державі, але й є гарантованим державою правом та реальною здатністю територіальної громади

самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, як це визначено у статті 140 Конституції України [1] та статті 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2].

Важливо також наголосити, що однією з основних ознак правової держави є поділ державної влади, основою якого є механізм «стримувань і противаг», що, окрім законодавчо закріплених форм, способів, методів, процедур недопущення домінування однієї гілки влади на іншою і досягнення їх взаємної підконтрольності, передбачає можливість притягнення винних посадових осіб до юридичної відповідальності.

Через інститут юридичної відповідальності держава забезпечує дієвість принципу верховенства права та гарантує правовий порядок в Україні, який за приписом частини 2 статті 19 Конституції України встановлює для органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб зобов'язання діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Стан дослідження. На сучасному етапі розвитку правової науки дедалі все більша увага вчених приділяється інституту юридичної відповідальності та проблемам його правового регулювання. Останнім часом проблема юридичної відповідальності органів державної влади та органів місцевого самоврядування набуває надзвичайного значення. Це зумовлено, насамперед, характером політичних, економічних, соціальних та цілою низкою інших процесів, що відбуваються у державі. Реформа місцевого самоврядування, децентралізація, політизація українського суспільства, докорінна перебудова системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування – усе це визначає реальну необхідність розробки нових механізмів забезпечення реалізації повновладдя Українського народу. Одним з таких механізмів є конституційно-правова відповідальність, яка проникає в усі сфери суспільного життя, охороняючи найважливіші суспільні відносини.

Питання конституційно-правової відповідальності завжди викликали інтерес у науковців, серед яких, зокрема, С.М. Алфьоров, М.О. Баймуратов, В.О. Боняк, О.В. Батанов, Н.М. Батанова, В.В. Кравченко, О.О. Майданник, О.В. Мельник, Л.Р. Наливайко, В.Ф. Погорілко, Ю.М. Тодика, В.Л. Федоренко, В.Д. Шаповал, Ю.С. Шемшученко та ін. Останнім часом особливу увагу науковців привертає проблема конституційно-правового делікту.

Враховуючи зацікавленість у питанні юридичної відповідальності, а також обсяг наукових досліджень конституційно-правової відповідальності, на жаль, інститут конституційно-правової відповідальності у місцевому самоврядуванні не можна вважати достатньо дослідженим. Юридична наука в цьому напрямі має значні прогалини, незважаючи на важливість і значущість проблем конституційно-правової відповідальності як взагалі для юридичної науки, так і для конституційного та муніципального права зокрема. Нез'ясованими залишаються питання про юридичну природу конституційно-правової відповідальності у місцевому самоврядуванні, про її види та форми, процедури притягнення до неї.

Отже, досліджуючи тематику юридичної відповідальності в конституційному праві, важливо акцентувати увагу на її складному комплексному характері та зупинитися на пріоритетному виді юридичної відповідальності у конституційному праві – конституційно-правовій відповідальності. Особливу наукову актуальність, на нашу думку, має конституційно-правова відповідальність у місцевому самоврядуванні, яка є предметом дослідження цієї наукової статті.

Метою статті є дослідження конституційно-правової відповідальності як виду юридичної відповідальності у конституційному праві та її значення і роль у місцевому самоврядуванні.

Виклад основного матеріалу. Роль конституційно-правової відповідальності на сучасному етапі розвитку української державності істотно підвищується, що пов'язано з необхідністю забезпечення дотримання конституційної законності та недопущенням порушень норм Конституції України державними та місцевими структурами різного рівня. Головним призначенням конституційно-правової відповідальності, яка має переважно політичний характер, є захист Конституції України. Конституційно-правова відповідальність

поряд з іншими елементами механізму захисту і охорони Основного Закону Української держави спрямована на забезпечення стабільності конституційного ладу, збалансованості прав і обов'язків учасників конституційних правовідносин, а отже, являє собою невід'ємний елемент демократичного ладу.

Підставою настання конституційно-правової відповідальності є факт конституційного делікту. Як уже зазначалося вище, проблема конституційно-правового делікту певним чином досліджена в українській правовій науці, науковцями дано визначення поняттю «конституційний делікт», досліджено його ознаки та склад [3–4; 5, с. 86; 6–7]. Так, під конституційним деліктом розуміють «суспільно небезпечне, протиправне, винне діяння (дію або бездіяльність), що посягає на конституційний лад та його інститути, за вчинення якого передбачена конституційно-правова відповідальність» [3, с. 4]. Конституційний делікт за своєю сутністю є «суспільно небезпечним посяганням на цінності, що охороняються конституційним правом, через спричинення або загрозу спричинення їм шкоди», за змістом – «винним діянням суб'єкта конституційно-правової відповідальності, що посягає на конституційний лад та його інститути», за формою – «протиправною дією або бездіяльністю, за вчинення якої передбачена конституційно-правова відповідальність» [4, с. 4].

Небезпека конституційно-правового делікту полягає в тому, що він «причиняє (створює) загрозу конституційно-правовим відносинам, що є базовими для всіх інших відносин та обумовлюють їх зміст», та «шкодить не тільки конституційно-правовим відносинам, але й усім іншим, які базуються на них» [7, с. 14].

Особливості правової природи конституційно-правової відповідальності визначаються її загальними та особливими ознаками, які науково обґрунтовані провідним конституціоналістом України В.Ф. Погорілком [8]. До загальних ознак конституційно-правової відповідальності, які «відображають зміст поняття «юридична відповідальність» у загальній теорії права і є загальними для всіх інших видів юридичної відповідальності», ним віднесено таке: «є видом соціальної відповідальності»; «має позитивне (проспективне) і негативне (ретроспективне) значення»; «є наслідком конституційного делікту»; «є інститутом відповідної галузі права тощо». До особливих ознак конституційно-правової відповідальності професор В.Ф. Погорілко відніс ті кваліфікуючі особливості, що «відрізняють її від інших самостійних видів юридичної відповідальності», та визначив, що конституційно-правова відповідальність: «має конститууючий (системоутворюючий) характер»; «має чітко виявлений політичний характер»; «передбачає конституційні санкції як міру юридичної відповідальності»; характеризується специфічністю підстав («підставою ретроспективної відповідальності є юридичний факт конституційного делікту, а проспективної – юридичний факт набуття статусу суб'єкта конституційно-правової відповідальності»); має особливе коло суб'єктів, що є «вужчим за коло суб'єктів конституційного права»; є «функціональним інститутом конституційного права»; є «важливим елементом механізму правового захисту і охорони Конституції України та чинного конституційного законодавства»; є «гарантією всіх основних інститутів конституційного права, що виступають об'єктами конституційно-правової відповідальності»; має особливі джерела («не лише норми Конституції України, а й всі інші конституційно-правові норми, об'єктивізовані в системі чинного конституційного законодавства») [8, с. 283–285].

Особливо проблематичним і дискусійним, на нашу думку, є питання про коло суб'єктів конституційно-правової відповідальності. У науковій юридичній літературі висловлюються протилежні думки про те, хто із суб'єктів конституційно-правових відносин може нести конституційно-правову відповідальність, та чи можна адміністративно-територіальні одиниці віднести до кола суб'єктів конституційно-правової відповідальності.

Так, у конституційній науці визначається порівняно обмежене коло суб'єктів конституційно-правової відповідальності: держава в цілому, глава держави, найвищі посадові особи держави, кожен з органів державної влади, що представляють її окремі гілки, їхні посадові особи, депутати, органи місцевого самоврядування, фізичні особи, політичні партії, рухи, інші об'єднання громадян політичного характеру, громадські організації [9, с. 94].

На думку інших науковців, зокрема В.М. Шаповала, конституційно-правовій відповідальності підлягають усі суб'єкти конституційного права, крім держави в цілому

[10, с. 18]. Л.Р. Наливайко, крім загально визначених, до суб'єктів конституційно-правової відповідальності відносить адміністративно-територіальні одиниці [11, с. 27].

Існує і протилежна думка з цього приводу. В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко та О.В. Батанов вважають, що «суб'єктами конституційно-правової відповідальності не можуть бути адміністративно-територіальні одиниці» [12, с. 119], оскільки «адміністративно-територіальні одиниці є виключно територіально-просторовими межами функціонування суб'єктів конституційно-правової відносин і відповідно конституційно-правової відповідальності, а не суб'єктами конституційно-правової відповідальності» [13, с. 183].

Визначення понять «адміністративний центр територіальної громади» та «територія територіальної громади», що були внесені до Закону «Про місцеве самоврядування» у 2020 р. Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» [14], певним чином конкретизували нормативно-правову основу наукового обґрунтування проблеми суб'єктного складу конституційно-правової відповідальності у місцевому самоврядуванні. Так, у законодавстві під адміністративним центром територіальної громади розуміється населений пункт (село, селище, місто), що має розвинуту інфраструктуру і, як правило, розташований найближче до географічного центру території територіальної громади та в якому розміщується представницький орган місцевого самоврядування територіальної громади. Територією територіальної громади є нерозривна територія, в межах якої територіальна громада здійснює свої повноваження щодо вирішення питань місцевого значення відповідно до Конституції і законів України як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Теоретичні та практичні проблеми конституційно-правового статусу міста досліджено нами в дисертаційній роботі [15–16], у якій сформульовано загальну концепцію конституційно-правового статусу міста та обґрунтовано, що місто є адміністративно-територіальною одиницею, існування якої сприяє і забезпечує ефективність державної та місцевої політики. З моменту прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» воно поряд з іншими об'єктами управління в галузі регіональної політики набуло статусу публічно-територіального підґрунтя здійснення конституційних прав та функціонування територіальної громади і почало проявляти ознаки самостійного суб'єкта конституційно-правових відносин. Враховуючи призначення міст, їх роль у розвитку Української держави та функції, що ними виконуються, на наш погляд, українські міста є самостійними та самодостатніми суб'єктами конституційно-правових відносин [16, с. 12]. При цьому суб'єктами конституційного права є і органи самоврядування адміністративно-територіальних одиниць, і самі ці одиниці. Адміністративно-територіальні одиниці можуть брати участь у правовідносинах як безпосередньо, так і через свої органи. У тому випадку, коли органи місцевого самоврядування виступають у правовідносинах від імені адміністративно-територіальної одиниці, суб'єктами таких правовідносин є і ці органи, і ті одиниці, від імені яких виступає цей орган.

На наш погляд, місто (як будь-який інший вид населених пунктів) можна розглядати і як елемент адміністративно-територіального устрою держави та суб'єкт самоврядування і водночас як складний об'єкт державного управління. У першому випадку місто, враховуючи його економічну самостійність, виступає на рівні власної життєдіяльності в межах компетенції, визначеної законодавством України; у другому – місто взаємодіє з органами державної влади, які існують з містом в одному законодавчому просторі. На нашу думку, цими характеристиками одночасно може володіти тільки суб'єкт, який є відносно цілісним. Цілісність базується на юридичному визначенні статусу міста як базового рівня державного управління, що має фіксовані територіальні межі та економічну цілісність.

Дослідивши коло суб'єктів конституційно-правової відповідальності, а також враховуючи, що місто є елементом адміністративно-територіального устрою держави, специфічним, самостійним та самодостатнім суб'єктом конституційно-правових відносин та суб'єктом місцевого самоврядування, володіє правосуб'єктністю, яка реалізується через його права, обов'язки, функції та компетенцію міської влади, можна зробити висновок, що місто є суб'єктом-носієм конституційно-правової відповідальності, однак юридична відповідальність міста проявляється не безпосередньо, а опосередковано у вигляді конституційно-правової відповідальності міської влади [16, с. 15].

Така позиція може бути поширена на всі види населених пунктів (села, селища, міста) як на територію територіальної громади, в межах якої територіальна громада здійснює свої повноваження щодо вирішення питань місцевого значення відповідно до Конституції і законів України безпосередньо або через органи місцевого самоврядування.

Особливість конституційно-правової відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування полягає в тому, що вони несуть її на державному рівні, передбаченому нормами законодавчих органів, і на локальному рівні, визначеному локальними нормативно-правовими актами.

Санкції у конституційному праві характеризуються відсутністю таких заходів державного примусу, як конфіскація майна, штраф, позбавлення спеціального права, арешт, громадські роботи тощо. Конституційно-правова відповідальність є не лише покаранням за порушення конституційно-правових норм, вона виконує особливу функцію – правовідновлювальну, яка, на відміну від цивільного права, пов'язана не з поверненням до попереднього стану та відшкодуванням нанесених збитків, а з усуненням порушень закону та вживанням заходів щодо забезпечення нормального функціонування державного апарату, діяльності посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захистом конституційних прав та свобод людини і громадянина.

Висновки. Конституційно-правова відповідальність є дійовим чинником удосконалення механізму здійснення державної влади та місцевого самоврядування, оптимізації діяльності посадових осіб органів публічної влади, реалізації правового статусу особи. Її правова природа пов'язана із сутністю державно-правових відносин, що стосуються сфери владарювання, прав людини і громадянина в суспільстві та державі. Вважаємо, що відповідальна місцева влада забезпечує можливість та реальність локальної демократії. Безумовною гарантією місцевого самоврядування виступає юридична відповідальність.

Список використаної літератури

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 29.11.2021).
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 29.11.2021).
3. Батанова Н.М. Конституційні делікти в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2007. 21 с.
4. Алфьоров С.М. Теоретичні засади конституційно-правового делікту. *Право і суспільство*. 2011. № 4. С. 3–8.
5. Тлумачний термінологічний словник з конституційного права / укл.: Л.Р. Наливайко, М.В. Беляєва. К., 2013. 408 с.
6. Шаповал В.Д. Конституційно-правовий делікт як підстава для настання конституційно-правової відповідальності в органах місцевого самоврядування. *Право і суспільство*. 2014. № 1. С. 48–54. URL: <http://pravouspilstvo.org.ua/archive/2014/12014/10.pdf>
7. Боняк В.О. Інтерпретація поняття «конституційний делікт» у сучасній доктрині конституційного права. *Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (ДДУВС, 17.03.2017)*. Ч. 1. С. 13–15. URL: <https://er.dduvs.in.ua/bitstream/123456789/1204/1/1.pdf>
8. Погорілко В.Ф. Вибрані праці. До 75-річчя від дня народження / відп. ред. академік НАН України Ю.С. Шемшученко. К.: Юридична думка, 2013. 436 с.
9. Майданник О. Конституційно-правова відповідальність: ознаки, підстави, суб'єкти. *Право України*. 2001. № 2. С. 92–95, 118.
10. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: підручник. К., 1997. 264 с.
11. Наливайко Л.Р. Конституційно-правова відповідальність: критерії класифікації та види. *Віче*. 1999. № 10. С. 25–32.
12. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційно-правова відповідальність. *Правова держава: Щорічник наук. праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України*. 2000. Вип. 13. С. 114–130.
13. Батанов О.В. Суб'єкти відповідальності у місцевому самоврядуванні: питання теорії та практики. *Держава і право: зб. наук. праць*. 2003. Вип. 19. С. 182–188.

14. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад: Закон України від 16.04.2020 р. № 562-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#n8> (дата звернення: 29.11.2021).

15. Шкабаро В.М. Конституційно-правовий статус міста в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2005. 20 с.

16. Шкабаро В.М. Конституційно-правовий статус міста в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2005. 243 с.