МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

ІНЖЕНЕРНИЙ НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ

КАФЕДРА УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

Кваліфікаційна робота

магістр

НА ТЕМУ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Виконав: студент другого курсу, групи 8.2814-2 з
Спеціальності D4 Публічне управління та адміністрування

освітньої програми Публічне управління та адміністрування

І. В. Бенюк

Керівник: доцент кафедри управління та адміністрування, кандидат політичних наук Венгер О. М

Рецензент професор, доктор наук з державного управління Ажажа М. А.

Запоріжжя
2025

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Інженерний навчально-науковий інститут
Кафедра менеджменту організацій та управління проєктами
Рівень вищої освіти магістр
Спеціальність D4 Публічне управління та адміністрування
(код та назва)
Освітня програма Публічне управління та адміністрування

ЗАТВЕРДЖУЮ
Завідувач кафедри д. філос. н.,
проф. Воронкова В.Г. _____
«___» _____ 2025 року

З А В Д А Н Н Я
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ СТУДЕНТОВІ

Бенюка Івана Васильовича
1. Тема роботи Конституційно-правова відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування
керівник роботи Венгер О. М., канд. політ. наук, доцент

затверджені наказом ЗНУ від *27.02.2025 року № 318-С*
2.Строк подання студентом роботи 01 грудня 2025 р.
3.Вихідні дані до роботи 1. Формування плану. 2. Формування гіпотези дослідження. 3. Аналіз літературних джерел за останні п’ять років. 5. Методологія дослідження.
4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) 1. Здійснити загальнотеоретичний аналіз конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування. 2. Розкрити форми та види конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, дослідити їх сутність та зміст. 3. Виявити тенденції розвитку та вдосконалення законодавчого регулювання конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування в Україні.

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
Розділ 1	Венгер О.М., к. п. н., доц. кафедри управління та адміністрування	25.05.25	
Розділ 2	Венгер О.М., к. п. н., доц. кафедри управління та адміністрування	15.07.25	
Розділ 3	Венгер О.М., к. п. н., доц. кафедри управління та адміністрування	15.10.25	
Нормоконтроль	Венгер О.М., к. п. н., доц. кафедри управління та адміністрування		

7. Дата видачі завдання 25 травня 2025 року

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1	Дослідити сучасний стан нормативно-правового регулювання конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування та виявити ключові тенденції його розвитку	25.05.25	
2	З’ясувати характерні ознаки та визначити специфічні риси інституту конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування в Україні	15.06.25	
3	Розробити та обґрунтувати авторське визначення поняття «конституційно-правова відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування»	15.07.25	
4	Проаналізувати взаємозв’язок і відмінності між конституційно-правовою, політичною та муніципально-правовою відповідальністю, окресливши їхнє значення у функціонуванні місцевої влади	15.08.25	
5	Виявити та систематизувати підстави притягнення посадових осіб місцевого самоврядування до конституційно-правової відповідальності, з урахуванням особливостей правового регулювання та практики його застосування	15.09.25	
6	Здійснити класифікацію форм і видів конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування та проаналізувати їхню роль у системі публічно-правових санкцій	01.10.25	
7	Розкрити зміст конституційно-правової відповідальності, визначивши її елементи, механізм реалізації та вплив на функціонування органів місцевого самоврядування	10.10.25	
8	Узагальнити зарубіжний досвід притягнення посадових осіб місцевого самоврядування до конституційно-правової відповідальності та визначити його релевантні аспекти для української правової системи	15.10.25	

9	Запропонувати напрями адаптації й використання міжнародного досвіду для вирішення наявних проблем у національній моделі відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування	25.10.25	
10	Проаналізувати особливості застосування юридичної техніки у процесі нормотворчої діяльності щодо законодавчого забезпечення інституту відповідальності, визначити наявні проблеми та обґрунтувати можливі шляхи їх подолання з урахуванням перспектив подальшого розвитку законодавства.	01.11.25	
11	Написання вступу, висновків, списку використаних джерел	25.11.25	

Студент _____ І. В. Бенюк
(підпис) (ініціали та прізвище)

Керівник роботи _____ О. М. Венгер
підпис) (ініціали та прізвище)

Нормоконтроль пройдено
Нормоконтролер _____ О. М.Венгер
(підпис) (ініціали та прізвище)

АНОТАЦІЯ

Бенюк І. В. Конституційно-правова відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування.

Кваліфікаційна робота для здобуття ступеня вищої освіти магістр за спеціальністю D4 «Публічне управління та адміністрування, науковий керівник О. М. Венгер. Запорізький національний університет. Інженерний навчально-науковий інститут ім. Ю. М. Потебні. Кафедра управління та адміністрування, 2025.

У роботі досліджено теоретико-правові та практичні аспекти законодавчого регулювання конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування. Доведено, що чинні нормативно-правові акти містять фрагментарність та їх законодавче забезпечення є недосконалим. Сформовано та розкрито особливості конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування в Україні. Проаналізовано поняття та досліджено співвідношення конституційно-правової та муніципально-правової і політичної відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, а також розкрито підстави, умови та порядок притягнення до конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування. Проведено аналіз форм та видів конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування та окреслено її зміст.

За результатами магістерського дослідження розроблено пропозиції й рекомендації щодо удосконалення чинного законодавства, що регулює конституційно-правову відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, виходячи з позитивного зарубіжного досвіду.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ, КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ, МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ, ОРГАН МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ПОСАДОВА ОСОБА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, САНКЦІЇ.

ANNOTATION

Beniuk I. Constitutional and Legal Responsibility of Local Self-Government Officials.

Qualification work for obtaining the degree of higher education Master in the specialty D4 «Public Management and Administration», scientific supervisor O. M. Venger. Zaporizhia National University. Engineering Educational and Scientific Institute named after Yu. M. Potebny. Department of Management and Administration, 2025.

The work examines the theoretical, legal and practical aspects of legislative regulation of the constitutional and legal liability of local government officials. It is proven that the current regulatory legal acts contain fragmentation and their legislative support is imperfect. The features of the constitutional and legal liability of local government officials in Ukraine are formed and revealed. The concept is analyzed and the correlation of constitutional and legal and municipal and political liability of local government officials is investigated, and the grounds, conditions and procedure for holding local government officials to constitutional and legal liability are also revealed. An analysis of the forms and types of constitutional and legal liability of local government officials was conducted and its content was outlined.

Based on the results of the master's research, proposals and recommendations were developed for improving the current legislation regulating the constitutional and legal liability of local government bodies and officials, based on positive foreign experience.

KEYWORDS: LEGAL LIABILITY, CONSTITUTIONAL AND LEGAL LIABILITY, LOCAL SELF-GOVERNMENT, LOCAL SELF-GOVERNMENT BODY, LOCAL SELF-GOVERNMENT OFFICIAL, SANCTIONS.

ЗМІСТ

ВСТУП 9

РОЗДІЛ 1 ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ 15

1.1. Конституційно-правова відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування в Україні: нормативно-правове регулювання, поняття, ознаки та особливості 15

1.2. Співвідношення конституційно-правової, муніципально-правової та політичної відповідальності 25

1.3. Підстави притягнення до конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування 28

Висновки до розділу 1 32

РОЗДІЛ 2. ФОРМИ ТА ВИДИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ЇХ СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ 34

2.1. Форми конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування 34

2.2. Види конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування та їх специфічні риси 60

2.3. Зміст конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування та особливості застосування санкцій конституційно-правової відповідальності 71

Висновки до розділу 2 91

РОЗДІЛ 3. ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ 92

3.1. Зарубіжний досвід конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування 92

3.2. Напрямки запозичення міжнародного досвіду для вирішення проблемних питань врегулювання конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування в Україні 100

3.3. Використання юридичної техніки у нормотворчому процесі щодо належного законодавчого забезпечення притягнення посадових осіб місцевого самоврядування до конституційно-правової відповідальності: проблеми і перспективи 108

Висновки до розділу 3 113

ВИСНОВКИ 115

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 118

ДОДАТКИ 128

ВСТУП

Актуальність теми зумовлена глибинними трансформаціями системи публічної влади в Україні, що відбуваються в умовах децентралізації та посилення ролі територіальних громад у прийнятті управлінських рішень. Поглиблення самостійності органів місцевого самоврядування, з одного боку, сприяє підвищенню ефективності управління на місцях, а з іншого – актуалізує потребу у вдосконаленні механізмів конституційно-правової відповідальності посадових осіб, які здійснюють публічні функції та приймають рішення, здатні впливати на якість життя громадян.

З огляду на те, що система відповідальності в органах місцевого самоврядування перебуває в процесі формування, а нормативно-правові положення нерідко містять прогалини або колізії, виникає необхідність комплексного наукового аналізу правового статусу посадових осіб, визначення меж їхніх повноважень та підстав притягнення до відповідальності. Це набуває особливого значення в умовах, коли ефективність і прозорість діяльності місцевої влади безпосередньо впливають на довіру населення, забезпечення принципу верховенства права, а також на реалізацію конституційних гарантій місцевого самоврядування.

Оскільки практика застосування заходів конституційно-правової відповідальності залишається неоднорідною та часто залежить від тлумачення норм різними суб’єктами публічної влади, актуальним є дослідження не лише теоретичних підходів, але й практичних аспектів відповідальності, включаючи аналіз прецедентів, що виникають у діяльності органів місцевого самоврядування. Водночас, у контексті євроінтеграційного курсу України, гармонізація вітчизняної системи місцевого врядування зі стандартами Ради Європи й вимогами Європейської хартії місцевого самоврядування вимагає оновленого погляду на питання підзвітності та відповідальності посадових осіб.

Таким чином, дослідження конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування є своєчасним і науково значущим, оскільки дозволяє не лише оцінити сучасний стан правового регулювання, а й окреслити перспективи його вдосконалення з метою забезпечення належного функціонування місцевої влади, зміцнення демократичних засад управління та підвищення правової культури суб'єктів публічної служби.

Стан теоретичної розробки теми. Проблематика конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування представлена в роботах вчених-правознавців, представників науки державного управління та філософії: М. А. Ажажи, О. В. Батанова, Н. М. Батанової, О. В. Бойка, В. В. Бута, О. М. Венгер, В. Г. Воронкової, Ю. В. Делія, В. О. Демиденко, Б. В. Калиновського, Н. П. Капітаненко, О. В. Краснікової, Н. М. Оніщенко, Н. М. Пархоменко, П. Б. Пилипишина, Г. О. Попадинець, В. Ф. Погорілка, Я. М. Сандул, С. А. Солдатова, Ю. П. Стрілець, О. Ф. Фрицького, Л. В. Федоренка, Ю. С. Шемшученка та ін.

Наявність численних наукових праць з даної тематики свідчить про те, що як у конституційній теорії, муніципальному праві, так і на практиці, продовжують існувати та виникати нові проблемні питання, які стосуються законодавчого регулювання конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування. Така ситуація є наслідком перш за все постійного здійснення трансформації законодавства України, що спричинює його значну непослідовність у правовому регулюванні конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування в Україні.

Мета дослідження полягає у всебічному та системному вивченні конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування в Україні, що передбачає не лише теоретичне обґрунтування її змісту та особливостей, але й формування науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства та правозастосовної практики у цій сфері. Досягнення зазначеної мети вимагає глибокого аналізу

правових підходів до регулювання відповідальності, з'ясування її місця в системі публічно-правових відносин, а також визначення оптимальних механізмів забезпечення ефективності інституту місцевого самоврядування.

Для реалізації мети магістерського дослідження необхідно вирішити такі **завдання:**

– дослідити сучасний стан нормативно-правового регулювання конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування та виявити ключові тенденції його розвитку;

– з'ясувати характерні ознаки та визначити специфічні риси інституту конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування в Україні;

– розробити та обґрунтувати авторське визначення поняття «конституційно-правова відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування»;

– проаналізувати взаємозв'язок і відмінності між конституційно-правовою, політичною та муніципально-правовою відповідальністю, окресливши їхнє значення у функціонуванні місцевої влади;

– виявити та систематизувати підстави притягнення посадових осіб місцевого самоврядування до конституційно-правової відповідальності, з урахуванням особливостей правового регулювання та практики його застосування;

– здійснити класифікацію форм і видів конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування та проаналізувати їхню роль у системі публічно-правових санкцій;

– розкрити зміст конституційно-правової відповідальності, визначивши її елементи, механізм реалізації та вплив на функціонування органів місцевого самоврядування;

– узагальнити зарубіжний досвід притягнення посадових осіб місцевого самоврядування до конституційно-правової відповідальності та визначити його релевантні аспекти для української правової системи;

– запропонувати напрями адаптації й використання міжнародного досвіду для вирішення наявних проблем у національній моделі відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування;

– проаналізувати особливості застосування юридичної техніки у процесі нормотворчої діяльності щодо законодавчого забезпечення інституту відповідальності, визначити наявні проблеми та обґрунтувати можливі шляхи їх подолання з урахуванням перспектив подальшого розвитку законодавства.

Об’єктом дослідження виступають суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації та застосування механізмів конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, а також пов’язані з ними правові процедури та форми публічно-правового контролю.

Предмет дослідження становить система теоретичних і нормативно-правових положень, що визначають зміст, особливості, підстави та порядок притягнення посадових осіб місцевого самоврядування до конституційно-правової відповідальності як специфічного інституту публічного права.

Методи дослідження було визначено з урахуванням мети, завдань, об’єкта та предмета магістерської роботи, що забезпечило їх комплексний і взаємодоповнювальний характер. Методологічну основу становив діалектичний підхід, який дав змогу простежити внутрішні закономірності розвитку інституту конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, виявити суперечності та тенденції трансформації правового регулювання у цій сфері.

Застосування історичного методу дозволило розкрити етапи становлення наукових концепцій та правових підходів до відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, простежити еволюцію законодавства і визначити чинники, що вплинули на формування сучасного розуміння конституційно-правової відповідальності. Використання методів аналізу та синтезу дало можливість дослідити зміст основних правових категорій, здійснити структурний аналіз нормативних положень, а також

узагальнити правозастосовну та судову практику, що стосується притягнення посадових осіб до відповідальності.

Системний метод забезпечив комплексне бачення інституту конституційно-правової відповідальності у структурі юридичної відповідальності загалом, дозволивши встановити його функціональні особливості, взаємозв'язки з іншими видами відповідальності та визначити місце цього інституту в механізмі публічної влади. Застосування індукції та дедукції сприяло формулюванню узагальнень і висновків на основі аналізу окремих явищ, а також перевірці наукових гіпотез щодо особливостей правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування.

Спеціальні методи, зокрема порівняльно-правовий, дали можливість проаналізувати законодавство інших держав, зіставити різні моделі конституційно-правової відповідальності та визначити перспективні напрями імплементації міжнародного досвіду в українську правову систему. Метод тлумачення правових норм дозволив оцінити зміст відповідних законодавчих положень, встановити їхню відповідність сучасним суспільним відносинам і виявити проблеми, пов'язані з неоднозначністю формулювань або прогалинами у правовому регулюванні.

Таким чином, використання зазначених методів забезпечило цілісність, логічну послідовність і наукову обґрунтованість проведеного дослідження.

Наукова гіпотеза дослідження. У межах магістерського дослідження висунуто припущення, що підвищення ефективності та результативності механізму конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування можливе за умови комплексного вдосконалення нормативно-правового регулювання, усунення існуючих прогалин і колізій, а також посилення взаємодії між інститутами публічного контролю, що у своїй сукупності забезпечить прозорість, підзвітність і належне функціонування органів місцевої влади.

Наукова новизна дослідження. Новизна роботи полягає у поглибленому теоретико-правовому аналізі інституту конституційно-

правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування з позицій сучасних трансформацій публічної влади, що дало змогу сформулювати авторське визначення відповідного поняття, уточнити його сутнісні характеристики й виокремити особливості, які не знайшли належного відображення в науковій літературі. У роботі запропоновано нові науково обґрунтовані підходи до класифікації форм і видів відповідальності, а також окреслено теоретичні засади інтеграції зарубіжного досвіду в українську правову систему з метою підвищення ефективності правозастосування.

Практичне значення отриманих результатів. Результати дослідження можуть бути використані в діяльності органів місцевого самоврядування, органів державної влади та суб'єктів публічного контролю для вдосконалення процедур притягнення посадових осіб до відповідальності, розроблення проєктів нормативно-правових актів або внесення змін до чинного законодавства. Отримані висновки й рекомендації також можуть бути застосовані в освітньому процесі під час викладання дисциплін конституційно-правового профілю, а також у подальших наукових дослідженнях, присвячених питанням відповідальності посадових осіб публічної влади.

Апробація результатів дослідження. Окремі положення кваліфікаційної роботи були апробовані на міжнародній науковій інтернет-конференції «Актуальні дослідження правової та історичної науки», громадська організація «Наукова спільнота», м. Тернопіль, Вища школа управління та адміністрації в Ополе Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Opolu, м. Ополе, Польща, 2025.

РОЗДІЛ 1
ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Конституційно-правова відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування в Україні: нормативно-правове регулювання, поняття, ознаки та особливості

Конституційно-правова відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування в Україні є складним і багатогранним правовим інститутом, який формується під впливом загальних конституційних засад організації публічної влади, а також спеціального законодавства, що регулює функціонування органів місцевого самоврядування [1, с. 65]. Вона становить особливий різновид юридичної відповідальності, що спрямований на забезпечення належного виконання посадовими особами своїх повноважень, дотримання принципів законності, демократичності та підконтрольності, а також на реалізацію конституційного положення про відповідальність держави й органів місцевого самоврядування перед людиною і громадянином [2, с. 23]. У цьому контексті важливо враховувати, що відповідальність посадовців місцевої влади випливає не лише з їхнього правового статусу, а й з публічного характеру покладених на них функцій, оскільки від їх діяльності залежить не тільки ефективність управління на локальному рівні, але й реалізація основоположних прав і свобод .

Нормативно-правове підґрунтя конституційно-правової відповідальності формується насамперед Конституцією України [43], яка визначає принципи організації місцевого самоврядування, встановлює його автономність у межах, визначених законом, та передбачає підзвітність і відповідальність його органів та посадових осіб. Зокрема, у статтях 7, 38,

140-146 Конституції закріплено основи діяльності територіальних громад і органів місцевого самоврядування, що створює базис для регулювання відповідальності їх посадових осіб [43]. Конституційні норми мають системоутворюючий характер, оскільки всі інші акти, що визначають порядок притягнення до відповідальності, повинні відповідати вимогам Основного Закону. Саме тому конституційний рівень регулювання посідає центральне місце, забезпечуючи узгодженість правових механізмів і захист інтересів громади.

Важливим елементом нормативної основи є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [70], який конкретизує конституційні положення та встановлює перелік посадових осіб, їхні повноваження, обмеження та підстави для відповідальності. У цьому законі закріплено підзвітність, підконтрольність і відповідальність сільських, селищних та міських голів, секретарів рад, виконавчих органів, а також депутатів місцевих рад. Особливість цього закону полягає в тому, що він не лише визначає загальні засади діяльності органів місцевого самоврядування, а й встановлює процедури дострокового припинення повноважень, механізми оскарження рішень, а також норми, що стосуються припинення повноважень посадових осіб у разі порушення ними Конституції або законів України. Завдяки цьому забезпечується зв’язок між нормами конституційного рівня та практичними механізмами реалізації відповідальності [6, с. 107].

Суттєво впливає на формування інституту відповідальності й антикорупційне законодавство, зокрема Закон України «Про запобігання корупції» [69], у якому визначено спеціальні обмеження та правила поведінки для посадових осіб місцевого самоврядування, а також дисциплінарні та інші юридичні наслідки в разі недотримання цих норм. Оскільки посадові особи здійснюють владні повноваження від імені територіальної громади, дотримання вимог антикорупційного законодавства набуває особливої ваги, що зумовлює додаткові механізми конституційно-правової відповідальності [8, с. 103]. Не менш важливим є Закон України

«Про службу в органах місцевого самоврядування» [72], який визначає статус службовців, їх обов'язки та вимоги до професійної етики, що також стає основою для притягнення їх до відповідальності в разі невиконання чи неналежного виконання службових обов'язків.

Поняття конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування варто розглядати як систему санкцій і заходів державного та самоврядного впливу, що застосовуються у разі порушення посадовою особою норм Конституції, законів України, статутів територіальних громад та інших нормативно-правових актів [11, с. 59]. Ця відповідальність має публічно-правовий характер, оскільки пов'язана з охороною публічного інтересу і забезпеченням функціонування місцевої демократії. На відміну від кримінальної, адміністративної чи цивільної відповідальності, конституційно-правова відповідальність спрямована на відновлення законності та захист територіальної громади від неправомірних дій або бездіяльності посадових осіб, а також на забезпечення стабільності та безперервності публічного управління. Вона може реалізовуватися у формах дострокового припинення повноважень, відставки, висловлення недовіри, усунення з посади, скасування або призупинення актів, що суперечать закону [12, с. 299].

Потрібно зазначити, що для визначення сутності конституційно-правової відповідальності важливим є встановлення суб'єктного складу, оскільки не всі учасники місцевого самоврядування є носіями відповідних правових обов'язків. Суб'єктами відповідальності виступають виборні посадові особи – сільські, селищні, міські голови, голови районних та обласних рад, секретарі рад, а також інші посадові особи, які здійснюють владні управлінські функції. Хоча депутати місцевих рад не завжди розглядаються як посадові особи в класичному сенсі, вони також несуть конституційно-правову відповідальність у вигляді відкликання за народною ініціативою, що підкреслює політичний характер їхнього мандату та підзвітність виборцям [13, с. 23].

Особливе місце у системі регулювання відповідальності посідають механізми судового та позасудового контролю. Судовий контроль здійснюється адміністративними судами, які розглядають спори щодо рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування, тоді як позасудовий контроль значною мірою реалізується через діяльність територіальної громади, органів державної влади, Національного агентства з питань запобігання корупції, а також через інститути прямої демократії, серед яких ініціатива про відкликання депутатів і голів громад. Такі механізми забезпечують багаторівневий характер відповідальності, що дає змогу мінімізувати зловживання владою і сприяє зміцненню довіри громадян до органів самоврядування.

Узагальнюючи зазначене, можна констатувати, що конституційно-правова відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування є важливим елементом правової системи України, оскільки вона не лише сприяє належній організації локального управління, але й гарантує реалізацію конституційних принципів демократизму, відкритості та підзвітності. Вона інтегрує норми конституційного, адміністративного, антикорупційного та муніципального права, формуючи комплексну систему, що забезпечує ефективне та законне функціонування місцевої влади. Саме завдяки цій відповідальності посадові особи місцевого самоврядування зобов’язані діяти в інтересах громади, а не у власних інтересах, що є запорукою розвитку місцевої демократії та децентралізації в Україні [18, с. 103; 77].

Окрім того, конституційно-правова відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування в Україні становить комплексний правовий інститут, який формується на перетині конституційного, адміністративного та муніципального права, а також відображає сучасні тенденції розвитку публічного управління та децентралізації. Вона спрямована на забезпечення законності, прозорості та підзвітності посадових осіб, що здійснюють владні повноваження на рівні територіальних громад. На думку представників

вітчизняної науки місцевого самоврядування, цей вид відповідальності виступає ключовим механізмом підтримання балансу між автономією громад та загальнодержавними інтересами, що характеризує його як одну з основ демократичної моделі публічної влади.

Як уже зазначалося, нормативно-правове регулювання конституційно-правової відповідальності закріплено насамперед у Конституції України [43], положення якої визначають систему, принципи та гарантії місцевого самоврядування. Водночас конституційні норми становлять концептуальне підґрунтя для визначення меж владних повноважень посадових осіб і водночас окреслюють механізми контролю за їх діяльністю. Як зауважує В. В. Гецко, досліджуючи проблематику публічного управління, саме конституційний рівень регулювання забезпечує внутрішню узгодженість системи відповідальності, оскільки створює рамки, у межах яких функціонують усі органи місцевого самоврядування[15, с. 56]. На переконання науковця, ефективність відповідальності можлива лише тоді, коли конституційні приписи узгоджуються з поточним законодавством, а їх реалізація не залежить від політичних коливань.

Діючий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [70] конкретизує конституційні засади і визначає основні форми відповідальності посадових осіб, включно з достроковим припиненням повноважень, відставкою, висловленням недовіри та визнанням актів такими, що суперечать закону. Як відзначає Ю. В. Делія, ефективність норм цього закону багато в чому залежить від інституційної спроможності громад та здатності органів місцевого самоврядування дотримуватися принципів відкритості й підзвітності. На думку дослідниці, відповідальність посадових осіб виступає не лише каральним інструментом, а й елементом мотивації до доброчесного виконання повноважень [19, с. 31].

Як уже відзначалося раніше, вагомим складником нормативної основи виступає антикорупційне законодавство, яке встановлює спеціальні обмеження, правила поведінки та процедури притягнення посадових осіб до

відповідальності за корупційні правопорушення. Як пише Т. М. Іванова, антикорупційна політика держави має безпосередній вплив на якість місцевого самоврядування, оскільки саме на локальному рівні виникає значна частина ризиків, пов’язаних із розпорядженням ресурсами, доступом до публічних послуг та прийняттям управлінських рішень. На переконання вченої, поєднання конституційних вимог із професійними стандартами доброчесності формує підґрунтя для стабільної та відповідальної роботи посадових осіб [27, с. 191].

На сьогодні у науковій літературі конституційно-правова відповідальність розглядається як система заходів публічно-правового впливу, спрямованих на забезпечення законності, захист прав і свобод людини та інтересів територіальної громади. Як відзначає Х. Б. Коновейчук, аналізуючи питання адміністративно-правового статусу посадових осіб публічної влади, особливість цієї відповідальності полягає в тому, що вона має політико-правовий характер, оскільки поєднує юридичні санкції з політичними наслідками, що виникають у результаті втрати довіри громади. На думку науковця, відповідальність представників місцевої влади має бути не лише формальною, але й реально дієвою, адже саме вона є гарантією ефективного здійснення місцевого самоврядування та стійкості демократії на рівні громади [36, с. 20-21].

Суттєвий внесок у розроблення концепції конституційно-правової відповідальності роблять і науковці – представники юридичної науки, які у своїх працях акцентують на необхідності тлумачення цього інституту через призму принципів верховенства права, правової визначеності та пропорційності [31, с. 243;]. Як зауважують вчені, притягнення посадової особи до відповідальності має ґрунтуватися на чітких правових критеріях та не може залежати від політичної ситуації в громаді. На переконання дослідників, дієвий механізм відповідальності повинен включати судовий, адміністративний і громадський контроль, що забезпечує комплексність відповідних процедур та унеможливлює зловживання владою. У цьому

контексті, як зазначалося раніше, важливо враховувати значення суб'єктного складу відповідальності. Суб'єктами конституційно-правової відповідальності виступають виборні посадові особи місцевого самоврядування, виконавчі посадові особи, а також депутати місцевих рад, які несуть політико-правову відповідальність перед виборцями [64, с. 532]. Як пише П. Б. Пилипишин, сучасні процеси децентралізації розширюють сферу повноважень таких суб'єктів, а тому закономірно зростає потреба у вдосконаленні механізмів їх відповідальності [61, с. 34].

Отже, аналіз наукових підходів та нормативно-правових засад свідчить, що конституційно-правова відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування має не лише каральний, а й превентивний характер, будучи інструментом забезпечення публічного інтересу й підтримання довіри до органів влади. У поєднанні з науковими висновками дослідників ЗНУ, які акцентують на значенні доброчесності, автономії громад, верховенства права та інституційної спроможності, цей інститут постає як необхідний елемент сучасної системи публічного управління, що сприяє зміцненню місцевої демократії та виконанню конституційних гарантій.

Конституційно-правова відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування є комплексним інститутом публічного права, який покликаний забезпечувати дотримання посадовими особами вимог Конституції України, законів та принципів місцевого самоврядування, а також гарантувати реалізацію публічного інтересу [80, с. 172]. На думку Я. М. Сандул, конституційно-правова відповідальність у сфері місцевого самоврядування виступає особливим різновидом юридичної відповідальності, що має політико-правовий характер і забезпечує підзвітність посадової особи територіальній громаді та державі [80, с. 171].

Як зауважує В. І. Топузов, конституційно-правова відповідальність – це нормативно визначений обов'язок посадової особи відповідати за порушення конституційних приписів та законів, що регулюють діяльність місцевого самоврядування, із застосуванням заходів впливу, спрямованих на

відновлення законності та усунення негативних наслідків неправомірних дій [91, с. 247].

На переконання Д. Є. Хріпливець, цей вид відповідальності є інструментом забезпечення демократичності та відкритості місцевої влади, оскільки він поєднує юридичні санкції із політичними механізмами контролю громади за діяльністю посадових осіб, що дозволяє зберігати баланс між автономією територіальних громад і вимогами конституційного порядку [93].

Водночас О. Дашковська визначає конституційно-правову відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування як систему юридично визначених заходів примусу, які застосовуються за порушення конституційних принципів організації місцевої влади та владно-управлінської дисципліни, що завдає шкоди інтересам громади або порушує гарантії місцевої демократії [18, с. 104].

Науковці також підкреслюють, що конституційно-правова відповідальність є не лише санкційним, а й превентивним механізмом, який сприяє дотриманню принципів верховенства права, пропорційності та підконтрольності органів місцевого самоврядування, що становить ключову умову стабільності публічного управління [35, с. 387].

Таким чином, узагальнюючи наукові підходи, можна визначити конституційно-правову відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування як публічно-правовий обов’язок посадової особи відповідати за порушення конституційних норм та законів, що регулюють місцеве самоврядування, шляхом застосування передбачених законодавством заходів впливу, спрямованих на відновлення законності, забезпечення ефективності публічного управління та захист інтересів територіальної громади.

Конституційно-правова відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування характеризується низкою ознак, що визначають її правову природу та місце у системі юридичної відповідальності. Вона є специфічним елементом конституційно-правового механізму забезпечення законності та

публічного контролю за діяльністю посадових осіб, які виконують владні управлінські функції на рівні територіальних громад. Як зауважує В. В. Книш, аналізуючи природу публічної влади, особливість відповідальності у сфері місцевого самоврядування полягає в її одночасній належності до правової та політичної сфер, що зумовлює багаторівневий характер її реалізації [34, с. 95].

Однією з ключових ознак конституційно-правової відповідальності є її публічно-правовий характер, оскільки вона спрямована на захист інтересів не конкретної фізичної чи юридичної особи, а територіальної громади як носія локального суверенітету. На переконання В. В. Книша, публічність цієї відповідальності визначається не лише суб'єктами її застосування, але й тим, що її наслідки впливають на якість управління, рівень довіри громади та функціональну спроможність органів місцевого самоврядування [34, с. 95]. Саме тому відповідальність посадових осіб повинна не лише реагувати на вже вчинені порушення, але й мати превентивну дію, спрямовану на недопущення зловживань владою.

Другою характерною ознакою є зв'язок відповідальності з конституційними нормами та принципами, що визначають організацію місцевого самоврядування. Як відзначає Б. В. Калиновський, положення Конституції України про народовладдя, підзвітність органів влади та децентралізацію визначають зміст і межі відповідальності посадових осіб, формуючи чіткі конституційні стандарти їхньої поведінки [29, с. 28]. На думку дослідника, саме конституційний рівень регламентації забезпечує стабільність правового статусу посадових осіб та унеможливлює свавільне застосування до них санкцій.

Третьою ознакою виступає настання відповідальності незалежно від наявності шкоди, оскільки ключове значення має сам факт порушення конституційних чи законодавчих норм. Т. М. Іванова підкреслює, що конституційно-правова відповідальність не завжди передбачає компенсаційні наслідки, а її головним завданням є відновлення законності та забезпечення

ефективного функціонування органів місцевої влади [27, с. 189]. Таким чином, навіть дії посадової особи, які не спричинили матеріальної чи моральної шкоди, але порушили механізми публічного управління, можуть бути підставою для застосування відповідних санкцій.

Наступною ознакою є особливий суб'єктний склад, який охоплює лише посадових осіб місцевого самоврядування, наділених владними управлінськими повноваженнями. Науковці також зауважують, що відповідальність для таких суб'єктів має бути чітко диференційованою, оскільки обсяг їхніх повноважень, рівень політичної відповідальності та ступінь впливу на громаду суттєво відрізняються [27, с. 191; 53, с. 65]. На переконання дослідників, персональна відповідальність посадових осіб є передумовою забезпечення підконтрольності місцевої влади та ефективності демократичних процесів.

Особливістю конституційно-правової відповідальності є також поєднання політичних та правових елементів, що робить її змішаною за своєю природою. Як пише О. І. Маложон, у діяльності органів місцевого самоврядування політичні рішення нерідко поєднуються з юридичними процедурами, що вимагає особливої прозорості та обґрунтованості дій посадових осіб [52, с. 137]. Політичний компонент відповідальності виявляється через інститути недовіри, відкликання виборних осіб або зупинення актів органів місцевого самоврядування, тоді як юридичний – через застосування санкцій, визначених законом.

Окремої уваги заслуговує така особливість, як процедурна врегульованість відповідальності, оскільки вона не може застосовуватися довільно або без належних процесуальних гарантій. На переконання О. І. Маложон, процедурність є фундаментальною умовою справедливості відповідних процедур, а тому процеси дострокового припинення повноважень, розгляду скарг чи усунення посадових осіб повинні ґрунтуватися на принципах прозорості, безсторонності та правової визначеності [53, с. 67].

Ще однією важливою особливістю є превентивний характер відповідальності, оскільки застосування санкцій спрямоване на запобігання порушенням у майбутньому. Як зауважує З. С. Кравцова, превентивний аспект має не менш важливе значення, ніж каральний, оскільки формує у посадових осіб розуміння невідворотності наслідків у разі неналежного виконання посадових обов'язків [46, с. 59]. Відповідальність таким чином сприяє утвердженню культури публічної доброчесності та ефективного управління.

Отже, ознаки та особливості конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування дозволяють визначити її як унікальний правовий інститут, який поєднує в собі норми конституційного, адміністративного та муніципального права, а також механізми політичного контролю й громадського впливу. У системі публічного управління цей інститут забезпечує баланс між автономією місцевого самоврядування, принципами верховенства права та інтересами територіальної громади, що є неодмінною передумовою побудови ефективної демократичної влади на місцях.

1.2. Співвідношення конституційно-правової, муніципально-правової та політичної відповідальності

Співвідношення конституційно-правової, муніципально-правової та політичної відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування є ключовим питанням теорії публічного управління та сучасної доктрини місцевої демократії, оскільки саме від узгодженості цих інститутів залежить ефективність механізмів контролю за діяльністю суб'єктів місцевої влади. У зв'язку з поглибленням децентралізаційних процесів та реформуванням місцевого самоврядування виникає потреба чіткого розмежування зазначених

видів відповідальності, а також визначення їх взаємодії в умовах політичної конкуренції на локальному рівні [3, с. 363].

Конституційно-правова відповідальність є базовим механізмом, що ґрунтується на положеннях Конституції України та передбачає застосування до посадових осіб заходів впливу у разі порушення ними конституційних норм або загальнообов'язкових принципів діяльності органів публічної влади. На думку О. В. Батанова, конституційно-правова відповідальність має надсистемний характер, оскільки виступає своєрідним «правовим каркасом» для інших видів відповідальності, задаючи рамки їх реалізації [4, с. 567]. Науковець підкреслює, що саме вона визначає стандарти належного управління, які повинні бути дотримані на всіх рівнях місцевої влади.

Муніципально-правова відповідальність, на відміну від конституційно-правової, формується на основі спеціального галузевого законодавства, що регулює статус, повноваження та порядок діяльності органів місцевого самоврядування. Як зауважують Є. І. Бородін, Т. М. Тарасенко, муніципальна відповідальність має прикладний характер, оскільки безпосередньо пов'язана з оцінкою ефективності виконання посадових обов'язків, дотриманням стандартів управління та забезпеченням прав мешканців громади [11, с. 59]. На їх переконання, муніципально-правова відповідальність виступає важливим інструментом внутрішньої самоорганізації місцевої влади, яка доповнює конституційні стандарти специфічними вимогами, пов'язаними з повсякденним функціонуванням громади [11, с. 60].

У свою чергу політична відповідальність займає особливе місце у системі контролю за діяльністю посадових осіб, оскільки її механізми ґрунтуються не на юридичних санкціях, а на оцінці виборцями, політичними силами та громадськістю. Як пише С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко, політична відповідальність є важливою складовою місцевої демократії, оскільки саме вона дозволяє громаді впливати на якість управлінських рішень через механізми підтримки або недовіри, зокрема шляхом виборів, громадського контролю та публічної оцінки діяльності посадових осіб. На

думку дослідників, політична відповідальність іноді діє швидше та ефективніше, ніж юридична, оскільки реакція громади на порушення або неефективність може бути негайною [13, с. 43].

Важливо зазначити, що ці три види відповідальності перебувають у тісному взаємозв'язку та формують комплексний механізм забезпечення законності й доброчесності в системі місцевого самоврядування. На переконання В. В. Книша, їх співвідношення має розглядатися як взаємодоповнення, а не як конкуренція, адже конституційно-правовий рівень задає загальні стандарти, муніципально-правовий забезпечує їх інституційне втілення, а політичний – формує оцінку ефективності, легітимності та моральної прийнятності дій посадових осіб [34, с. 93].

Особливе місце у визначенні співвідношення зазначених видів відповідальності посідає питання їх юридичної сили та правових наслідків. Конституційно-правова відповідальність має найвищий рівень нормативної обов'язковості та спирається на акти конституційного рівня, муніципально-правова – на спеціальні норми законів та підзаконних актів, тоді як політична – на волевиявлення виборців та політичної спільноти. Як відзначає Н. В. Камінська, саме різний ступінь нормативності визначає межі втручання у повноваження посадових осіб та характер санкцій, які можуть бути застосовані [30, с. 34].

Ще однією особливістю є те, що політична відповідальність не замінює юридичної, хоча іноді передує їй або стимулює її застосування. Наприклад, у разі зростаючої недовіри громади до діяльності голови громади політичний тиск може активувати юридичні механізми перевірки повноважень, дисциплінарної відповідальності або навіть дострокового припинення повноважень. Як зауважує М. Корнієнко, політичні процеси нерідко слугують індикатором управлінських проблем, які надалі повинні бути врегульовані в правовій площині [45, с. 28].

Таким чином, співвідношення конституційно-правової, муніципально-правової та політичної відповідальності характеризується багатовимірністю

та функціональною взаємодією. Їх поєднання створює систему стримувань і противаг, яка дозволяє забезпечити не лише юридичну, але й політичну та етичну відповідальність посадових осіб перед громадою. У сучасних умовах демократичних трансформацій ці види відповідальності не лише взаємодіють, але й посилюють один одного, сприяючи формуванню високого рівня доброчесності та підзвітності на місцевому рівні.

1.3. Підстави притягнення до конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування

Підстави притягнення посадових осіб місцевого самоврядування до конституційно-правової відповідальності становлять комплекс конституційно визначених умов, за наявності яких може бути застосований примусовий вплив держави щодо осіб, які порушують норми Основного Закону або інші нормативні приписи конституційного характеру. На думку В. В. Гецко, підстави такої відповідальності необхідно розглядати не лише крізь призму формального порушення норм, а й як відхилення від принципів конституційного ладу, що забезпечують демократичність та легітимність місцевого самоврядування. Вчена підкреслює, що конституційні принципи – верховенство права, народовладдя, підзвітність, доброчесність – виступають системоутворюючим фундаментом відповідальності [15, с. 89].

На переконання В. О. Демиденко, підстави конституційно-правової відповідальності є похідними від змісту конституційного статусу посадових осіб, який включає як їх повноваження, так і обмеження, що мають забезпечити баланс між інтересами громади та держави [20, с. 93]. Таким чином, невиконання або неналежне виконання посадових повноважень розглядається не лише як управлінський недолік, а як загроза конституційним гарантіям публічної влади.

Ключові підстави притягнення до конституційно-правової відповідальності визначені: Конституцією України [43]; Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [70]; Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [72]; рішеннями Конституційного Суду України [78]; положеннями статутів територіальних громад.

Конституція України [43] закріплює низку безумовних норм, порушення яких автоматично формує підстави для конституційно-правової відповідальності. Зокрема, статті 7, 19, 140-146 визначають систему місцевого самоврядування, його принципи, гарантії та обмеження. Як зауважують науковці, особливість цих норм полягає в тому, що вони мають пряму дію та не потребують додаткової конкретизації у підзаконних актах для застосування санкцій [49, с. 12].

Однією з ключових підстав відповідальності є порушення посадовими особами принципу верховенства права, який згідно зі статтею 8 Конституції України має найвищу юридичну силу. Порушення цього принципу може проявлятися у: прийнятті актів, що суперечать Конституції; перевищенні повноважень; бездіяльності, що призводить до порушення конституційних прав громадян; застосуванні дискримінаційних та неправомірних управлінських рішень.

Як відзначає Д. М. Лук’янець, порушення принципу законності є не лише юридичним дефектом, а й політичним, оскільки воно впливає на довіру до органів місцевої влади та підриває основи демократичного врядування [51, с. 64].

Відповідно до статті 3 Конституції [43], утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави. Тому будь-яке порушення прав громадян з боку посадових осіб місцевого самоврядування є прямою підставою для конституційної відповідальності. До таких порушень належать: незаконне обмеження свободи пересування або вибору місця проживання; порушення права власності шляхом прийняття неправомірних

рішень щодо комунального майна; порушення права на інформацію через приховування публічної інформації; порушення соціально-економічних прав громади через нецільове використання бюджетних ресурсів.

Як пише П. Б. Пилипишин, захист прав і свобод у місцевому самоврядуванні набуває особливої ваги, оскільки саме місцеві органи є найближчими до громадян і здатні безпосередньо впливати на їх якість життя [62].

Підставою для відповідальності є будь-які дії, що виходять за межі повноважень посадової особи. До найпоширеніших форм цього порушення належать: незаконне втручання у діяльність підприємств або установ; використання службового становища в особистих інтересах; тиск на депутатів, членів виконкому чи працівників апарату ради; порушення процедур ухвалення рішень.

На думку П. Б. Пилипишина, перевищення повноважень є одним з найнебезпечніших порушень, оскільки воно підриває легітимність органів місцевого самоврядування [61, с. 45].

У сучасному публічному управлінні важливим чинником є дотримання етичних норм. Стаття 19 Конституції зобов’язує посадових осіб діяти лише на підставі, у межах і в спосіб, передбачений законом. Порушення етичних норм може виражатися у: 1) конфлікті інтересів; 2) корупційних діях; 3) приховуванні інформації про власні доходи та майно; 4) непрозорих кадрових призначеннях.

Як зауважує Ю. В. Ткаченко, саме етична складова стає ключовою у визначенні суспільної оцінки дій посадових осіб і тісно пов’язана як із політичною, так і з юридичною відповідальністю [89, с. 553].

Фінансові порушення є одними з найпоширеніших підстав для конституційно-правової відповідальності. До таких порушень належать: розтрата бюджетних ресурсів; укладання незаконних договорів; неефективне використання комунального майна; приховування або спотворення бюджетної інформації [33, с. 325]. Вчений наголошує, що бюджетна

дисципліна є основою стабільного розвитку громади, а її порушення призводить до масштабних негативних наслідків [33, с. 326].

Рішення Конституційного Суду України є важливим елементом формування підстав відповідальності. У численних рішеннях Суду наголошено, що органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані виконувати приписи Конституції та діяти в рамках конституційних повноважень [78]. Важливим є те, що невиконання судових рішень автоматично є підставою для юридичної відповідальності, а в окремих випадках – і політичної.

У практиці органів місцевого самоврядування траплялися численні випадки порушень, які стали підставами для конституційної відповідальності. Наприклад: рішення місцевих рад, що суперечили Конституції або перевищували локальні повноваження; використання бюджетних коштів на політичні цілі; незаконне встановлення місцевих податків; прийняття рішень без дотримання процедур гласності.

Такі ситуації свідчать про необхідність чіткої регламентації підстав відповідальності та ефективного контролю. Водночас варто зауважити, що підстави притягнення посадових осіб місцевого самоврядування до конституційно-правової відповідальності мають комплексний характер і охоплюють як нормативні, так і морально-етичні аспекти. Вони ґрунтуються на принципах законності, відповідальності, доброчесності та підзвітності.

На думку Н. М. Батанової, саме поєднання юридичних і етичних підстав формує реальний зміст відповідальності в умовах демократичного врядування [7, с. 85]. Як відзначає О. Боклаг, сучасна публічна влада потребує посилення механізмів контролю, а громади вимагають прозорості та відповідальності від посадових осіб.

Таким чином, підстави конституційно-правової відповідальності є важливим елементом системи публічного управління, що сприяє утвердженню верховенства права та розвитку місцевої демократії.

Висновки до розділу 1

1. Конституційно-правова відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування є важливим елементом правової системи України, оскільки вона не лише сприяє належній організації локального управління, але й гарантує реалізацію конституційних принципів демократизму, відкритості та підзвітності.

2. Конституційно-правова відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування інтегрує норми конституційного, адміністративного, антикорупційного та муніципального права, формуючи комплексну систему, що забезпечує ефективне та законне функціонування місцевої влади. Саме завдяки цій відповідальності посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані діяти в інтересах громади, а не у власних інтересах, що є запорукою розвитку місцевої демократії та децентралізації в Україні.

3. Співвідношення конституційно-правової, муніципально-правової та політичної відповідальності є багаторівневим явищем, у якому кожен вид відіграє унікальну роль. Система відповідальності є ефективною лише тоді, коли юридичні механізми доповнюються демократичними процедурами контролю з боку громади.

4. Формування комплексної системи відповідальності – конституційно-правової, муніципально-правової та політичної, вимагає узгодження конституційних норм із реальними потребами громад.

5. На сьогодні громади очікують оперативних і прозорих процедур відповідальності. Зазначені види відповідальності повинні розглядатися як взаємозалежні елементи єдиної системи публічної підзвітності.

Політична відповідальність є тим чинником, що спонукає посадових осіб до дотримання високих стандартів управління навіть без юридичного примусу.

6. Підстави притягнення посадових осіб місцевого самоврядування до конституційно-правової відповідальності мають комплексний характер і

охоплюють як нормативні, так і морально-етичні аспекти. Вони ґрунтуються на принципах законності, відповідальності, доброчесності та підзвітності.

Поєднання юридичних і етичних підстав формує реальний зміст відповідальності в умовах демократичного врядування.

7. Сучасна публічна влада сьогодні потребує посилення механізмів контролю, а громади вимагають прозорості та відповідальності від посадових осіб, а тому підстави конституційно-правової відповідальності є важливим елементом системи публічного управління, що сприяє утвердженню верховенства права та розвитку місцевої демократії.

РОЗДІЛ 2
ФОРМИ ТА ВИДИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ЇХ СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ

2.1. Форми конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування

Розмежування форм і видів конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування є однією з ключових теоретико-методологічних проблем сучасного українського муніципального права, оскільки саме від чіткості визначення таких категорій залежить точність правозастосування, ефективність контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також здатність правової системи забезпечувати баланс між автономією місцевого самоврядування та вимогами конституційної законності. Незважаючи на формальну закріпленість низки правових інструментів відповідальності у Конституції України та спеціальному законодавстві, у науковій літературі досі відсутній єдиний підхід до систематизації способів і механізмів реалізації відповідальності місцевих посадовців, що ускладнює як розробку теоретичних моделей, так і практичне нормотворення у цій сфері [46, с. 58].

У найбільш широкому розумінні відповідальність місцевих посадових осіб розглядається як складний структурований інститут, який включає у себе різнорідні форми державного впливу та процедури притягнення до відповідальності, що передбачені конституційними та законодавчими нормами. Однак через те, що інститут відповідальності місцевого самоврядування історично сформувався на перетині конституційного, адміністративного, кримінального, трудового і навіть політичного права, у науковому дискурсі сформувалася тенденція до ототожнення таких понять,

як «форма відповідальності» та «вид відповідальності», що призвело до методологічних помилок і некоректного застосування окремих правових категорій. У свою чергу, відсутність чітких критеріїв розмежування створює ризики неоднакової правозастосовної практики, що є критично важливим у контексті функціонування місцевого самоврядування, оскільки стабільність, прозорість та передбачуваність діяльності таких органів безпосередньо пов’язані з довірою суспільства та легітимністю місцевої влади [52, с. 136].

Будучи елементом системи юридичної відповідальності, конституційно-правова відповідальність має власні особливості, які зумовлені її нормативним джерелом, суб’єктним складом та характером порушень, що виступають підставою для притягнення до відповідальності. На відміну від галузевих видів відповідальності, вона не завжди супроводжується застосуванням каральних чи обмежувальних санкцій, а нерідко реалізується у формі відновлення порушеного конституційного порядку або припинення повноважень посадової особи, яка більше не може забезпечувати належне виконання своїх функцій. Саме тому ключовою методологічною вимогою для аналізу форм і видів відповідальності є розуміння того, що різні правові механізми, хоча й випливають із єдиного інституту, мають суттєві відмінності у процедурі, юридичних наслідках та суб’єктному складі.

У сучасній юридичній науці домінує підхід, згідно з яким вид відповідальності визначається як галузево обумовлена категорія, що характеризується однорідністю правових норм, які регулюють підстави та наслідки порушення. Для конституційно-правової відповідальності вид відображає рівень правового узагальнення та внутрішню структуризацію інституту. Натомість форма відповідальності – це зовнішній прояв реалізації відповідальності, тобто конкретний механізм, процедура або спосіб юридичного впливу, що застосовується у межах певного виду. Такий підхід відповідає сучасним методологічним принципам юридичної науки, зокрема принципам системності, диференціації та функціонального аналізу [60, с. 23].

Для правильного розмежування форм і видів відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування необхідно враховувати, що вид фіксує родові, сутнісні характеристики інституту відповідальності, тоді як форма відображає процедурні, організаційні і технологічні властивості її реалізації. У цьому контексті методологічно значущим є положення про те, що один вид відповідальності може мати кілька форм, які різняться між собою інтенсивністю правового впливу, суб'єктами застосування, механізмами контролю та юридичними наслідками. Наприклад, у межах конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування можуть застосовуватися різні форми – припинення повноважень, дострокове звільнення, визнання актів незаконними, тимчасове зупинення роботи органу тощо, проте всі вони належать до одного виду, оскільки мають єдину правову природу та функціональне призначення.

Методологічні підходи до розмежування форм і видів відповідальності значною мірою залежать від обраного способу пізнання правових явищ. Так, застосування системного методу дозволяє розглядати інститут відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування як складну ієрархічну систему, у якій види відповідальності утворюють верхній рівень системної структури, тоді як форми – нижній рівень, що конкретизує механізми реалізації відповідальності на практиці. З іншого боку, історичний метод дає можливість простежити еволюцію наукових підходів до цього питання та зрозуміти, чому в різні історичні періоди форми і види відповідальності не розмежовувалися або розмежовувалися за іншими критеріями. Наприклад, у період раннього становлення місцевого самоврядування в Україні домінувала практика закріплення окремих форм відповідальності без належної теоретичної систематизації, що згодом позначилося на науковій дискусії та спричинило появу різних класифікацій.

Застосування порівняльно-правового методу дозволяє встановити, що правові системи держав Європейського Союзу здебільшого чітко розмежовують поняття форм і видів відповідальності, особливо у сферах,

пов’язаних з місцевим самоврядуванням, де автономія територіальних громад поєднується з вимогами конституційного контролю. У Німеччині, наприклад, вид відповідальності визначається через правову природу порушення, тоді як форма – через інституційний механізм відновлення порушеного правового порядку. У Франції форми відповідальності визначаються як процедури, що мають конкретні юридичні наслідки для посадової особи або органу місцевого самоврядування, у той час як види відповідальності відображають основу правової природи відповідного правопорушення. Такі моделі є методологічно цінними для вітчизняної правової науки, оскільки дають змогу виробити послідовний підхід до розмежування відповідних категорій [16, с. 102].

У межах цього підрозділу необхідним є також застосування логіко-юридичного методу, який дозволяє шляхом визначення, аналізу та узгодження термінів сформувати концептуально цілісне розуміння інституту відповідальності. Використання цього методу дає змогу пояснити, чому категорії «форма» і «вид» не можуть замінювати одна одну, і чому їх змішування призводить до помилок не тільки теоретичного, але й практичного характеру, включаючи неправильне застосування санкцій, відсутність чіткої процедури оскарження рішень, а також дублювання або суперечності у законодавстві.

Розгляд проблеми розмежування понять «форма» та «вид» конституційно-правової відповідальності потребує врахування того, що у нормативно-правових актах України відсутнє пряме визначення цих категорій, а отже – наукова доктрина стає основним джерелом для їх інтерпретації та систематизації. Саме тому теоретичний аналіз має не лише пояснювальне, а й нормотворче значення, оскільки від чіткості наукових дефініцій залежить якість правозастосовної і правотворчої діяльності у сфері місцевого самоврядування. Актуальність такого дослідження посилюється тим, що в умовах децентралізації та розширення повноважень органів місцевого самоврядування зростають обсяги їхньої автономії та

відповідальності перед державою і територіальною громадою, що вимагає створення прозорих, несуперечливих і методологічно виважених механізмів контролю.

Конституційно-правова відповідальність має подвійний характер: з одного боку, вона є різновидом юридичної відповідальності, що включає традиційні елементи – підстави, склад правопорушення, санкції, процедури; з іншого – вона функціонує як елемент конституційного механізму стримувань і противаг, що забезпечує стабільність публічної влади й недопущення порушення Основного Закону [43] посадовими особами. Саме друга характеристика зумовлює існування специфічних форм її реалізації, які не властиві іншим галузям права, та потребує окремого методологічного підходу до їх класифікації. Формування системи форм відповідальності відбувається не шляхом простого перенесення галузевих моделей, а з урахуванням конституційної природи органів місцевого самоврядування, їхнього публічно-правового характеру, особливостей функціонування та взаємодії з державними органами.

При цьому наукова дискусія щодо розмежування форм і видів відповідальності значною мірою спирається на аналіз юридичної природи санкцій, що застосовуються до посадових осіб місцевого самоврядування. На думку низки авторів, вид відповідальності визначається за змістом правопорушення та правовою природою санкції, тоді як форма – за процедурою її застосування, суб’єктом прийняття рішення та юридичними наслідками. Однак інші науковці аргументують, що санкція є всього лише елементом форми відповідальності, оскільки саме форма визначає, чи матиме місце відновлення, припинення, обмеження або позбавлення певних прав, тоді як вид є більш узагальненою конструкцією, яка охоплює підстави, суб’єктів і сферу правового регулювання [15, с. 105]. Ці підходи демонструють необхідність методологічної уніфікації, яка дозволила б усунути суперечності та сформувати єдиний концептуальний апарат.

З методологічної точки зору важливим є використання комплексного підходу, відповідно до якого вид відповідальності встановлюється як найвищий рівень класифікації, що ґрунтується на родових характеристиках юридичної природи відповідальності. Наприклад, конституційно-правова відповідальність як вид юридичної відповідальності визначається тим, що вона виникає у разі порушення Конституції або конституційно-правових норм, має публічно-владний характер, застосовується спеціально визначеними суб'єктами – державними органами або органами місцевого самоврядування – та спрямована на відновлення або забезпечення конституційного правопорядку. У межах такого виду може існувати низка форм, які відрізняються за функціональним призначенням, механізмами реалізації та правовими наслідками [18, с. 104]. Саме тому форми відповідальності повинні визначатися не як самостійні види юридичної відповідальності, а як різновиди застосування санкцій та процедур у межах однієї правової категорії.

З огляду на це, методологічно виправданим є підхід, згідно з яким вид відповідальності характеризується насамперед правовою природою, тоді як форма – процедурною конструкцією. Наприклад, вид відповідальності відповідає на питання: «За що настає відповідальність і яка її правова природа?», тоді як форма відповідає на питання: «Яким чином відповідальність реалізується та які дії здійснює компетентний орган?». У такому розумінні форми відповідальності мають чітко визначену юридичну логіку застосування: вони відображають зовнішню сторону діяльності уповноважених органів, містять елементи процедурного регулювання та забезпечують реалізацію конституційних санкцій.

Важливо зазначити, що розмежування форм і видів відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування має не лише теоретичне, але й практичне значення. Наприклад, якщо форми відповідальності не будуть чітко визначені у законодавстві, виникнуть труднощі у застосуванні відповідних механізмів контролю, зокрема щодо дострокового припинення

повноважень місцевих посадових осіб, скасування актів органів місцевого самоврядування або тимчасового зупинення їхньої діяльності. Такі процедури повинні мати чітко визначені межі застосування, встановлені підстави та юридичні наслідки, а також передбачати гарантії захисту прав посадових осіб. У свою чергу, вид відповідальності має бути визначений у системі юридичної відповідальності як самостійна категорія, що дозволяє уникнути змішування конституційної відповідальності з дисциплінарною, адміністративною або політичною.

Аналіз досвіду європейських країн підтверджує, що чітке розмежування форм і видів відповідальності є необхідною умовою стабільності системи місцевого самоврядування. Так, у Польщі конституційно-правова відповідальність органів місцевого самоврядування реалізується переважно через форми адміністративного нагляду, але водночас залишається самостійним видом відповідальності, оскільки має власну правову природу, визначену нормами Конституції та спеціальними законами. У Литві та Латвії існують інститути тимчасового відкликання посадових осіб, що також розглядаються як форма реалізації конституційної відповідальності в межах відповідного виду. Водночас у низці країн (наприклад, Угорщині та Чехії) форми відповідальності визначені на законодавчому рівні значно чіткіше, ніж у країнах пострадянського простору, що забезпечує однозначність їхнього застосування [28, с. 119].

У науковому дискурсі існує також підхід, який розглядає форму як спосіб вираження правових наслідків, тоді як вид – як змістовне наповнення цих наслідків [52, с. 139]. Такий підхід є доцільним у випадку аналізу механізмів дострокового припинення повноважень посадових осіб, оскільки сам факт припинення повноважень є змістовною характеристикою відповідальності (тобто видом санкції), тоді як процедура прийняття відповідного рішення, порядок його виконання та можливість оскарження є формою реалізації цієї санкції. Отже, саме форма забезпечує практичне втілення правового регулювання, а вид визначає його теоретико-правову

основу. Змішування цих категорій призводить до того, що санкції та процедури інколи помилково класифікуються як окремі види відповідальності, що викривлює системність правової конструкції.

У системі наукових підходів до розмежування форм і видів конституційно-правової відповідальності особливу увагу привертає також функціональний метод, який дає змогу з'ясувати, які саме суспільні відносини підлягають охороні через механізм відповідальності та яким чином конкретні форми забезпечують реалізацію функцій цього інституту [18, с. 103]. Застосування функціонального методу дозволяє розглядати вид відповідальності як нормативно визначений різновид юридичної реакції держави на порушення конституційно-правових норм, що спрямований на відновлення або захист конституційного правопорядку, а форму – як інструмент виконання відповідної функції. Це означає, що форми відповідальності є більш динамічною категорією, здатною змінюватися відповідно до практичних потреб та еволюції конституційно-правових механізмів, тоді як види відповідальності залишаються більш стабільними, оскільки визначаються базовою юридичною природою інституту.

Важливою особливістю системи відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування є те, що вона включає не лише каральні, а й відновлювальні та запобіжні форми, які не зводяться до традиційного уявлення про юридичну відповідальність як санкцію за вчинене правопорушення. Наприклад, скасування незаконного рішення ради або її виконавчих органів може розглядатися як форма конституційно-правової відповідальності, спрямована на усунення наслідків порушення правового порядку, хоча при цьому безпосередня санкція щодо посадової особи не застосовується. Дострокове припинення повноважень міського голови, прийняття рішення про недовіру виконавчому комітету чи тимчасове зупинення рішення ради – це також форми реалізації відповідальності, які мають різні юридичні наслідки, але належать до одного виду конституційно-

правової відповідальності, оскільки ґрунтуються на конституційних нормах і мають публічно-владний характер.

Такий підхід відповідає загальній тенденції розвитку конституційно-правових інститутів у демократичних державах, де основним завданням державного контролю є не покарання, а забезпечення ефективного, законного та відповідального функціонування публічної влади. Тому форми відповідальності можуть варіюватися залежно від ступеня суспільної небезпеки правопорушення, необхідності оперативного реагування та особливостей конкретної ситуації [28, с. 203]. Наприклад, у випадках грубого або систематичного порушення Конституції та законів з боку посадових осіб місцевого самоврядування може застосовуватися така форма відповідальності, як дострокове припинення повноважень, тоді як при незначних порушеннях – обмежитися скасуванням незаконного рішення, внесенням припису або вимоги щодо усунення порушень.

Суттєвим компонентом методологічного аналізу є також інституційний підхід, що орієнтований на вивчення компетенції органів, які уповноважені застосовувати ті чи інші форми конституційно-правової відповідальності. Такий підхід дозволяє відмежувати форми відповідальності, що реалізуються органами державної влади – Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, судами – від форм, які застосовуються самими органами місцевого самоврядування (наприклад, висловлення недовіри секретарю ради або дострокове припинення повноважень членів виконавчого комітету). Цей аспект особливо важливий у контексті забезпечення гарантій місцевого самоврядування, оскільки централізоване застосування заходів відповідальності має бути збалансоване з принципом автономії місцевих громад.

У межах інституційного підходу особливої уваги заслуговує судовий контроль як форма реалізації відповідальності, оскільки саме суди можуть забезпечити неупереджене та юридично обґрунтоване вирішення спорів, пов’язаних із притягненням посадових осіб місцевого самоврядування до

відповідальності. Саме у судовій практиці найчастіше проявляється потреба чіткого розмежування форм і видів відповідальності, оскільки неправильне тлумачення цих категорій призводить до скасування рішень органів місцевого самоврядування або державних органів, що, у свою чергу, впливає на стабільність місцевого управління. Тому обґрунтованість судових рішень багато в чому залежить від наукової чіткості й однозначності класифікаційних підходів.

Удосконалення теоретичної моделі розмежування форм і видів відповідальності потребує також посилення методологічної взаємодії різних підходів. Так, логічний метод дозволяє проаналізувати структурні елементи понять, системний – визначити місце відповідальності у загальній системі правових категорій, порівняльний – виявити універсальні закономірності та національні особливості, а функціональний – пояснити практичне призначення конкретних форм. Це означає, що лише комплексне застосування різних методів може забезпечити достатній рівень наукової обґрунтованості та глибини дослідження.

У підсумку зазначимо, що розмежування форм і видів конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування має ключове значення для формування цілісної теоретико-правової моделі цього інституту. Види відповідальності визначаються як базові категорії, що відображають юридичну природу відповідальності та її місце у системі права, тоді як форми є конкретними механізмами практичної реалізації відповідальності, що забезпечують відновлення або захист конституційного правопорядку. З огляду на це, правильна класифікація форм і видів відповідальності є необхідною для ефективної діяльності органів місцевого самоврядування, забезпечення їхньої підконтрольності й підзвітності та дотримання принципів демократичного управління.

Отже, слід наголосити, що чіткість теоретичного розмежування цих категорій є запорукою вдосконалення законодавства та вироблення таких норм, які не лише відповідатимуть вимогам Конституції України, але й

сприятимуть забезпеченню стабільності та розвитку місцевого самоврядування, підвищенню його ефективності та відповідальності в інтересах територіальних громад.

Санкція традиційно розглядається як невід'ємний, концептуально важливий елемент механізму конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування, оскільки саме вона окреслює характер і масштаб можливих несприятливих наслідків для суб'єктів муніципально-правових відносин. До таких негативних наслідків належать різного роду втрати, обмеження, позбавлення або інші форми юридичних і матеріальних утисків, що можуть бути застосовані у випадку протиправної поведінки або бездіяльності відповідних органів чи посадових осіб. Як слушно зауважує О. В. Батанов, наявність санкції дозволяє розглядати відповідальність не лише як механізм реагування на порушення, а й як специфічний засіб забезпечення конституційно-правового порядку у системі місцевого самоврядування [5, с. 38]. Відповідальність, у такому розумінні, постає формою практичної реалізації санкції, тоді як сама санкція визначає межі та міру цієї відповідальності.

Суб'єктами відповідних правовідносин, на яких поширюється дія конституційно-правових санкцій, виступають територіальні громади як первинні носії публічної влади на місцевому рівні, органи та посадові особи місцевого самоврядування, а також органи державної влади, що беруть участь у здійсненні контролю та нагляду у відповідній сфері. На думку А. С. Григоренко, особливість цього суб'єктного складу полягає у поєднанні публічно-правової природи муніципальної влади та демократичного характеру її легітимації, що зумовлює підвищені вимоги до правомірності діяльності кожного з учасників таких відносин [16, с. 119].

У науковій літературі неодноразово наголошувалося, що конституційно-правові санкції у сфері місцевого самоврядування характеризуються низкою специфічних ознак, які відрізняють їх від санкцій інших галузей національного права [5, с. 38]. По-перше, ці санкції

застосовуються з метою забезпечення належного виконання норм муніципального права, що нерідко функціонують у тісному взаємозв'язку з нормами інших галузей. Як відзначає О. В. Батанов, порушення муніципальних норм часто виявляється через вчинення діяння, відповідальність за яке передбачена, наприклад, кримінальним або адміністративним законодавством, однак навіть у таких випадках порушення конституційних принципів місцевого самоврядування залишається самостійною підставою для застосування відповідної конституційно-правової санкції [[5, с. 40]. Показовим є випадок, коли депутат місцевої ради вчиняє злочин: він одночасно порушує норми кримінального законодавства та норми муніципального права, що регламентують етичні стандарти, обмеження та несумісності. Саме через це застосовується окрема конституційно-правова санкція – дострокове припинення депутатських повноважень.

По-друге, як зауважує А. С. Григоренко, санкції в конституційному праві мають здебільшого узагальнений характер, адже спрямовані не стільки на покарання за конкретне порушення, скільки на забезпечення стабільності, цілісності та функціональної спроможності системи місцевого самоврядування загалом [16, с. 122]. Така «узагальненість» санкцій зумовлена тим, що вони реагують переважно на порушення базових конституційних принципів – законності, підзвітності, відкритості, відповідальності перед громадою – і застосовуються як інструмент захисту публічного інтересу.

Аналіз чинних нормативно-правових актів, що регламентують функціонування інститутів місцевого самоврядування, дає можливість окреслити низку основних різновидів конституційно-правових санкцій, які застосовуються у разі порушення органами та посадовими особами встановлених Конституцією та законами України приписів. Як слушно зауважує З. С. Кравцова, систематизація таких санкцій дозволяє не лише

зрозуміти природу конституційно-правової відповідальності, а й визначити її місце в механізмі стримувань і противаг на муніципальному рівні [46, с. 59].

1. Дострокове позбавлення (зміна) конституційного статусу органу чи посадової особи місцевого самоврядування. Цей різновид санкцій охоплює випадки припинення або зміни конституційно визначених повноважень органів місцевого самоврядування, органів державної влади, їхніх посадових осіб, а також суб'єктів громадянського суспільства. Одним із найбільш поширених прикладів є дострокове припинення повноважень міського голови. Відповідно до частини другої статті 75 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», територіальна громада має право у будь-який момент припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію чи закони України, допускають обмеження прав і свобод громадян або не забезпечують реалізації покладених на них функцій і завдань.

На думку О. І. Маложон, дострокове припинення повноважень посадової особи в окремих аспектах наближається до дисциплінарних заходів, зокрема за процедурою ініціювання та характером правової оцінки поведінки суб'єкта. Водночас, як підкреслює автор, принципова відмінність полягає у значно ширшому спектрі підстав для застосування конституційно-правової санкції, що виходить далеко за межі порушення трудової дисципліни чи недобросовісного виконання службових обов'язків [52, с. 137]. Подібну позицію висловлює й Л. Р. Наливайко, яка наголошує, що конституційно-правова відповідальність спрямована передусім на захист публічного інтересу, а не на забезпечення внутрішньої службової дисципліни [57, с. 12].

2. Ліквідація конституційного порушення шляхом визнання актів незаконними або неконституційними чи зупинення їх дії. До цього виду санкцій належать такі форми реагування, як зупинення дії актів органів місцевого самоврядування та органів державної влади, скасування цих актів або їх окремих положень, а також визнання їх незаконними чи

неконституційними. Частина четверта статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [70] передбачає можливість зупинення рішення місцевої ради сільським, селищним або міським головою у п’ятиденний строк із наступним внесенням його на повторний розгляд. Частина дев’ята цієї ж статті надає радам право скасовувати рішення виконавчих комітетів у межах власної компетенції, тоді як частина десята передбачає можливість судового визнання актів органів місцевого самоврядування незаконними у разі їх невідповідності Конституції або законам України.

У науковій літературі існує дискусія щодо природи зупинення та скасування актів як конституційно-правових санкцій. Так, О. В. Батанов підкреслює, що скасування акта є формою державного примусу, оскільки воно вказує на неправомірність рішень органу, який його ухвалив, і водночас містить негативну оцінку діяльності відповідного суб’єкта [4, с. 40]. Натомість Н. М. Батанова розглядає видання незаконних актів як різновид конституційних правопорушень, наголошуючи, що їх скасування або зупинення є специфічною мірою конституційно-правової відповідальності, яка не виключає можливості притягнення посадових осіб до інших видів відповідальності – дисциплінарної чи адміністративної [7, с. 85].

Іншої думки дотримується Є. І. Бородін та Т. М. Тарасенко, які стверджують, що скасування акту не має карального характеру, оскільки не тягне за собою матеріальних чи юридичних обмежень для суб’єктів, які його ухвалили, а є лише способом «очищення» правового простору від неналежних норм [11, с. 59]. Подібну позицію частково підтримує й Х. Б. Коновейчук, хоча й зазначає, що несприятливі наслідки таких дій можуть проявлятися на рівні репутаційних втрат та зменшення авторитету органу або посадової особи, що ухвалила незаконний акт [36, с. 20].

Як відзначає О. Дашковська, скасування актів місцевого самоврядування слід розуміти не лише як спосіб відновлення законності, а й як інструмент забезпечення підзвітності органів влади територіальній громаді [18, с. 104]. На переконання Ю. В. Делії, саме така санкція

демонструє реальний механізм конституційного контролю на місцевому рівні, що є необхідною умовою розвитку правової держави [19, с. 30].

Як слушно підкреслюють О. Батанов та Н. Батанова, зупинення дії та скасування незаконних актів доцільно тлумачити як самостійний різновид санкцій конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування. На їх переконання, у цьому випадку відбувається надання негативної публічно-правової оцінки діяльності тих органів або посадових осіб, які видали акт, що суперечить законові, а також формуються несприятливі наслідки для відповідних суб'єктів [5, с. 37; 7, с. 85]. Зокрема, систематичне скасування актів певного органу місцевого самоврядування може стати підставою для порушення питання про неналежне виконання ним своїх владних повноважень і потребу у корекції його діяльності.

Скасування акту, має характер категоричного імперативу, адже повністю позбавляє правовий акт будь-якої юридичної сили та усуває всі наслідки, що настали з моменту його ухвалення. Таке рішення відновлює правопорядок і водночас створює певний репутаційний ефект для суб'єкта, діяльність якого була визнана неправомірною.

Разом з тим важливо розмежовувати скасування акта та зупинення його дії. Як відзначає О. Батанов, ці заходи хоча й мають спільну правову природу, однак не є тотожними. Скасування акта означає остаточне припинення його існування в правовій системі, тоді як зупинення має тимчасовий характер та не визначає остаточної долі акта. Зупинення дії є умовним відкладенням його юридичної сили, не анулюючи його ретроспективно і не усуваючи правових наслідків, що виникли до моменту прийняття відповідного рішення [5, с. 37].

3. Визнання недійсним юридично значущого результату. Наступним видом конституційно-правових санкцій у сфері місцевого самоврядування є визнання недійсним юридично значущого результату, що найбільш часто реалізується у виборчому процесі. Йдеться про ситуації, коли підставою для санкції стає порушення законодавства про вибори, що тягне за собою

скасування підсумків голосування, визнання виборів недійсними або проведення повторного голосування.

Порушення вимог виборчого законодавства з боку суб'єктів виборчого процесу – членів виборчих комісій, кандидатів або виборців – формує підставу для застосування санкції у вигляді анулювання результатів виборів. Як зазначає В. М. Шкабаро, таке рішення розглядається як міра державно-правової відповідальності осіб, які не забезпечили реалізацію своїх повноважень відповідно до закону та допустили спотворення волевиявлення громадян [94, с. 82]. Нерідко застосування цієї санкції супроводжується оновленням складу виборчих комісій або переглядом організації виборчого процесу.

Аналіз подібних санкцій демонструє, що одне неправомірне діяння може породжувати різні види юридичної відповідальності. Наприклад, фальсифікація виборчої документації чи інші дії, які призвели до спотворення результатів голосування, спричиняють не лише визнання виборів недійсними, але й кримінальну відповідальність стосовно конкретних осіб, котрі вчинили такі дії. Як слушно зауважує З. С. Кравцова, у цьому випадку не порушується принцип недопустимості подвійного покарання, оскільки до різних суб'єктів застосовуються різні види відповідальності, що відповідають специфіці їхнього правового статусу та ролі у правопорушенні [46, с. 59].

Визнання недійсними результатів виборів виступає формою державного примусу, яка, з одного боку, усуває шкоду, завдану суспільним відносинам у сфері виборчого процесу, а з іншого — має виразний каральний компонент. На думку А. С. Григоренко, така санкція виконує превентивну функцію, оскільки сигналізує всім учасникам виборчого процесу про неприпустимість порушень, що загрожують основам місцевої демократії [16, с. 142].

4. Відкликання депутата місцевої ради виборцями. Інститут відкликання депутата місцевої ради виборцями традиційно розглядається як

особлива форма демократичного контролю територіальної громади за діяльністю свого представника, що має передусім організуючо-превентивне призначення. З огляду на це депутат наділяється не лише певним комплексом прав, але й обов'язком добросовісно та відповідально виконувати свої представницькі функції, адже в протилежному разі він може бути достроково позбавлений свого мандата. Як зауважує українська дослідниця Н. М. Батанова, превентивна природа відкликання полягає у «спонуканні депутата до належної поведінки через усвідомлення потенційної відповідальності перед виборцями» [7, с. 85].

Схожий підхід закріплений і у чинному законодавстві: пункт 4 частини 1 статті 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [70] визначає можливість припинення повноважень депутата за народною ініціативою, що фактично є формою відкликання. На думку О. В. Краснікової, законодавець тим самим «визнає природне право територіальної громади контролювати діяльність своїх представників та впливати на неї» [49, с. 7].

Підстави для відкликання депутата місцевої ради закон чітко окреслює. Серед них:

1) встановлене судом порушення депутатом Конституції чи законів України;

2) систематичне невиконання депутатських обов'язків, що виражається у пропуску понад половини пленарних засідань чи засідань постійної комісії протягом року, а також невиконанні рішень і доручень ради;

3) розбіжність між практичною діяльністю депутата та його передвиборчою програмою, а також програмою політичної партії, від якої його було обрано.

Як відзначає В. В. Кравченко та М. В. Пітцик, тривалий час цей механізм залишався суто декларативним через відсутність деталізованої процедури реалізації, що «фактично нівелювало право громади на вплив на депутата» [47, с. 408]. До прийняття Закону № 602-V від 12 січня 2007 року

відкликання депутата було юридично можливим, однак практично недосяжним. Прийняті ж зміни, як слушно стверджує Г. О. Попадинець, запровадили у політичну систему «імперативний мандат партійного типу», який суттєво дистанціював виборців від процесу дострокового припинення повноважень депутата [66, с. 30].

Слід підкреслити, що місцеве самоврядування за своєю суттю є виключним правом територіальної громади вирішувати питання місцевого значення відповідно до Конституції та законів України. І вибори депутатів місцевих рад, і їх можливе відкликання становлять собою елементи єдиного циклу народного волевиявлення на локальному рівні. Як наголошує М. Корнієнко, саме «здатність громади формувати й припиняти повноваження своїх представників є ключовим маркером її самоврядності» [45, с. 28].

Депутат місцевої ради обирається громадою безпосередньо та на основі принципів загального, рівного і прямого виборчого права, а відтак виступає носієм і виразником інтересів цієї громади. Саме тому він зобов’язаний забезпечувати їх представництво, брати активну участь у роботі ради та у здійсненні місцевого самоврядування.

Структура місцевого самоврядування включає територіальну громаду, відповідну раду, її виконавчі органи, голову громади та органи самоорганізації населення. Відповідно до конституційних засад, саме громада як первинний суб’єкт є носієм повноважень щодо формування або припинення діяльності представницьких органів.

Виходячи з цього, логічним є висновок, що єдиним суб’єктом, уповноваженим як обирати, так і відкликати депутата місцевої ради, виступає територіальна громада, а не політична партія чи її керівний орган. У цьому контексті імперативний мандат, який передав право ініціювати відкликання партійним структурам, прямо суперечить частині 1 статті 7 Європейської хартії місцевого самоврядування. У Хартії наголошено, що мандат місцевих

обраних представників передбачає вільне здійснення ними своїх функцій, що несумісно з партійним контролем за перебуванням депутата на посаді.

Таким чином, якщо до 2007 року громадяни принаймні формально зберігали можливість відкликати свого депутата, то після ухвалення згаданих законодавчих змін реальне право громади впливати на представника було суттєво обмежене. В умовах закритих виборчих списків та домінування імперативного мандата вирішальний вплив на мандат депутата отримали керівники політичних партій та фракцій, що не узгоджується ні з принципами місцевої демократії, ні з міжнародними стандартами у сфері самоврядування.

5. Дострокове припинення повноважень депутата за рішенням представницького органу. Дострокове припинення повноважень депутата місцевої ради, яке здійснюється за рішенням відповідного представницького органу, розглядається в юридичній науці як окрема конституційно-правова санкція, що спрямована на забезпечення законності та доброчесності у діяльності місцевих представників. Такі санкції є невід'ємним елементом механізму політико-правової відповідальності депутатів, оскільки дозволяють органам місцевого самоврядування реагувати на поведінку, що несумісна зі статусом обраної особи [13].

Законодавство України передбачає можливість дострокового припинення депутатських повноважень у разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду, за яким депутата засуджено до покарання, не пов'язаного з позбавленням волі. Така конструкція зумовлена тим, що засудження депутата, навіть до штрафу чи іншого покарання, яке він може відбувати без ізоляції від суспільства, свідчить про порушення ним як кримінально-правових, так і муніципально-правових норм. У подібних ситуаціях депутат фактично «несе подвійну відповідальність – як приватна особа перед державою і як представник громади перед органом місцевого самоврядування».

Водночас у науковому середовищі триває дискусія щодо необхідності саме рішення представницького органу як формальної підстави для припинення мандата у таких випадках. Як відзначає О. Петришин, у разі набрання вироком суду законної сили мандат депутата має припинятися автоматично, оскільки рішення суду є самодостатньою і вищою юридичною підставою для цього [24, с. 562]. Позиція ряду науковців, полягає в тому, що «залучення представницького органу до формального підтвердження юридичного факту лише створює зайві процедурні бар'єри й не відповідає принципу юридичної визначеності» [19, с. 30].

Слід погодитися з тим, що вирок суду, який набрав законної сили, є остаточним і таким, що підлягає виконанню незалежно від додаткових рішень органів місцевого самоврядування. Відтак логічним видається підхід, згідно з яким статус депутата припиняється ex lege, тобто в силу закону, без потреби ухвалення додаткового рішення радою. Такий підхід, на думку багатьох науковців, сприяв би усуненню ризиків політичного зловживання та забезпечив би стабільність правового статусу депутата.

6. Дисциплінарні санкції. Дисциплінарні заходи, що застосовуються до депутатів місцевих рад у процесі їхньої участі у засіданнях та здійсненні представницьких функцій, становлять важливу частину механізму внутрішньої саморегуляції діяльності органів місцевого самоврядування. До системи таких санкцій належать:

– попередження про позбавлення слова;

– позбавлення слова з обговорюваного питання;

– усунення із зали засідання;

– відсторонення головуючого від ведення пленарного засідання;

– утримання частини місячної винагороди депутата;

– оголошення догани;

– порушення питання про відкликання депутата.

Отже, попередження і наступне позбавлення слова є послідовними заходами, які застосовуються у разі використання депутатом некоректних

виразів, образ, висловлювань, що містять заклики до насильства, або у випадках систематичного відхилення від предмета обговорення. Ці санкції не позбавляють депутата мандата, проте суттєво обмежують його можливість брати участь у дебатах, сприяючи відновленню конструктивності засідання.

Санкція у вигляді усунення із зали засідання може застосовуватися на певний визначений радою строк, зокрема до завершення поточної сесії. Так, подібний захід має більш суворий характер, оскільки тимчасово позбавляє депутата можливості здійснювати свої представницькі повноваження в межах пленарного засідання.

Особливе місце серед дисциплінарних санкцій займає утримання частини депутатської винагороди, що є результативним у разі депутатів, які працюють на постійній основі в органах місцевого самоврядування. Порівняно менш оперативною, проте більш суттєвою за наслідками, є догана, що має вагомий психологічний та репутаційний ефект. Оскільки догану накладає рада на пленарному засіданні, вона має характер публічної оцінки поведінки депутата. Повторне порушення після оголошення догани цілком може стати підставою для порушення питання про відкликання депутата територіальною громадою.

Таким чином, система муніципально-дисциплінарних заходів є багаторівневою та дозволяє органам місцевого самоврядування оперативно реагувати на неналежну поведінку депутатів, забезпечуючи дисципліну, порядок та ефективну організацію роботи ради. Її комплексний характер охоплює як оперативні санкції (тимчасове позбавлення слова, усунення із зали), так і більш суттєві інструменти впливу (догана, ініціювання відкликання), що забезпечує баланс між гнучкістю та суворістю правового регулювання.

7. Майнові санкції. Майнові санкції в системі конституційно-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування становлять окремий вид юридичного впливу, спрямованого на відшкодування шкоди, завданої неправомірними рішеннями чи діями

суб’єктів муніципальної влади. Як зазначено у ст. 77 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [70], шкода, заподіяна фізичним або юридичним особам унаслідок протиправних рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, компенсується за рахунок коштів місцевого бюджету, тоді як збитки, завдані неправомірними діями посадових осіб місцевого самоврядування, підлягають відшкодуванню за їхній власний кошт у порядку, визначеному законом.

Водночас у науковій літературі існує дискусія щодо ефективності чинного механізму відшкодування шкоди. Зокрема, фактичне покриття таких збитків здебільшого здійснюється з місцевого бюджету, а отже лягає на плечі територіальної громади, що суперечить принципу справедливості у сфері публічної відповідальності. У цьому контексті актуальним залишається питання вдосконалення правового регулювання, спрямованого на покладання особистої матеріальної відповідальності на посадових осіб, причетних до прийняття незаконних рішень, що і передбачено чинним законодавством.

8. Процесуальні санкції. Процесуальні санкції є важливим інструментом забезпечення належної організації діяльності місцевих рад, оскільки вони спрямовані на реагування на порушення депутатами або посадовими особами встановлених процедурних правил. Такі види санкцій, як правило, закріплюються у регламентах відповідних місцевих рад і можуть істотно відрізнятися за змістом залежно від муніципальної практики.

На думку О. В. Батанова та низки інших дослідників, регламенти місцевих рад виконують функцію «внутрішньої конституції органу», а процесуальні санкції в їхній структурі забезпечують дисципліну, упорядкованість і прогнозованість колегіальної діяльності [5, с. 35]. До таких санкцій можуть належати обмеження права виступу, оголошення процедурних зауважень, відсторонення від участі в обговоренні або голосуванні з окремих питань тощо.

Проблема фінансової стабільності та ідея банкрутства територіальної громади

Особливої уваги потребує питання фінансової стабільності органів місцевого самоврядування, яке залишається практично не розробленим ані в теорії муніципального права, ані на рівні чинного законодавства. Відсутність цілісної моделі фінансової відповідальності унеможливлює формування ефективного механізму функціонування місцевої влади, адже будь-яке ухвалення неправомірних рішень може мати істотно негативні економічні наслідки.

У цьому контексті заслуговує на увагу концепція, запропонована О. Батановим та Н. Батановою, які, як пише авторитетний дослідник О. Батанов, обґрунтовують доцільність запровадження у національне законодавство інституту “банкрутства територіальної громади” та відповідної процедури оголошення або самооголошення такого стану [5, с. 37; 7, с. 86]. На думку зазначених науковців, держава в особі спеціальних органів – приміром, адміністративних судів – має здійснювати оцінку причин фінансової неспроможності громади й визначати, чи була їй надана необхідна допомога.

У разі якщо банкрутство настало з об’єктивних економічних причин, відповідна громада може розраховувати на державну підтримку. Проте якщо буде з’ясовано, що фінансова криза спричинена суб’єктивними чинниками – недбалими рішеннями місцевих органів влади, зловживаннями чи відсутністю управлінської ініціативи, – то, як зазначають дослідники, доцільно тимчасово запровадити централізоване управління на період до чергових місцевих виборів. Реалізація цієї концепції в сучасних умовах політичної нестабільності та протистояння між гілками влади виглядає передчасною, оскільки існує ризик перетворення її на інструмент політичного тиску, а не правового врегулювання. З огляду на домінування принципу політичної доцільності над верховенством права, впровадження інституту банкрутства територіальної громади наразі потребує обережного та комплексного аналізу.

Законодавчі ініціативи щодо відповідальності суб’єктів місцевого самоврядування. Варто також відзначити, що питання вдосконалення

механізму відповідальності в системі місцевого самоврядування неодноразово ставало предметом законодавчих ініціатив. Зокрема, у 2006 році експерти Асоціації міст України та громад ініціювали розроблення проєкту Закону України «Про відповідальність у системі місцевого самоврядування», спрямованого на внесення змін до чинного законодавства у сфері регулювання конституційно-правової відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування.

Метою цього проєкту було удосконалення підстав і видів конституційно-правової відповідальності, уточнення процедур притягнення та звільнення від відповідальності, визначення меж вини органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а також закріплення обставин, що виключають можливість настання відповідальності. Проєкт також передбачав модернізацію підходів до поєднання чи заміни окремих санкцій залежно від характеру правопорушення. Хоча цей законопроєкт не був ухвалений, він окреслив важливі напрями розвитку муніципального законодавства та продемонстрував потребу в кодифікації норм про відповідальність суб'єктів місцевого самоврядування.

Основним призначенням зазначеного законопроєкту має стати нормативне закріплення цілісного юридичного механізму конституційно-правової відповідальності у системі місцевого самоврядування, що передбачає встановлення ефективних правових інструментів та процедур її реалізації.

Передусім закон повинен закласти чіткі законодавчі умови для становлення механізму конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування. Це має відбуватися шляхом нормативної регламентації тих спірних суспільних відносин, які виникають у зв'язку з наявністю специфічних конституційних деліктів, не охоплених чинними законами. Водночас відсутність законодавчо визначених процедур виявлення, кваліфікації та реагування на такі правопорушення істотно ускладнює практику застосування конституційної відповідальності.

Особливої уваги потребує унормування механізмів притягнення та звільнення від відповідальності з урахуванням багатовимірності реалізації права на місцеве самоврядування — у політичній, економічній та соціальній сферах.

Другим ключовим завданням законопроєкту має стати чітке визначення основоположних принципів конституційно-правової відповідальності у системі місцевого самоврядування, що дозволить забезпечити єдність і передбачуваність правозастосовної практики. Окремого врегулювання потребує питання індивідуальної та колективної відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування. Йдеться про встановлення особливостей відповідальності окремих депутатів місцевих рад, представницьких органів територіальних громад, сільських, селищних та міських голів, а також службовців органів місцевого самоврядування. Крім того, необхідно визначити специфіку відповідальності суб'єктів, які беруть участь в організації та проведенні місцевих референдумів, виборів чи загальних зборів жителів. Як наголошує Н. Оніщенко, багаторівневість суб'єктного складу місцевого самоврядування зумовлює складність правового регулювання відповідальності та потребує комплексного підходу [59, с. 176].

Не менш важливим завданням є формування вичерпного переліку підстав для застосування заходів конституційно-правової відповідальності, що має супроводжуватися нормативним визначенням усіх елементів складу відповідних конституційних деліктів – об'єкта, суб'єкта, об'єктивної та суб'єктивної сторін. Адже, лише чітке окреслення елементів складу правопорушення забезпечує можливість уникнути правової невизначеності та зловживань у сфері застосування владних повноважень.

Подальшого удосконалення потребує також система конституційно-правових санкцій, які застосовуються у випадку вчинення деліктів у сфері місцевого самоврядування. На переконання В. І. Мельниченко, доцільним є розширення сучасного переліку санкцій шляхом урахування позитивного зарубіжного досвіду, що дозволило б адаптувати українські механізми

відповідальності до європейських практик демократичного контролю [54, с. 137]. Водночас закон має визначити й коло суб’єктів, яких може бути притягнуто до відповідальності, що необхідно для усунення існуючих прогалин та уникнення вибіркового правозастосування.

Окремою складовою законопроєкту має стати детальна регламентація процесуального порядку застосування заходів конституційно-правової відповідальності, зокрема механізмів оскарження, строків розгляду, способів фіксації порушень та процедур розгляду справ. Так, ефективність інституту відповідальності безпосередньо залежить від якості процесуальних процедур, які повинні бути прозорими, узгодженими та виключати можливість політичного тиску.

У такому комплексному підході й полягає концептуальна значущість майбутнього закону, оскільки він здатний забезпечити реальне функціонування механізмів конституційно-правової відповідальності та підвищити рівень правової культури у сфері місцевого самоврядування.

Отже, на сучасному етапі розвитку інституту місцевого самоврядування питання конституційно-правової відповідальності, зокрема механізмів її реалізації та видового складу санкцій, у чинному українському законодавстві врегульовані недостатньо повно та нерідко суперечливо. Така фрагментарність нормативного забезпечення зумовлює ситуацію, коли перенесення відповідальності зі сфери декларативно-правових засад у площину практичного застосування стає не лише ускладненим, а подекуди й фактично неможливим. Подібна правова невизначеність створює ризики вибіркового правозастосування, унеможливлює належний контроль за поведінкою суб’єктів місцевого самоврядування та суттєво знижує превентивний потенціал інституту відповідальності.

У цьому контексті існуюча система конституційно-правових санкцій, призначена для забезпечення охорони та реалізації норм муніципального права, потребує ґрунтовної модернізації. Слід наголосити, що ефективність санкційного механізму прямо залежить від його комплексності,

пропорційності та відповідності сучасним державно-управлінським реаліям. Одним з можливих напрямів удосконалення є розширення переліку санкцій за рахунок запровадження системи штрафів та інших фінансових заходів впливу, що відповідає практиці багатьох європейських країн та дозволяє посилити дієвість юридичної відповідальності на місцевому рівні.

Разом з тим конституювання санкцій як специфічного різновиду юридичної відповідальності в системі місцевого самоврядування обумовлює необхідність нормативного врегулювання комплексу пов'язаних питань. Йдеться, зокрема, про визначення процедур звільнення від відповідальності, закріплення механізмів застосування санкцій за сукупністю конституційних деліктів, встановлення чітких меж відповідальності окремих суб'єктів, а також про можливість заміни одного виду відповідальності іншим у разі зміни обставин або ступеня суспільної шкідливості порушення. Адже, відсутність чітких нормативних алгоритмів вирішення цих питань створює правовий вакуум, у якому ефективне застосування санкцій стає суттєво ускладненим.

Таким чином, удосконалення системи конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування має бути спрямоване не лише на розширення інструментарію санкцій, але й на формування комплексної та внутрішньо узгодженої правової процедури їх застосування, що забезпечить передбачуваність, об'єктивність і правову визначеність у діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

2.2. Види конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування та їх специфічні риси

Проблема класифікації видів конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування посідає важливе місце в сучасних наукових дослідженнях, оскільки вона безпосередньо пов'язана із

визначенням ефективних механізмів впливу на осіб, які здійснюють владні повноваження від імені територіальної громади та мають особливий правовий статус. Розуміння різновидів відповідальності дає змогу не лише встановити логічну структуру відповідного інституту, але й забезпечити узгодженість процедур її реалізації, що є особливо актуальним в умовах активних трансформацій публічної влади і децентралізації.

У науковій теорії конституційного права традиційно підкреслюється, що конституційно-правова відповідальність є різновидом публічно-правової відповідальності, проте вона має низку специфічних ознак, які суттєво відрізняють її від інших видів відповідальності. До таких ознак належать: конституційна природа порушених норм, публічний характер суб’єкта, особливий порядок притягнення до відповідальності, а також спрямованість відповідних заходів на відновлення порушених конституційних принципів функціонування місцевого самоврядування. Саме тому класифікація видів цієї відповідальності має базуватися на функціональному та нормативно-правовому підходах, що дозволяють визначити специфіку кожного виду та відобразити його роль у механізмі забезпечення законності в діяльності посадових осіб місцевих органів влади.

У юридичній науці існують різні підходи до класифікації видів конституційно-правової відповідальності, однак найпоширенішими є класифікації за: суб’єктом відповідальності; підставами притягнення; характером застосовуваних санкцій; процесуальною формою реалізації. З огляду на специфіку органів місцевого самоврядування, доцільно виокремлювати такі основні види конституційно-правової відповідальності посадових осіб [60, с. 23]:

1) відкликання виборною громадою;

2) дострокове припинення повноважень;

3) усунення з посади у судовому або квазісудовому порядку;

4) відставка або примусове звільнення;

5) визнання актів незаконними та здійснення інституційних санкцій;

6) дисциплінарні заходи конституційного характеру;

7) інституційно-політична відповідальність, реалізована у формах, передбачених конституційними нормами.

Кожен із зазначених видів має власні підстави, порядок реалізації та правові наслідки, що зумовлює їх правову природу як складових єдиного механізму конституційно-правової відповідальності.

Одним з найбільш демократичних видів конституційно-правової відповідальності є відкликання виборних посадових осіб, зокрема сільських, селищних і міських голів, а також депутатів місцевих рад. Цей вид відповідальності безпосередньо випливає зі змісту принципу народного суверенітету, відповідно до якого громада має право контролювати діяльність осіб, що були обрані нею шляхом прямого волевиявлення.

Відкликання має яскраво виражену політико-правову природу, оскільки з одного боку ґрунтується на політичній оцінці діяльності посадової особи, а з іншого – базується на правових процедурах, чітко регламентованих законом. Специфічною рисою цього виду є те, що ініціювання процедури залежить не від органів державної влади, а від членів територіальної громади, що відрізняє його від інших форм відповідальності, які зазвичай реалізуються владними структурами.

Правовими підставами відкликання є неналежне виконання посадових повноважень, порушення Конституції та законів України, а також втрата довіри громади. Характерною особливістю є те, що санкція застосовується у формі припинення повноважень без можливості їх подальшого поновлення, що підкреслює остаточний та безповоротний характер рішення.

Дострокове припинення повноважень посадових осіб місцевого самоврядування. Цей вид відповідальності є однією з ключових конституційно-правових форм реагування на порушення, допущені посадовими особами місцевого самоврядування під час виконання своїх функцій. На відміну від відкликання, яке ініціюється громадою, дострокове

припинення повноважень здійснюється в межах встановленої законом процедури компетентним органом.

Підставами для дострокового припинення повноважень можуть бути:

– порушення Конституції або законів України;

– рішень суду щодо скасування актів посадової особи;

– систематичне невиконання службових обов’язків;

– неможливість виконання повноважень із причин, визначених законом.

Специфічною рисою цього виду відповідальності є те, що він несумісний із політичними оцінками, оскільки ґрунтується на юридичних фактах, які мають бути підтверджені документально чи процесуально. У цьому проявляється правовий характер санкції, що має забезпечувати об’єктивність рішення і недопущення політичних зловживань.

Усунення з посади у судовому порядку. Усунення з посади за рішенням суду є однією з найбільш правових, формалізованих і захищених процедур, що передбачає встановлення факту порушення посадовою особою норм Конституції, законів або інших актів, які регулюють діяльність місцевого самоврядування. Цей вид відповідальності має чітко виражений процесуальний характер, оскільки застосовується лише після розгляду справи судом, який визначає наявність підстав та відповідність дій посадової особи вимогам законодавства. Значення цього виду полягає у забезпеченні дотримання принципу верховенства права, а також у гарантуванні інституційного балансу між гілками влади. Специфічною рисою є те, що судове усунення з посади не є політичною санкцією, а виступає юридичним наслідком конкретного порушення, яке має правовий характер. Це забезпечує високий рівень захисту прав посадової особи, адже рішення може бути оскаржене у встановленому законом порядку.

Визнання актів посадової особи незаконними та застосування інституційних санкцій. До цього виду конституційно-правової відповідальності належить скасування або визнання недійсними

нормативних чи індивідуальних актів посадових осіб місцевого самоврядування. Хоча така санкція не завжди призводить до припинення повноважень посадової особи, вона має істотне значення для забезпечення законності, оскільки усуває правові наслідки неправомірних рішень. Специфічною рисою є те, що відповідальність реалізується не шляхом безпосереднього впливу на суб'єкта, а шляхом впливу на правові акти, видані цим суб'єктом. Таким чином, відбувається відновлення правового порядку, порушеного неправомірними діями, а також забезпечується превентивний ефект щодо подальших порушень. Цей вид відповідальності вважається інституційним, оскільки його застосування спрямоване на захист інституційної стабільності та правової визначеності у діяльності органів місцевого самоврядування.

Дисциплінарні заходи конституційного характеру. Дисциплінарні санкції можуть застосовуватися до посадових осіб місцевого самоврядування у випадках порушення ними службових обов'язків або недотримання вимог етичної поведінки. Хоча дисциплінарна відповідальність традиційно відноситься до трудового чи адміністративного права, у контексті конституційно-правового статусу посадових осіб вона набуває специфічних рис. До таких рис належать [71, с. 109]:

– підвищені вимоги до обґрунтованості рішень про дисциплінарне стягнення;

– зв'язок із забезпеченням публічного інтересу;

– можливість паралельної реалізації інших видів відповідальності.

Специфічність дисциплінарних заходів у межах конституційно-правового механізму полягає у тому, що вони спрямовані на підтримання професійної етики та належного стандарту поведінки посадових осіб, а не лише на покарання за конкретне правопорушення.

Інституційно-політична відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування. Цей вид відповідальності є найбільш дискусійним у конституційно-правовій науці, оскільки межує з політичною

відповідальністю, але в той самий час має нормативне підґрунтя. Інституційно-політична відповідальність охоплює такі форми, як:

– висловлення недовіри місцевою радою;

– ініціювання розгляду питання про відповідність посаді;

– оцінювання ефективності діяльності посадової особи.

Специфічність цього виду полягає у поєднанні політичних та правових елементів, що зумовлює неоднозначність його правової природи. Однак він залишається важливою складовою механізму підконтрольності та підзвітності посадових осіб, забезпечуючи можливість реагування на неефективну діяльність без необхідності встановлювати факт порушення закону.

Отже, види конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування становлять складну та багатовимірну систему, у якій кожен вид має власні специфічні риси, зумовлені правовою природою посадових осіб, їх статусом та обсягом владних повноважень. Усі ці види спрямовані на забезпечення законності, прозорості, підзвітності та ефективності діяльності суб’єктів місцевого самоврядування, що є ключовою умовою розвитку демократичного врядування в Україні.

Депутати місцевих рад як представники територіальної громади наділені особливим статусом, який передбачає, з одного боку, гарантії їхньої діяльності, а з іншого – підвищену публічну відповідальність за неналежне виконання своїх повноважень. Конституційно-правова відповідальність депутатів місцевих рад пов’язана передусім із реалізацією принципу народного представництва, згідно з яким депутат зобов’язаний діяти виключно в інтересах громади та у межах Конституції і законів України. Тому система відповідальності депутатського корпусу має дві ключові функції: забезпечення належного виконання депутатського мандата та запобігання зловживанням, що можуть порушувати баланс інтересів громади.

Серед основних форм вияву персональної відповідальності депутатів слід виокремити:

– дострокове припинення повноважень депутата, зокрема у випадках систематичного невиконання обов’язків, прогулів сесійних засідань, порушення несумісності мандата з іншими видами діяльності (ст. 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

– відкликання депутата за народною ініціативою, що становить найбільш яскраву форму демократичного контролю територіальної громади над виборними особами та є проявом прямої демократії, передбаченої ст. 38 Конституції України;

– припинення повноважень депутата у разі набуття законної сили обвинувального вироку суду, що вказує на зв’язок конституційної відповідальності з іншими видами юридичної відповідальності.

Особливість відповідальності депутатів полягає в тому, що її види нерозривно пов’язані з політико-правовою природою представницького мандата. На відміну від посадових осіб, які виконують функції виконавчої влади на місцевому рівні, депутати представляють інтереси територіальної громади і несуть відповідальність перед нею безпосередньо. Саме тому інститут відкликання депутата визнається одним із найбільш демократичних механізмів реалізації конституційної відповідальності, хоча його практична реалізація в Україні зустрічає значні труднощі через складність процедур та політичні конфлікти всередині рад.

3. Інституційна конституційно-правова відповідальність органів місцевого самоврядування. На відміну від персональної відповідальності посадових осіб, інституційна відповідальність спрямована на орган місцевого самоврядування як колективний суб’єкт. Її сутність полягає в тому, що місцева рада, виконавчий комітет або інший орган відповідає за власні рішення, дії чи бездіяльність, які суперечать Конституції та законам України, або порушують принципи демократичної організації місцевого самоврядування.

Визнання актів органів місцевого самоврядування незаконними. Одним із ключових різновидів інституційної відповідальності є скасування або

визнання незаконними актів місцевої ради чи виконавчого комітету. Така форма відповідальності реалізується через судовий контроль, який має на меті забезпечення верховенства права на місцевому рівні та запобігти прийняттю органами самоврядування рішень, що виходять за межі їхньої компетенції або порушують права громадян. У цьому сенсі інституційна відповідальність виконує насамперед правовідновлювальну функцію, адже усуває наслідки незаконних рішень і гарантує захист публічних та приватних інтересів.

Дострокове припинення повноважень місцевої ради. Більш суворим видом інституційної відповідальності є дострокове припинення повноважень місцевої ради, яке може бути застосоване у разі:

1) систематичного ухилення від виконання своїх повноважень;

2) неприйняття бюджету;

3) прийняття рішень з явним перевищенням компетенції;

4) блокування роботи виконавчих органів.

Хоча ця процедура має політичні елементи, її підстави та наслідки чітко закріплені законом, що дозволяє розглядати її як вид конституційно-правової відповідальності. Вона спрямована на забезпечення стабільності й безперервності місцевого управління, а також попередження ситуацій, коли рада стає джерелом деструктивного впливу на розвиток територіальної громади.

Організаційно-політичні види відповідальності відрізняються тим, що вони не обов'язково ґрунтуються на юридичному порушенні; підставою може бути втрата політичної підтримки, конфлікт між органами місцевого самоврядування або неспроможність посадової особи забезпечити ефективне виконання функцій. Таким чином, організаційно-політична відповідальність є засобом внутрішнього політичного регулювання в межах місцевої системи влади.

Водночас організаційно-політична відповідальність поєднує правові та політичні елементи й є специфічною для демократичних інститутів місцевого

самоврядування. Вона охоплює заходи, які не завжди є санкціями у вузькому юридичному сенсі, але спрямовані на відновлення ефективності управління та підтримання політичної стабільності в громаді. До таких видів відповідальності відносять: висловлення недовіри міському голові, що може спричинити відставку (ст. 79 Закону «Про місцеве самоврядування») [70]; висловлення недовіри секретарю ради або членам виконавчого комітету, що має наслідком припинення їхніх повноважень; розпуск виконавчого комітету радою.

Хоча загальні принципи конституційно-правової відповідальності є єдиними для всіх суб'єктів місцевого самоврядування, окремі категорії посадових осіб наділені особливими видами відповідальності, зумовленими специфікою їхнього функціонального статусу. До таких суб'єктів належать: секретар місцевої ради, староста, члени виконавчих органів, керівники комунальних підприємств, голови районних у містах рад (у разі їх наявності).

Секретар ради виконує частину повноважень міського голови у разі його відсутності та організовує роботу ради. Тому на нього покладається персональна відповідальність за належну організацію сесій, підготовку проектів рішень, ведення протоколів, контроль за дотриманням регламенту. При неналежному виконанні цих функцій рада може: висловити недовіру секретарю, достроково припинити його повноваження, визнати його дії незаконними через суд.

З огляду на це відповідальність секретаря поєднує правові та політичні елементи, що відрізняє її від відповідальності інших посадових осіб, які не є членами депутатського корпусу.

Інститут старост був запроваджений у рамках реформи децентралізації та має на меті забезпечити представництво інтересів жителів старостинських округів у діяльності органів місцевого самоврядування. Конституційно-правова відповідальність старости включає: дострокове припинення повноважень за рішенням ради громади; відповідальність за порушення законодавства та невиконання обов'язків; усунення з підстав втрати довіри

громади. Особливістю є те, що відповідальність старости має «подвійну» природу: він є одночасно і посадовою особою, і представником відповідної спільноти, що підсилює політичний аспект його діяльності.

Члени виконавчого комітету несуть відповідальність переважно в інституційно-організаційній формі, оскільки їхні повноваження тісно пов’язані з діяльністю самого органу. Зокрема, відповідальність може полягати у: достроковому припиненні повноважень за рішенням ради; притягненні до відповідальності за перевищення компетенції; визнанні незаконними рішень, у прийнятті яких вони брали участь. Вони не мають індивідуального виборного мандата, тому підстави відповідальності більшою мірою визначаються їхньою службовою дисципліною та дотриманням правових процедур.

Належне застосування кожного виду відповідальності потребує чітких процедур, які мають бути гарантовано передбачені законом. Механізми реалізації поділяються на:

1. Процедури внутрішнього контролю. Ці механізми належать до компетенції самої ради та її виконавчих органів і включають: голосування щодо недовіри, розгляд депутатських запитів, діяльність постійних комісій, внутрішнє службове провадження.

Процедури внутрішнього контролю є найбільш гнучкими і швидкими, однак часто мають значний політичний компонент, що може впливати на їх об’єктивність.

2. Судовий контроль. Судовий механізм є ключовим для застосування інституційної відповідальності, оскільки лише суд має право: визнавати незаконними акти місцевих рад, скасовувати рішення виконавчих органів, встановлювати порушення компетенції, розглядати спори щодо дострокового припинення повноважень. Рішення суду є юридичним фактом, що має наслідком реалізацію відповідного виду відповідальності, тому судовий механізм слід вважати центральним інструментом реалізації правових санкцій.

3. Громадський контроль. Важливе місце серед механізмів реалізації видів відповідальності посідає громадський контроль, який здійснюється через: місцеві референдуми, загальні збори громадян, електронні петиції, місцеві ініціативи, право громади на відкликання депутатів. Громадський контроль сприяє підвищенню рівня прозорості діяльності публічних органів та формуванню відповідальної поведінки посадових осіб.

Хоча конституційно-правова відповідальність є самостійним видом юридичної відповідальності, вона тісно взаємодіє з іншими видами, що зумовлено комплексністю правового статусу посадових осіб.

Багато порушень, що можуть стати підставою для конституційної відповідальності, водночас можуть утворювати склад адміністративного проступку (наприклад, порушення фінансової дисципліни, бюджетного законодавства, вимог антикорупційного законодавства). У такому разі адміністративна відповідальність може стати підставою чи каталізатором конституційно-правової відповідальності (наприклад, у випадку визнання особи винною у корупційному правопорушенні).

Дисциплінарна відповідальність є типовою для посадових осіб місцевого самоврядування, які працюють на умовах служби в органах місцевого самоврядування. Вона не має політичного характеру і спрямована виключно на дотримання службової дисципліни. Однак порушення службових обов’язків можуть стати і підставою конституційно-правової відповідальності – у випадку системності порушень або їх значного негативного впливу на діяльність громади.

У разі вчинення кримінального правопорушення посадова особа може не лише понести кримінальне покарання, але й бути позбавлена повноважень на підставі вироку суду. Таким чином, кримінальна відповідальність може «запускати» механізм конституційної відповідальності, оскільки публічний статус посадової особи є несумісним із перебуванням під судимістю.

Отже, можна сформулювати такі висновки:

1. Види конституційно-правової відповідальності утворюють цілісну систему, що включає персональну, інституційну та організаційно-політичну відповідальність.

2. Кожен вид має власні підстави, механізми застосування та правові наслідки.

3. Персональна відповідальність найбільш чітко виражена щодо міських голів і депутатів, тоді як інституційна – щодо органів місцевого самоврядування як колективних суб'єктів.

4. Організаційно-політична відповідальність поєднує елементи права та політики і слугує засобом внутрішнього регулювання в громаді.

5. Існують специфічні види відповідальності окремих посадових осіб (секретарів, старост, членів виконкомів).

6. Реалізація видів відповідальності здійснюється через комплекс механізмів – внутрішній, судовий та громадський контроль.

7. Види конституційно-правової відповідальності тісно пов'язані з адміністративною, дисциплінарною та кримінальною відповідальністю.

2.3. Зміст конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування та особливості застосування санкцій конституційно-правової відповідальності

Становлення інституту місцевого самоврядування в Україні є процесом, що нерозривно пов'язаний із формуванням та подальшим удосконаленням системи колегіальних представницьких органів, на які покладається основний обсяг повноважень щодо реалізації завдань місцевого самоврядування. Саме ці органи виступають ключовою ланкою у забезпеченні здійснення влади на локальному рівні, адже вони покликані приймати рішення від імені територіальної громади та в її інтересах, дотримуючись вимог законності та принципів публічності. Зазначена позиція

повністю відповідає міжнародним стандартам, насамперед положенням Європейської хартії місцевого самоврядування, яка була ратифікована Україною й відповідно стала складовою національної правової системи [7, с. 86]. Згідно з її нормами, місцеве самоврядування розглядається як гарантоване державою право та реальна спроможність органів місцевої влади регулювати вагому частину суспільних справ та здійснювати управління ними в межах закону, під власну відповідальність і в інтересах мешканців відповідної території.

У науковій літературі аналіз різних концептуальних підходів до розуміння феномену представництва дає змогу визначати представницькі органи місцевого самоврядування як специфічні структури публічної влади, що формуються шляхом виборів громадянами або окремими групами жителів територіальної громади й покликані відображати та захищати інтереси суб'єктів, які беруть участь у їх формуванні [15, с. 43]. Однак ураховуючи те, що первинним носієм влади й самостійним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада, між нею та представницьким органом виникає комплекс правовідносин, у центрі яких перебуває принцип відповідальності. Цей принцип зумовлює необхідність підзвітності та підконтрольності діяльності ради громаді, а також закріплює її право на дострокове припинення повноважень такого органу у випадках, установлених законодавством.

У працях вітчизняних дослідників зазначається, що відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування має низку специфічних ознак, серед яких акцентується на системності, інституційності механізмів її реалізації, колективному характері прийняття рішень, а також на поєднанні перспективного та ретроспективного аспектів відповідальності [23, с. 9]. У цьому контексті доцільно погодитися з тим, що системність передбачає інтегрованість відповідальності у структуру всього механізму публічної влади; інституційність підкреслює нормативно визначений характер процедур та підстав притягнення до відповідальності; колективність

обумовлена тим, що рішення представницького органу ухвалюються колегіально, а їх правові наслідки поширюються на всіх членів відповідного органу.

Ознака системності у змісті конституційно-правової відповідальності проявляється передусім у тому, що місцеве самоврядування функціонує як внутрішньо узгоджена та структурно впорядкована система, у межах якої взаємодія територіальної громади з представницькими, виконавчими та іншими органами супроводжується постійним обміном управлінськими рішеннями та політичною інформацією [33, с. 325]. Ефективність такої системи значною мірою визначається тим, наскільки гармонійно вибудовані відносини між первинним носієм влади – громадою – та її представницькими інституціями, адже баланс між ними забезпечується саме через механізм відповідальності, який виконує роль стабілізатора та коректора владної діяльності.

Інституційний характер відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування зумовлений тим, що процедура її реалізації детально врегульована у нормативно-правових актах і передбачає чітку послідовність взаємопов’язаних юридичних дій, кожна з яких має бути здійснена у визначеній законом формі та у встановлені строки [3]. Завдяки цьому відповідальність набуває не лише юридичної визначеності, а й передбачуваності, що виключає можливість довільного чи політично вмотивованого застосування санкцій.

Специфіка відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування полягає також у тому, що механізми дострокового припинення повноважень можуть застосовуватися як до окремих депутатів – членів відповідної ради, так і до ради в цілому як до колегіального суб’єкта публічної влади [61, с. 114]. Саме тому у науковій літературі неодноразово наголошується, що відповідальність представницьких органів має dual nature, тобто може проявлятися як у індивідуальному, так і в колективному вимірі. Індивідуальна відповідальність пов’язується із припиненням депутатських

повноважень, у тому числі шляхом відкликання депутата виборцями, тоді як колективна відповідальність проявляється у можливості розпуску ради іншим компетентним органом або безпосередньо територіальною громадою [62].

Водночас видається обґрунтованим підхід, згідно з яким застосування терміна «індивідуальна відповідальність органу» є концептуально некоректним, оскільки виборна особа не може нести персональну відповідальність за рішення, що ухвалюються колегіально. У цьому контексті відкликання депутата слід розглядати не як форму відповідальності представницького органу, а як самостійну форму конституційно-правової відповідальності депутата як індивідуального виборного суб'єкта, діяльність якого оцінюється виборцями.

У сучасній юридичній літературі висловлюються й альтернативні підходи. Так, Я. М. Сандул слушно зауважує, що негативний аспект відповідальності перед населенням притаманний насамперед виборним посадовим особам місцевого самоврядування, оскільки він реалізується через інститут відкликання. Натомість виборні представницькі органи несуть перед населенням переважно позитивну (політичну) відповідальність, яка виявляється у регулярному звітуванні про результати своєї діяльності [80, с. 172]. У цьому зв'язку доцільно вести мову про дуалістичний характер відповідальності представницьких органів: з одного боку, вона охоплює позитивний (політичний) вимір, що відображається у вимозі до виборних суб'єктів періодично інформувати громаду про свою роботу; з іншого боку – юридичний (негативний) вимір, пов'язаний із можливістю застосування до органу або окремої посадової особи визначених законом санкцій у разі допущення правопорушення.

Попри те що інститут звітування є важливим інструментом забезпечення відкритості діяльності виборних осіб, чинне українське законодавство передбачає обов'язок звіту лише для окремих депутатів місцевих рад, тоді як колективна форма звіту представницького органу як

цілісного суб’єкта публічної влади нормативно не встановлена та не має визначеного порядку реалізації. За таких умов об’єктивне оцінювання діяльності всієї ради на основі звітів лише окремих її членів є неможливим, оскільки фрагментарний характер інформації не дозволяє сформувати цілісне уявлення про ефективність роботи колегіального органу. Саме тому єдиною реальною формою юридичної відповідальності представницького органу місцевого самоврядування слід визнати його колективну негативну конституційно-правову відповідальність, що проявляється у достроковому припиненні повноважень ради в цілому.

Разом з тим доводиться констатувати відсутність у чинному правовому регулюванні прямого зв’язку між результатами звітів депутатів перед виборцями та можливістю застосування санкцій до ради як колегіального органу у разі отримання значною кількістю депутатів негативної оцінки своєї діяльності. У зв’язку з цим видається доцільним запропонувати удосконалений механізм відповідальності. На нашу думку, за результатами публічного звітування депутата перед територіальною громадою має ухвалюватися відповідна резолюція, що відображала б позитивну чи негативну оцінку діяльності обраного представника. Якщо ж негативну резолюцію отримають більше половини складу представницького органу, таке колективне невдоволення виборців може бути сформульоване як підстава для ініціювання процедури дострокового припинення повноважень ради у цілому.

Водночас упровадження подібної моделі потребує розроблення чіткого нормативного регулювання порядку проведення депутатських звітів, включаючи визначення критеріїв їх змісту, вимог до кворуму виборців, способу фіксації результатів оцінки та процедур ухвалення резолюції. Такий підхід дозволив би підвищити реальний рівень політичної відповідальності, одночасно перетворивши звітування з формальної процедури на дієвий інструмент демократичного контролю громади над діяльністю своїх представників.

Узагальнюючи підходи до визначення юридичної природи даного інституту, варто підкреслити, що конституційно-правова відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування полягає у настанні певних негативних наслідків саме для органу як колегіального суб'єкта публічної влади. У свою чергу факт притягнення цього органу, так само як і інших органів або посадових осіб місцевого самоврядування, до конституційно-правової відповідальності означає застосування до нього відповідних конституційно-правових санкцій. Санкція становить невід'ємний структурний елемент механізму відповідальності, оскільки саме вона вказує на характер негативних наслідків – юридичних, політичних чи матеріальних – які настають або можуть настати внаслідок неправомірної чи неефективної діяльності відповідного органу або посадової особи.

Варто зазначити, що положення статті 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [70], на які вже зверталася увага у цій роботі, фактично відображають механізм конституційно-правової відповідальності органу місцевого самоврядування. Водночас у науковому дискурсі існує позиція, відповідно до якої дострокове припинення повноважень виборного органу не може ототожнюватися з інститутом місцевого референдуму та не повинно бути пов'язане з його процедурою.

В. І. Топузов стверджує, що результати однієї форми безпосередньої демократії можуть бути змінені лише шляхом застосування іншої аналогічної форми [91, с. 247]. Отже, на його думку, припинення діяльності виборного органу має здійснюватися виключно на основі волевиявлення того самого кола виборців, які брали участь у формуванні цього органу.

Досвід зарубіжних країн свідчить про відсутність уніфікованого підходу до дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування шляхом проведення референдумів. У низці держав (Чехія, Угорщина, Польща, Австрія) можливість такого впливу передбачена законом, тоді як в інших країнах (наприклад, Бельгії) подібна процедура законодавчо не допускається. У деяких правових системах застосовується

механізм так званого «народного розпуску» представницького органу. Зокрема, у ряді швейцарських кантонів конституції передбачають, що питання про розпуск і переобрання всього складу представницького органу виноситься на референдум за ініціативою певної кількості виборців. У разі підтримки такої пропозиції населенням представницький орган підлягає розпуску, а вибори нового складу призначаються невідкладно.

У науковій класифікації референдуми щодо дострокового припинення повноважень виборних органів нерідко відносять до адміністративних референдумів. Подібний механізм, наприклад, закріплено у частині шостій статті 60 Конституції Австрії. Таким чином, у багатьох державах саме місцевий референдум виступає найбільш поширеною формою реалізації дострокового припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Варто окремо зупинитися на відсутності практичного застосування відповідних законодавчих положень, навіть у період дії Закону України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми». За час існування незалежної України зафіксовано лише окремі спроби територіальних громад ініціювати дострокове припинення повноважень певних представницьких органів місцевого самоврядування. Однак жодна з таких ініціатив не була успішно реалізована та не завершилася проведенням реального референдуму. Ситуація пояснюється тим, що хоча законодавець і визначив місцевий референдум як формальний спосіб дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування, він фактично допустив істотну прогалину: механізм реалізації цього інституту нормативно не був прописаний**.** Внаслідок цього місцевий референдум так і не став дієвим інструментом демократичного врегулювання питань місцевого значення.

Серед ключових чинників, що зумовили таку ситуацію, науковці виділяють: 1) відсутність цілісних та концептуально оновлених теоретичних засад інституту місцевого референдуму; 2) відсутність чинного спеціального закону про місцеві референдуми та затягування з ухваленням його нової

редакції; 3) розрив між задекларованими конституційними нормами та реальною практикою їх застосування; 4) недостатній рівень обізнаності членів територіальних громад щодо механізмів вирішення питань місцевого значення та форм їх участі у прийнятті управлінських рішень.

Окремої уваги потребує питання співвідношення галузевої належності норм і механізмів відповідальності. Кожна галузь права має забезпечувати реалізацію своїх норм притаманними їй юридичними засобами та санкціями. Наявність власних заходів відповідальності є такою ж обов'язковою ознакою галузі права, як і визначене коло суспільних відносин, що регулюються її нормами. Відтак застосування конституційно-правових норм та реалізація конституційно-правової відповідальності можливі лише через використання власних конституційно-правових санкцій**,** які відповідають природі цієї галузі та її функціям.

На думку П. Б. Пилипишина, конституційно-правові санкції як форма реалізації конституційно-правової відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування становлять собою встановлені законом негативні наслідки – правові обмеження примусового характеру, що застосовуються до відповідних суб'єктів у разі невиконання ними конституційних обов'язків або недобросовісного використання наданих їм прав [61, с. 145].

Санкції, передбачені у сфері місцевого самоврядування, виконують особливу функцію, обумовлену специфікою суб'єктного складу та характером правовідносин у цій галузі. У науковій літературі слушно підкреслюється, що їх призначення полягає передусім у забезпеченні організуючого, стимулюючого, виховного та превентивного впливу на поведінку відповідних суб'єктів. Водночас не можна применшувати і головне призначення таких санкцій – покарання за порушення конституційно-правових норм, що проявляється у настанні для органів та посадових осіб певних несприятливих юридичних наслідків.

Аналіз зазначених санкцій свідчить про наявність низки характерних рис. Насамперед, вони застосовуються саме в межах реалізації

конституційно-правової відповідальності, хоча можуть поєднуватися із заходами інших видів юридичної відповідальності. Так, коли депутат місцевої ради вчиняє злочин, він порушує не лише норми кримінального законодавства, а й вимоги законів «Про місцеве самоврядування в Україні» [70] та «Про статус депутатів місцевих рад» [75]. Внаслідок цього, окрім кримінальної відповідальності, до нього може бути застосована й конституційно-правова санкція у вигляді дострокового припинення депутатських повноважень.

У літературі також слушно зазначається, що подібні санкції мають узагальнений характер – вони застосовуються не за порушення однієї конкретної норми, а за порушення певної сукупності, системи норм, що визначають статус та обов'язки відповідних суб'єктів [5, с. 39]. Так, процедура відкликання депутата місцевої ради виступає санкцією не за один окремий проступок, а за порушення основних вимог і принципів, які регламентують діяльність депутата як виборної посадової особи.

У науковій літературі одним із традиційних заходів конституційно-правової відповідальності визнається зупинення або скасування актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Так, скасування акту фактично є формою оцінки діяльності органу, який його ухвалив, і виступає різновидом державного примусу, а отже – санкцією. Видання незаконних актів слід кваліфікувати як окремий різновид конституційних правопорушень, якщо внаслідок прийняття акта відбувається порушення конституційних норм. Відповідно, скасування або зупинення дії неконституційного акта є формою конституційно-правової відповідальності, яка, однак, не виключає можливості одночасного застосування й інших видів юридичної відповідальності щодо порушників.

Чинне українське законодавство передбачає можливість застосування таких заходів. Так, відповідно до пункту 4 статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [70], рішення сільської, селищної чи міської ради протягом п'яти днів після його прийняття може бути зупинене

відповідним головою та внесене на повторний розгляд із наведенням зауважень. Крім цього, пункт 10 цієї ж статті передбачає, що акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування, які суперечать Конституції або законам України, можуть бути визнані незаконними в судовому порядку.

Разом з тим, у науковому середовищі існує і протилежний підхід. Деякі дослідники стверджують, що зупинення або скасування акта є виключно механізмом усунення з правової системи незаконного нормативного акта, а не заходом впливу на осіб, які його прийняли. Так, Д. Є. Хріпливець зазначає, що визнання акта цілком або частково незаконним чи неконституційним саме по собі не створює для суб'єктів його видання жодних матеріальних чи юридичних обмежень. Подібної позиції дотримуються й окремі українські вчені [93]. Наприклад, Д. М. Лук'янець, фактично заперечуючи конституційну відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності, вважає такі дії формою усунення наслідків протиправної поведінки, але не способом впливу на порушника [51, с. 48].

Попри наявність дискусії, вважаємо, що зупинення та скасування незаконних актів доцільно розглядати як санкції конституційно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування. У таких випадках держава фактично надає негативну публічно-правову оцінку діяльності відповідного органу, що створює для нього несприятливі наслідки. Крім того, систематичне скасування актів певного органу може бути підставою для порушення питання щодо неналежного виконання ним своїх функцій та обов'язків. Варто також наголосити, що зупинення та скасування акта є суміжними, але не тотожними заходами: зупинення носить тимчасовий характер і не вирішує остаточно юридичну долю акта, тоді як скасування означає повне анулювання його дії.

Скасування чи зупинення дії акта представницького органу місцевого самоврядування становить одну з форм конституційно-правових санкцій, що можуть бути застосовані до цих органів у разі порушення ними вимог законодавства або неналежного виконання своїх повноважень. Водночас

специфіка конституційно-правової відповідальності місцевої ради перед територіальною громадою полягає насамперед у можливості застосування до неї заходів владного впливу, кінцевою метою яких є позбавлення ради права здійснювати місцеве самоврядування. Такий вплив реалізується у формі дострокового припинення її повноважень, що фактично означає втрату органом легітимного мандату громади.

У структурі місцевого самоврядування України сільські, селищні та міські голови посідають особливе, притаманне виключно цим посадовим особам місце. У науці конституційного права тривалий час точиться дискусія щодо визначення правової природи інституту голови територіальної громади, що безпосередньо впливає на підходи до кваліфікації їх конституційно-правової відповідальності. Наукові позиції розмежовуються переважно за двома векторами. Частина дослідників вважає голів самостійними суб'єктами місцевого самоврядування, які реалізують власний обсяг владних повноважень незалежно від інших органів. Інші, навпаки, розглядають їх як посадових осіб, функціонально підпорядкованих представницьким органам – передусім місцевим радам. Вибір тієї чи іншої концепції визначає підхід до питання: перед ким саме, у якій формі та в яких межах голови несуть відповідальність.

Відповідно до статті 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [70], сільський, селищний або міський голова є головною посадовою особою територіальної громади. Такий статус зумовлений тим, що голова обирається безпосередньо членами територіальної громади на основі загального, рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування, а також виконує одну з ключових ролей у системі місцевого самоврядування. Формально це дає підстави розглядати голову як одноосібний орган місцевого самоврядування. Однак така інтерпретація не вирішує суперечностей, що склалися у науковому дискурсі.

Одну з аргументованих позицій щодо цього висловив М. І. Корнієнко, наголошуючи на тому, що сільського, селищного чи міського голову

неможливо визнати органом місцевого самоврядування у повному значенні цього терміна. Науковець зазначає, що орган не може очолювати інший орган. Натомість голова очолює виконавчий комітет, керує діяльністю виконавчих органів ради та функціонує як посадова особа цих органів. Такий функціональний зв'язок, на думку автора, свідчить про його статус саме як посадової особи, а не окремого органу. Дана позиція знайшла офіційне підтвердження у практиці Конституційного Суду України, який у рішенні у справі за конституційним зверненням 46 народних депутатів України фактично підтримав підхід до розуміння голови як посадової особи ради, а не самостійного органу місцевого самоврядування [45, с. 28].

У процесі визначення ролі сільського, селищного чи міського голови, а також можливості характеристики цієї посади як самостійного органу місцевого самоврядування, необхідно виходити з того, що принцип поділу влади у системі місцевого самоврядування не застосовується. Дискусії щодо «самостійності» голови часто зумовлені тим, що його статус умовно зіставляють зі статусом Президента України в системі вищих органів державної влади. Така паралель, однак, не може бути підставою для ототожнення цих інститутів. У науковій літературі інколи зазначається тенденція до формального зближення форми місцевого самоврядування з формою державного правління. Проте, навіть за умови, що організація місцевого самоврядування певною мірою має відображати принципи державного ладу, це стосується не стільки зовнішньої форми, скільки змісту самоврядної діяльності, її сутності, обсягу прав і обов'язків, меж владних повноважень, а також взаємодії з адміністративними структурами та органами державної влади.

Факт обрання голови безпосередньо членами територіальної громади не трансформує його у самостійний орган місцевого самоврядування. Це лише підкреслює його відносну автономність як виборної посадової особи, що реалізує свої повноваження у межах загальної компетенції місцевого самоврядування. Водночас визначити голову як посадову особу виконавчого

комітету також некоректно, оскільки компетенція посадової особи, як правило, становить частину компетенції відповідного органу. Компетенція ж голови не є похідною від компетенції виконавчого комітету: його функції охоплюють забезпечення діяльності всього механізму місцевого самоврядування – як представницької, так і виконавчої складової, що свідчить про значно ширший характер його повноважень. Виходячи з цього, голова може бути охарактеризований як виборна службова особа – суб'єкт, обраний у встановленому законом порядку на особливо відповідальну посаду, необхідність існування якої зумовлена не лише демократичними засадами організації влади, а й важливістю виконуваних нею функцій.

У першу чергу голова несе відповідальність перед територіальною громадою, яка безпосередньо надала йому мандат на здійснення владних повноважень. Це є логічним проявом демократичної природи місцевого самоврядування: питання щодо подальшого виконання посадових обов'язків виборної особи повинні вирішувати саме ті, чиї інтереси вона представляє. Водночас у межах діяльності виконавчих органів ради, які очолює голова, він підзвітний і підконтрольний представницькому органу – місцевій раді, що забезпечує баланс між громадською легітимацією та інституційною відповідальністю.

Як уже зазначалося у попередніх частинах дослідження, стаття 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [70] передбачає одну з форм конституційно-правових санкцій, які можуть бути застосовані у разі вчинення головою правопорушень у сфері місцевого самоврядування. Зокрема, йдеться про дострокове припинення його повноважень, що є специфічною формою юридичної відповідальності, пов'язаної з особливим статусом виборної посадової особи.

Таким чином, сільський, селищний або міський голова виступає посадовою особою, що входить до структури місцевого самоврядування як відносно самостійний компонент, покликаний забезпечувати ефективний функціональний зв'язок між представницьким та виконавчим органами.

Йому належить ключова роль у координації їх діяльності, спрямуванні зусиль на виконання завдань територіальної громади та реалізації її інтересів. Пряме обрання голови членами громади надає його посаді виразної демократичної легітимності та певної самостійності, проте не означає його незалежності від місцевої ради, яка так само виступає представницьким органом громади і здійснює контроль за діяльністю посадової особи, що очолює виконавчий сегмент місцевого самоврядування.

Таке тлумачення правового статусу сільського, селищного чи міського голови безпосередньо впливає на визначення механізмів його відповідальності. Виборний характер цієї посади та специфіка її компетенції передбачають персональну відповідальність голови за реалізацію наданих йому законом повноважень. У цьому контексті він виступає підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед кількома суб'єктами: територіальною громадою, яка його обирає і наділяє мандатом довіри; місцевою радою, перед якою голова відповідає за діяльність виконавчих органів, що він очолює; органами виконавчої влади, яким підконтрольна реалізація делегованих повноважень виконавчими органами ради.

За таких умов саме територіальна громада виступає первинним суб'єктом, уповноваженим оцінювати якість діяльності свого представника. Оцінка громади може мати як позитивний, так і негативний характер та потенційно спричиняти юридичні наслідки для голови. У практиці місцевого самоврядування спостерігається й тенденція до закріплення окремих аспектів дострокового припинення повноважень голови у статутах територіальних громад. Проте, як правило, такі положення носять формальний характер і лише повторюють норми чинного законодавства, не конкретизуючи порядок чи умови реалізації відповідних процедур.

Щодо підстав дострокового припинення повноважень сільських, селищних і міських голів, першочерговою серед них є вчинення дій, пов'язаних із порушенням Конституції чи законів України, прав і свобод людини і громадянина. Констатація фактів таких порушень віднесена до

компетенції судових органів, що відповідає загальним принципам здійснення публічної влади та гарантує об'єктивність ухвалення відповідних рішень. Водночас стаття 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає ще одну підставу дострокового припинення повноважень – «незабезпечення здійснення наданих голові повноважень». Це формулювання має оціночний, суб'єктивний характер, що потенційно може створювати ризики зловживань та необ'єктивності при ухваленні рішень щодо звільнення посадової особи. З огляду на це актуальним є нормативне уточнення змісту такої підстави шляхом закріплення в законодавстві вичерпного переліку дій (або бездіяльності), які можуть свідчити про неналежне виконання головою своїх повноважень.

Одним із можливих варіантів конкретизації може бути використання формулювання «фактичне припинення виконання повноважень сільським, селищним, міським головою», доповнене визначенням конкретного строку такої бездіяльності, наприклад – шість місяців. Підтвердженням фактичного припинення діяльності можуть слугувати об'єктивно встановлені обставини, такі як систематичне ухилення від прийняття розпорядчих актів, невиконання обов'язку щодо прийому громадян, тривале і безпідставне ігнорування потреби у скликанні сесій місцевої ради чи засідань виконавчого комітету тощо, за умови, що такі дії не обумовлені станом здоров'я голови або іншими поважними причинами.

На нашу думку, підставою для дострокового припинення повноважень сільських, селищних та міських голів може бути також невиконання передвиборної програми. Така підстава має суттєве значення, оскільки виборці надають свій мандат довіри, очікуючи реалізації конкретних дій та заходів, задекларованих кандидатом під час виборчої кампанії. Передвиборча програма, таким чином, виконує функцію публічної обіцянки та політичного договору між кандидатом і громадою. Тому доцільним видається нормативне закріплення більш вагомої ролі виборчих програм та встановлення відповідальності за їх систематичне невиконання.

Такий підхід відповідає принципам підзвітності та відкритості місцевої влади перед населенням, а також сприяє підвищенню рівня довіри до інститутів місцевого самоврядування.

Що стосується процедури дострокового припинення повноважень голови, то аналіз законодавства дає змогу виокремити дві самостійні процедури: 1) ініціювання та проведення місцевого референдуму; 2) ухвалення відповідного рішення місцевою радою. Незважаючи на різний процедурний характер, у кожному з цих випадків застосування конституційно-правової відповідальності передбачає наявність трьох необхідних елементів.

По-перше, має бути встановлена позиція територіальної громади щодо доцільності дострокового припинення повноважень голови. Такий елемент є зрозумілим у контексті проведення місцевого референдуму, де воля громади визначається безпосередньо. Однак навіть у ситуації, коли рішення ухвалюється місцевою радою, з’ясування думки населення має залишатися обов’язковою стадією. Це може бути реалізовано шляхом проведення громадських слухань, зборів громадян, консультацій у трудових колективах, організації відкритих обговорень. Додатковими індикаторами суспільної позиції можуть виступати мітинги, пікетування, збір підписів на підтримку або недовіру голові. Хоча висловлення думки громади у цьому випадку переважно матиме консультативний характер, воно повинно бути враховане радою при ухваленні остаточного рішення.

По-друге, наступною стадією є процедурна діяльність компетентних суб’єктів, спрямована на реалізацію процедури притягнення голови до конституційно-правової відповідальності. Залежно від обраного механізму, ця діяльність може включати організацію та проведення місцевого референдуму або підготовку й розгляд відповідного питання на пленарному засіданні місцевої ради. На цьому етапі забезпечується дотримання процедурних вимог, встановлених законом, гарантується легітимність і прозорість розгляду питання.

Третім елементом механізму дострокового припинення повноважень є безпосереднє виконання ухваленого рішення, що фактично тягне за собою настання негативних наслідків для посадової особи у формі припинення її повноважень. На цьому етапі також необхідно вирішити питання щодо призначення позачергових виборів відповідного голови.

Слід констатувати, що практика дострокового припинення повноважень сільських, селищних і міських голів шляхом місцевого референдуму не є поширеною. Громади стикаються з аналогічними труднощами, які мають місце й при організації референдумів щодо дострокового припинення повноважень місцевих рад. Більшість цих проблем пов'язана з недосконалістю законодавства про місцеві референдуми, що ускладнює реалізацію цього механізму на практиці.

Водночас слід ураховувати, що відповідно до свого правового статусу голова громади несе відповідальність не лише за стан справ на місцевому рівні, а й за належне виконання державних функцій, переданих йому законом. Проте практика засвідчує, що у випадках неналежного виконання делегованих повноважень до такої посадової особи частіше застосовуються адміністративні або кримінальні заходи відповідальності. Це пояснюється тим, що до колегіального органу – місцевої ради – складно застосувати індивідуальні санкції кримінально-правового або адміністративного характеру. Фактично єдиним інструментом впливу держави на такий орган є можливість ініціювання позачергових виборів.

Стосовно ж голови, як фізичної особи, державним органам значно простіше застосувати адміністративні чи кримінальні санкції, ніж ініціювати складну, багатоетапну та не завжди ефективну процедуру дострокового припинення повноважень і призначення виборів. Саме тому позачергові вибори голів громад здебільшого призначаються через припинення їхніх повноважень із різних підстав, але не внаслідок ухвалення Верховною Радою рішення про порушення головою Конституції чи законів України.

Наступним суб’єктом місцевого самоврядування, щодо якого можуть бути застосовані конституційно-правові санкції, є депутат місцевої ради. Однією з таких санкцій виступає відкликання депутата виборцями. У науковій літературі відкликання вже тривалий час розглядається саме як санкція, що є цілком обґрунтованим. Відкликання є заходом впливу, спрямованим на забезпечення належного виконання депутатом своїх обов’язків. Воно виконує превентивну й виховну функцію, адже усвідомлення можливості дострокового припинення мандата стимулює депутата дотримуватися вимог законодавства і виявляти відповідальність перед виборцями. Сам факт відкликання, безперечно, є негативною оцінкою діяльності депутата та наслідком його неналежної поведінки.

Окрім того, повноваження депутата можуть бути припинені достроково за рішенням відповідної місцевої ради. Така санкція застосовується, зокрема, у разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду, за яким депутата засуджено до покарання, не пов’язаного з позбавленням волі (п. 1 ч. 2 ст. 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад») [75]. При цьому позбавлення повноважень не зводиться до того, що депутат фізично не може продовжувати виконання обов’язків у зв’язку з вироком. Головним є порушення ним норм кримінального та конституційного права, адже депутат зобов’язаний діяти відповідно до Конституції та законів України. У таких випадках він фактично не лише втрачає довіру, але й позбавляється морального та правового права здійснювати представницькі функції.

У підсумку депутат несе подвійну відповідальність: як посадова особа місцевого самоврядування – у формі позбавлення мандата та як фізична особа – у формі кримінального покарання.

Санкція у вигляді відкликання депутата місцевої ради заслуговує на детальніший аналіз, оскільки практика її застосування є неоднозначною. Відповідно до законодавства України, повноваження депутата місцевої ради припиняються достроково у разі його відкликання виборцями в

установленому порядку (п. 1 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад») [75]. Наявність цієї санкції обумовлена тим, що депутат у своїй діяльності несе передусім політико-правову відповідальність перед виборцями. Він зобов'язаний підтримувати регулярний зв'язок із громадою, проводити особисті прийоми громадян не рідше одного разу на місяць, а також щонайменше раз на рік звітувати про свою роботу на зборах виборців за місцем проживання чи трудової діяльності.

Закон визначає низку підстав для відкликання депутата виборцями. До них належать: встановлене судом порушення депутатом положень Конституції чи законів України; пропуск протягом року більш як половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії; невиконання без поважних причин рішень і доручень ради та її органів; а також невідповідність практичної діяльності депутата основним засадам його передвиборної програми.

Попри відносно широкий перелік підстав, фактичне застосування інституту відкликання є вкрай обмеженим. Статистичні дані свідчать, що відкликання здійснюється переважно у випадках учинення депутатом злочину – тобто за підставою, яка дублює інший конституційно-правовий інститут, а саме дострокове припинення депутатських повноважень у зв'язку з набранням законної сили обвинувальним вироком суду. У цьому контексті сумнівною видається доцільність існування підстави відкликання у вигляді порушення депутатом Конституції чи законів України. За таких обставин логічніше та юридично точніше позбавляти депутата мандата рішенням ради на підставі обвинувального вироку суду, без необхідності залучати громіздку та процедурно складну процедуру відкликання.

Не менш проблемною є й реалізація такої підстави відкликання, як невиконання депутатських обов'язків. На практиці громади фактично не використовують своє право на відкликання у цих випадках. Неефективність інституту відкликання пояснюється сукупністю чинників організаційного, фінансового, матеріально-технічного, суспільно-політичного й морально-

психологічного характеру, які значно ускладнюють ініціювання та проведення такої процедури.

Право відкликання виборної особи є важливим механізмом посилення суспільного контролю за діяльністю виборних органів публічної влади. За умови достатньої активності виборців, належного рівня політичної та правової культури громадян, а також якісного правового врегулювання, цей інститут може стати справді ефективним засобом громадського впливу. З одного боку, він має забезпечувати широкі можливості для громадянської ініціативи та участі інститутів громадянського суспільства у контролі за владою. З іншого – правове регулювання повинно містити механізми, що убезпечують від використання відкликання як інструменту політичного тиску або дестабілізації роботи виборних органів публічної влади.

Таким чином, інститут відкликання депутатів місцевих рад доцільно зберігати у чинній системі місцевого самоврядування, однак застосовувати його необхідно лише з дотриманням основних принципів виборчого процесу, зокрема прозорості, законності, обґрунтованості та рівності учасників.

Окремої уваги потребують положення ст. 80 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [70], якою визначено підстави дострокового припинення повноважень органів самоорганізації населення. Закон передбачає, що їхні повноваження можуть бути припинені достроково у випадках: 1) невиконання рішень відповідної місцевої ради, її виконавчого комітету, загальних зборів громадян або невиконання власних повноважень; 2) саморозпуску органу самоорганізації населення.

Аналіз положень Закону України «Про органи самоорганізації населення» дає підстави стверджувати, що до цих суб’єктів можуть застосовуватися такі конституційно-правові санкції:

– дострокове позбавлення конституційного статусу через припинення повноважень органу;

– зупинення або скасування актів органу самоорганізації населення у разі їх невідповідності чинному законодавству.

Рішення про дострокове припинення повноважень органу самоорганізації населення може ухвалюватися як загальними зборами громадян, що утворили цей орган, так і відповідною місцевою радою, що забезпечує подвійний контроль та підзвітність у сфері самоорганізації населення.

Висновки до розділу 2

За результатами проведеного дослідження видів конституційно-правової відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування можна сформулювати такі висновки.

1. До посадових осіб місцевого самоврядування застосовуються такі види конституційно-правових санкцій: дострокове припинення їхніх повноважень; зупинення дії, скасування або визнання неконституційними актів цих суб’єктів у разі їх невідповідності Конституції та законам України.

2. Система конституційно-правових засобів впливу охоплює як персональні, так і інституційні форми відповідальності.

3. Конституційно-правова відповідальність сільських, селищних і міських голів має комплексний характер та визначається особливостями їхнього правового статусу. Голова є:

– підзвітним і відповідальним перед територіальною громадою, оскільки обирається шляхом прямого волевиявлення населення;

– підконтрольним і відповідальним перед місцевою радою у сфері організації роботи виконавчих органів;

– підконтрольним органам виконавчої влади щодо здійснення делегованих повноважень.

Така багаторівнева система підзвітності покликана забезпечити належне виконання головою управлінських функцій та ефективний контроль за його діяльністю.

РОЗДІЛ 3
ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Зарубіжний досвід конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування

Зближення правових систем країн Європейського Союзу та України, упровадження в українські реалії позитивного досвіду організації та функціонування місцевого самоврядування демократичних країн світу є важливою запорукою формування конституційного та муніципального права України, їх інститутів, у тому числі – інституту конституційно-правової відповідальності, на підґрунті принципів верховенства права, визнання та створення умов для реальної, повноцінної реалізації права на місцеве самоврядування, його самостійності та автономності у вирішенні питань місцевого значення відповідно до чинного законодавства, але під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

У сучасних умовах, коли відбувається реальне становлення справжнього місцевого самоврядування в Україні, великий інтерес викликає зарубіжний досвід організації та функціонування системи місцевого самоврядування, у тому числі конституційно-правова відповідальність суб’єктів місцевого самоврядування.

Деякі конституції зарубіжних країн закріплюють як загальний принцип, що органи та посадові особи місцевого самоврядування повинні здійснювати свої повноваження у сфері власної компетенції в межах закону і під власну відповідальність, яку вони несуть за результати своєї діяльності.

Розробляючи концепцію удосконалення інституту конституційно-правової відповідальності в Україні, доцільно звернути прискіпливу увагу на

функціонування цього інституту в зарубіжних країнах, його нормативно-правове закріплення, відображення в національному законодавстві держав норм загальновизнаних міжнародних договорів щодо місцевого самоврядування.

Аналіз побудови публічної влади в демократичних країнах показує, що, незалежно від форми правління, географічного та геополітичного місця країни, рівня розвитку економіки тощо, є багато спільних рис характерних правовому статусу органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб і такого важливого складового елемента їх правового статусу, як – конституційно-правова відповідальність.

У різних моделях організації влади (у президентських республіках, таких як: США та Франція, парламентських республіках, наприклад, Італія та Австралія, конституційних монархіях, приміром, Нідерланди та Норвегія) викристалізувались певні демократичні принципи організації місцевого самоврядування та відповідальності його суб'єктів у випадку порушення норм конституційного права. Зокрема до них можна віднести:

– найширше самоврядування притаманне саме населеним пунктам. У них відповідно набула найбільшого розповсюдження конституційно-правова відповідальність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб саме перед місцевим населенням. Конституційно-правова відповідальність перед органами державної влади, їх посадовими і службовими особами за частотою використання знаходиться на другому місці;

– органи місцевого самоврядування повністю самостійні в межах компетенції, визначеної законом;

– забезпечення інтересів держави в адміністративно-територіальних одиницях здійснюється через місцеву державну виконавчу владу;

– координація роботи органів місцевого самоврядування та контроль за дотриманням законодавства цими органами реалізується або через представників держави, або через, призначених главою держави, голів місцевих рад;

– арбітром у вирішенні спорів між органами місцевого самоврядування та державою чи громадянами є суд;

– органи місцевого самоврядування мають бути максимально відкриті та доступні для громадянина.

При цьому головним є те, що у всьому світі органи місцевого самоврядування, їх посадові особи здійснюють свою діяльність як під контролем державної влади, так і місцевого населення через різні форми конституційно-правової відповідальності, що є важливим елементом забезпечення конституціоналізму. У випадку відступу від цих положень, відсутності можливості ефективного контролю з боку населення та держави, недотримання загальновизнаних стандартів щодо організації місцевого самоврядування, це призводить до різних соціальних потрясінь, революцій тощо.

Потрібно зазначити, що існують дві «класичні» концепції взаємовідносин центральних і місцевих влад – «модель партнерства» і «агентська модель». За них по-різному реалізується конституційно-правова відповідальність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Перша з них асоціюється переважно з такими країнами, як США, Швейцарія, Голландія, політична система яких формувалася «знизу вгору», шляхом поступового об’єднання різних місцевих спільнот. Модель партнерства розглядає відносини місцевих і центральних властей як відносини партнерів і рівноправних товаришів, що переслідують спільні цілі та надають необхідні послуги населенню. Ця концепція розглядає місцеве управління в першу чергу як органічний елемент самовираження відповідного місцевого співтовариства, яке компетентне розглядати питання конституційно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Завдяки цьому інституту місцеві жителі мають можливість впливати на повноцінне забезпечення своїх інтересів в діяльності муніципальної влади. Подібна концепція передбачає наявність невеликих і

компактних муніципальних одиниць, наділених значною автономією в різних сферах, у тому числі і в галузі фінансів.

Агентська модель розглядає відносини між центральними і місцевими властями як відносини агента і начальника, тобто акцентується на ключовій функції центру у відносинах з місцевим управлінням. Місцеві органи вважаються своєрідним інструментом, за допомогою якого центральний уряд реалізує свій політичний курс на місцях.

Ця концепція місцеве управління вбачає лише адміністративним засобом здійснення управлінських функцій на місцях, а держава, будучи гарантом ефективності соціально-економічного та суспільного життя, покликана забезпечувати розумні стандарти послуг, що надаються громадянам. Вона має повне право керувати і направляти діяльність місцевого самоврядування, а у випадку порушення – притягувати до конституційно-правової відповідальності.

Практично в жодній сучасній державі взаємини центральної і місцевої влади не можна описати лише з точки зору якої-небудь однієї з наведених вище концепцій, так як вони мають полярний характер і тому істину слід шукати десь посередині. У даний час місцеві органи не можуть бути визначені ні як агенти уряду, ні як його рівноправні партнери. Уряд, як правило, щільно співпрацює з парламентом і тому здатен домогтися прийняття законів, що регулюють і направляють тим чи іншим чином діяльність муніципальних установ.

Доречно зазначити, що в конституціях зарубіжних країн досить часто закріплюються нормативні підстави притягнення до конституційно-правової відповідальності. Так, як правило, однією з основних підстав конституційно-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування в зарубіжних країнах визначається порушення Конституції та зазіхання на конституційний лад. Зокрема, ст. 80 Конституції Республіки Таджикистан [42] передбачає, що у випадку систематичного невиконання Меджлісом народних депутатів Горно-Бадахшанської автономної області, областей,

міста Душанбе, міст і районів Конституції Маджлисі Олі вправі розпустити їх.

Відповідно до п. «і» ст. 73 Конституції Грузії [41], якщо своїми діями представницькі органи самоврядування або територіальних одиниць створюють загрозу для суверенітету, територіальної цілісності країни, для здійснення державними органами своїх конституційних повноважень, то Президент за згодою Парламенту може розпустити їх.

Статтею 115 Конституції Республіки Албанії [40] передбачено, що безпосередньо обраний орган місцевого управління може бути розпущений або ліквідований Радою міністрів унаслідок серйозних порушень Конституції або законів.

Варто зазначити, що також як нормативна підстава конституційно-правової відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування може бути порушення законодавства та здійснення дій, що суперечать суспільним (загальним) інтересам. У свою чергу відповідно до ст. 242 Конституції Португальської Республіки внаслідок дій чи бездіяльності, що грубо порушують закон, органи самоврядних одиниць (навіть обрані прямим голосуванням) можуть бути розпущені.

Конституція Угорської Республіки (ст. 44) закріплює, що виборці здійснюють місцеве самоврядування через обрані ними представницькі органи або через місцеві референдуми. Разом з тим у ст. 44/А Конституції Угорської Республіки визначено, що органи місцевого самоврядування незалежно регулюють і керують муніципальними справами. Проте їхні рішення мають бути перевірені на відповідність законодавству [37, с. 124].

Конституція Греції (ч. 5 ст. 102) містить положення, що держава здійснює контроль за місцевим управлінням, не обмежуючи при цьому ініціативу і свободу дій його органів [37, с. 165]. Водночас санкції, що мають наслідком тимчасове припинення діяльності і розпуск обраних органів місцевого управління, застосовуються лише при отриманні відповідного висновку ради, що складається в переважній більшості із постійних суддів. У

даному випадку закріплюються не нормативні підстави притягнення до конституційно-правової відповідальності, а процесуальні підстави настання конституційно-правової відповідальності. Під ними, на наш погляд, слід розуміти процедуру притягнення до конституційно-правової відповідальності суб'єктів учинення конституційно-правового делікту.

Таким чином, розширений порівняльно-правовий аналіз дозволяє більш глибоко оцінити особливості систем відповідальності у різних країнах, виявити спільні риси та структурні відмінності, а також визначити можливі напрями адаптації зарубіжного досвіду в Україні. Порівнюючи конституційно-правову, муніципально-правову та політичну відповідальність у різних правових системах, можна простежити тенденцію до посилення ролі політичного контролю та громадської участі навіть у країнах із сильними формальними юридичними механізмами.

Так, у країнах ЄС механізми відповідальності суттєво різняться залежно від моделі місцевого самоврядування. Наприклад, у Німеччині муніципальна відповідальність має чітке адміністративне підґрунтя, оскільки місцеві органи підпорядковуються федеральному та земельному законодавству. Водночас політична відповідальність проявляється у формі постійного громадського контролю та участі в ухваленні рішень через дорадчі та консультативні органи. Конституційно-правовий компонент є стабільним і формалізованим, а механізми його реалізації доволі жорсткі.

У Франції політична відповідальність має провідне місце, зважаючи на активну участь громадськості та багаторівневу структуру публічної влади. Муніципально-правова відповідальність тісно пов'язана з діяльністю префектів, які здійснюють адміністративний нагляд за місцевими органами влади. Конституційно-правові механізми визначені чітко, однак їх застосування здебільшого пов'язане з процедурою контролю за відповідністю актів місцевої влади нормам законодавства.

У Польщі муніципальна відповідальність має особливо розвинений характер через процедури відкликання війта або бурмістра шляхом місцевого

референдуму. Цей інструмент поєднує у собі юридичний та політичний елементи. Конституційно-правові механізми здебільшого стосуються забезпечення законності діяльності, тоді як політична відповідальність виступає ключовим елементом демократичного контролю.

У Сполучених Штатах Америки система відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування базується на принципах федералізму та розподілу повноважень між штатами й місцевими громадами. Конституційно-правова відповідальність залежить від норм штатів, а не федерального рівня, тоді як політична відповідальність є домінуючою. Виборність практично всіх посадових осіб, включно із шерифами, членами рад та іншими службовцями, формує розгалужену систему політичного контролю, де громада має вирішальну роль.

У Великій Британії конституційно-правовий компонент виражений слабше через відсутність кодифікованої Конституції. Однак муніципальна відповідальність забезпечується через парламентський нагляд і контроль центрального уряду. Політична відповідальність є основною формою впливу, оскільки місцеві ради підзвітні насамперед виборцям та політичним партіям.

У Литві та Латвії муніципальна відповідальність зміцнена завдяки реформам децентралізації, що передбачили розширення повноважень громад. Конституційно-правові механізми охоплюють судовий контроль за актами місцевої влади, тоді як політична відповідальність реалізується через активні форми громадської участі. У Словаччині домінує політична відповідальність, хоча зберігається доволі жорсткий державний контроль за відповідністю рішень місцевих рад законодавству.

З метою унаочнення складено таблицю, яка відображає особливості основних моделей відповідальності у відповідних країнах (таблиця 3.1.).

Таблиця 3.1. Порівняльна таблиця основних моделей відповідальності

Країна	**Домінуючий вид відповідальності**	**Рівень громадської участі**	**Роль центральної влади**	**Механізми впливу**
Німеччина	Муніципально-правова	Середній	Висока	Адміністративний нагляд
Франція	Політична	Високий	Висока	Префектурний контроль, громадські слухання
Польща	Політична, муніципальна	Високий	Середня	Референдум відкликання
США	Політична	Дуже високий	Низька (федералізм)	Виборність посад
Велика Британія	Політична	Середній	Середня	Парламентський контроль
Литва, Латвія	Муніципальна, політична	Високий	Середня	Судовий та адміністративний контроль

Отже, у країнах ЄС відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування має схожу структуру, хоча акцент робиться на політичній відповідальності. У Польщі діє інститут референдуму щодо відкликання війта, у Німеччині – інститут громадських слухань, а у Франції – розвинена система адміністративного контролю. Ці механізми підтверджують важливість поєднання юридичних і політичних засобів впливу.

Таким чином, детальний порівняльно-правовий аналіз дозволяє зробити висновок, що в різних країнах домінує той чи інший вид відповідальності залежно від історичного розвитку, моделі державного управління та ступеня демократичної зрілості суспільства. Для України найбільш релевантним є поєднання польського та німецького досвіду, оскільки вони враховують як високий рівень самоврядності, так і потребу в ефективному контролі за діяльністю посадових осіб.

3.2 Напрямки запозичення міжнародного досвіду для вирішення проблемних питань врегулювання конституційно-правової відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні

Здійснений нами формально-юридичний аналіз Конституції України стосовно підстав конституційно-правової відповідальності засвідчив, що Основний Закон нашої держави також містить нормативні підстави притягнення до конституційно-правової відповідальності. Проте доречно наголосити, що вони мають украй обмежений характер. Зокрема, ч. 2 ст. 144 Конституції України [43] закріплює, що рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду. Однак у попередньому підрозділі нашої роботи ми докладно обґрунтували позицію, що вказана норма Основного Закону позбавлена механізму реалізації, оскільки в Україні відсутні органи публічної влади, що уповноважені зупиняти рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду. Також Конституція України [43] містить бланкетну норму, у тому числі щодо підстав конституційно-правової відповідальності. Це ст. 146, у якій закріплено, що інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом.

Як видається, на наш погляд, зважаючи на процеси децентралізації публічної влади, заявлене бажання Президента України та представників інших гілок державної влади щодо зміцнення місцевого самоврядування в Україні, питання конституційно-правової відповідальності матимуть украй важливе значення в контексті збереження конституціоналізму та керованості на різних щаблях публічної влади, в тому числі муніципальної. З огляду на наведене, ми пропонуємо доповнити ст. 146 Конституції України [43] нормативними підставами конституційно-правової відповідальності.

Зокрема: а) ч. 1 такого змісту – «Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами»; б) ч. 2 такого змісту – «Верховна Рада України, територіальна громада за процедурою, визначеною в законі, можуть достроково припинити повноваження сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, сільського, селищного, міського голови, якщо вони порушують Конституцію або закони України».

Доцільно підкреслити, що нормативні підстави притягнення до конституційно-правової відповідальності місцевих рад і сільського, селищного, міського голови конкретизовані в законах України та найперше в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97–ВР [70]. Зокрема, ч. 1 ст. 78 указаного Закону України закріплює, що повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради можуть бути достроково припинені у випадках: 1) якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції та законів України, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність із законом; 2) якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, установлені законом, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання; 3) передбачених Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» [68], «Про правовий режим воєнного стану» [73]. Далі ч. 2, ч. 3 та ч. 4 ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює процесуальні підстави притягнення до конституційно-правової відповідальності, що, на наш погляд, потребують удосконалення, оскільки реалізація конституційно-правової відповідальності на їх підставі практично не можлива. Так, ч. 2. ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті ради за наявності підстав можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму [70]. Але закон України про місцеві референдуми, який би встановлював порядок

проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень ради, на жаль досі не прийнятий.

Ч. 4. ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює, що за наявності підстав, рішення суду про визнання актів ради незаконними, висновків відповідного комітету Верховної Ради Верховна Рада України може призначити позачергові вибори сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради [70]. Питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради може порушуватися перед Верховною Радою України сільським, селищним, міським головою, головою обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації.

Разом з тим, варто наголосити, що Регламент Верховної ради України [74] не містить чіткої процедури розгляду питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради в цьому випадку. Окрім того, аналогічна ситуація характерна і щодо притягнення до конституційно-правової відповідальності сільського, селищного, міського голови. Адже нормативні підстави притягнення до конституційно-правової відповідальності сільського, селищного, міського голови містить ч. 1. та ч. 2 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [70].

Зокрема, ч. 1. ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» говорить, що повноваження сільського, селищного, міського голови, уважаються 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; 4) 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; 5) набрання законної сили рішенням суду про визнання його активів або активів, набутих за його дорученням іншими особами або в інших передбачених статтею 290 Цивільного процесуального кодексу України випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави; 6) відкликання з посади за народною ініціативою; 7) визнання його судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення таким, що помер; 8) його смерті [70].

Ч. 2. ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [70] встановлює, що повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути також достроково припинені, якщо він порушує Конституцію [43] або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень, а також у випадку, передбаченому Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» [68], «Про правовий режим воєнного стану» 73.

Ч. 3. ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [70] містить процесуальні підстави притягнення до конституційно-правової відповідальності сільського, селищного, міського голови. Так, відповідно до неї, повноваження сільського, селищного, міського голови, за наявності підстав, можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму або за рішенням відповідної ради, прийнятим шляхом таємного голосування не менш як двома третинами голосів депутатів від загального складу ради.

Окрім того, нормативні підстави притягнення до конституційно-правової відповідальності сільського, селищного, міського голови доповнює і ч. 9 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [70] – за наявності рішень суду про визнання розпоряджень чи дій сільського, селищного, міського голови незаконними, висновків відповідного комітету Верховної Ради Верховна Рада України може призначити позачергові вибори сільського, селищного, міського голови.

Проте процесуальні підстави притягнення до конституційно-правової відповідальності в даному випадку частиною 9 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [70] виписані вкрай нечітко – питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільського, селищного, міського голови може порушуватися перед Верховною Радою України відповідною сільською, селищною, міською радою, головою обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації.

Не містить чіткої процедури розгляду питання про дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови за вказаними підставами і Регламент Верховної Ради України. Зважаючи на це, ми пропонуємо доповнити Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» [74] главою 41 «Розгляд Верховною Радою України питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради, сільського, селищного міського голови», що суттєво зміцнить процесуальні підстави притягнення до конституційно-правової відповідальності.

Доцільно зауважити, що конституційно-правова відповідальність та її підстави знайшли своє відображення не лише в базовому Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97–ВР [70]. Беручи до уваги комплексність завдань, що поставлені перед органами і посадовими особами місцевого самоврядування, наприклад, той же Закон України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII [71] закріплює підстави та форми конституційно-правової відповідальності.

Зокрема, ч. 1 ст. 87 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII [71] містить положення, що Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Київська та Севастопольська міські ради, обласні, районні та міські ради мають право за результатами оцінювання

діяльності органу поліції на території відповідно Автономної Республіки Крим, міст Києва та Севастополя, відповідної області, району або міста своїм рішенням прийняти резолюцію недовіри керівнику відповідного органу (підрозділу) поліції, що є підставою для звільнення його із займаної посади. Рішення про прийняття резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало не менше двох третин від складу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Київської та Севастопольської міських рад, обласних, районних і міських рад. У рішенні про прийняття резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції мають бути зазначені мотиви для його прийняття з посиланням на обставини, що їх обґрунтовують.

Керівник органу поліції, до повноважень якого належить право призначення на посаду та звільнення з посади керівника органу (підрозділу) поліції, щодо якого прийнято резолюцію недовіри, з моменту надходження до очолюваного ним органу завіреної належним чином копії рішення відповідної місцевої ради про прийняття резолюції недовіри, зобов’язаний невідкладно своїм наказом звільнити з посади такого керівника або відсторонити його від виконання службових обов’язків та призначити службову перевірку для вивчення обставин, що слугували мотивами для прийняття місцевою радою такого рішення. Про прийняте рішення відповідна місцева рада інформується в одноденний строк.

Окрім того, ч. 2 ст. 87 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII [71] містить підстави для звільнення від конституційно-правової відповідальності керівника відповідного органу (підрозділу) поліції – рішення про прийняття резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції може бути прийнято не раніше, ніж через один рік після його призначення на посаду.

Таким чином, Закон України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII [71] закріплює форми та підстави конституційно-правової відповідальності, але законодавець чомусь уникає визнання на

законодавчому рівні цього виду юридичної відповідальності. Адже ст. 19 «Види відповідальності поліцейських» названого закону регламентує, що у разі вчинення протиправних діянь поліцейські несуть кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність відповідно до закону [71]. З огляду на наведене, ми пропонуємо доповнити спектр юридичної відповідальності поліцейських і конституційно-правовою відповідальністю.

Узагальнюючи наведені вище положення щодо підстав юридичної відповідальності, її окремих галузевих видів і безпосередньо підстав конституційно-правової відповідальності, можемо з впевненістю стверджувати, що: по-перше, підстави конституційно-правової відповідальності доцільно диференціювати на підстави притягнення до конституційно-правової відповідальності та підстави настання конституційно-правової відповідальності; по-друге, підстави притягнення до конституційно-правової відповідальності включають: а) нормативну підставу (наявність норми конституційного права, що прямо передбачає склад конституційно-правого правопорушення); б) фактичну підставу (наявність складу конституційно-правого делікту в діяннях деліктоздатного суб'єкта конституційно-правових відносин); в) процесуальну підставу – закріплену нормами конституційного права процедуру притягнення до конституційно-правової відповідальності (сукупність послідовних стадій).

Разом з тим до підстав настання конституційно-правової відповідальності доцільно віднести: а) наявність суспільно шкідливого для конституційно-правових відносин юридичного факту вчинення конституційного правопорушення (фактична підстава); б) наявність норми конституційного права, що забороняє таку поведінку та встановлює відповідні конституційно-правові санкції (нормативна підстава); в) відсутність підстав для звільнення від конституційно-правової відповідальності (наприклад, у ч. 5 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплено, що сільський, селищний, міський

голова може бути відкликаний з посади за народною ініціативою в порядку, визначеному Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» не раніше як через рік з моменту набуття ним повноважень; г) наявність правозастосовного акта, що набрав чинності, – рішення компетентного органу публічної влади (державної або муніципальної), який накладає конституційно-правову відповідальність.

Таким чином, можна констатувати, що нинішній процес перерозподілу повноважень від центру до регіонів, наділення новими правами і обов'язками органів місцевого самоврядування України та їх посадових осіб, зміцнення правової та фінансової основи муніципальної влади України повинен супроводжуватися удосконаленням інституту юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, насамперед конституційно-правової, комплексним обслуговуванням населення, наданням соціальних послуг.

Отже, розробляючи концепцію удосконалення інституту конституційно-правової відповідальності в Україні, доцільно звернути прискіпливу увагу на функціонування цього інституту в зарубіжних країнах, його нормативно-правове закріплення, відображення в національному законодавстві держав норм загальновизнаних міжнародних договорів щодо місцевого самоврядування. При цьому ключовою позицією є те, що у всьому світі органи місцевого самоврядування, їх посадові особи здійснюють свою діяльність як під контролем державної влади, так і місцевого населення через різні інструменти та форми конституційно-правової відповідальності, що є важливим елементом забезпечення конституціоналізму. У випадку відступу від цих положень, відсутності можливості ефективного контролю з боку населення та держави, на підставі дотримання загальновизнаних стандартів з організації місцевого самоврядування, це призводить до різного роду соціальних потрясінь, революцій тощо.

3.3. Використання юридичної техніки у нормотворчому процесі щодо належного законодавчого забезпечення притягнення посадових осіб місцевого самоврядування до конституційно-правової відповідальності: проблеми і перспективи

Проблематика застосування сучасних засобів юридичної техніки у сфері нормотворчості, що забезпечує належне законодавче регулювання притягнення посадових осіб місцевого самоврядування до конституційно-правової відповідальності, залишається однією з найбільш дискусійних у вітчизняній юридичній науці. Належне правове регулювання цього механізму передбачає не лише наявність чіткої правової бази, але й високий рівень техніко-юридичного опрацювання нормативних актів, адже саме якість законодавства визначає передбачуваність, стабільність та ефективність системи відповідальності [9].

Варто відзначити, що, якість нормотворчої діяльності безпосередньо визначається рівнем використання засобів юридичної техніки, оскільки саме вони формують логічну структуру нормативного акта, забезпечують узгодженість правових положень і визначають передбачуваність їх застосування [66, с. 31].

Проблеми, що виникають у сфері нормативного забезпечення відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, значною мірою зумовлені недосконалістю законодавчих конструкцій та неузгодженістю між конституційними, муніципальними й адміністративно-правовими нормами. Фрагментарність правового регулювання є однією з найбільших перешкод для ефективності механізму відповідальності, оскільки норми, які мають становити єдиний правовий масив, розміщені в актах різної юридичної сили і часто містять різні процедурні вимоги [67, с. 74]. Унаслідок цього виникають ситуації, коли одна й та сама поведінка посадової особи може кваліфікуватися за різними правовими підставами, що створює ризик вибіркового правозастосування. Водночас це не лише ускладнює їх застосування, а й створює ризики для правової стабільності органів місцевого

самоврядування. У таблиці 3.2. окреслені основні проблеми юридичної техніки у сфері правового регулювання відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування.

Таблиця 3.2. Основні проблеми юридичної техніки у сфері законодавчого забезпечення відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування

№ з/п	Прооблема	Сутність порушення	Наслідки для правозастосування
1.	***Нечіткість термінології***	Відсутність правових дефініцій «конституційно-правової відповідальності», «порушення конституційних обов'язків», «неналежного здійснення повноважень»	Неоднозначне тлумачення; вибіркове правозастосування
2.	***Колізійність нормативних актів***	Розпорошеність норм між Конституцією, законами, підзаконними актами	Суперечливість процедур; юридична невизначеність
3.	***Декларативність норм***	Відсутність механізмів реалізації, чітких процедур відповідальності	Фактична неможливість притягнення до відповідальності
4.	***Недостатня уніфікація процедур***	Відсутність єдиного порядку розгляду порушень	Ризик політизованих рішень
5.	***Недостатність цифровізації нормотворення***	Відсутність автоматизованого аналізу колізій та логічних помилок	Підвищена ймовірність техніко-юридичних дефектів

Юридична техніка передбачає використання таких засобів, як чітке структурування нормативного матеріалу, однозначність термінології, логічна послідовність викладу, правильне використання нормотворчих конструкцій, узгодженість між статтями та розділами актів, а також відсутність суперечностей між положеннями законодавства різного рівня. На переконання Ю. С. Шемшучека, ключовою проблемою сучасної нормотворчості у сфері місцевого самоврядування є недостатнє визначення правових дефініцій, зокрема таких, як «конституційно-правова відповідальність», «порушення конституційних обов'язків», «неналежне здійснення владних повноважень», що фактично залишає широкі можливості

для довільного тлумачення цих понять у правозастосовній діяльності [76, с. 219].

Таким чином, на сьогодні особливого значення набуває термінологічна визначеність, адже, саме нечіткість правових термінів є тим чинником, який породжує колізії та прогалини, а також унеможливлює формування уніфікованої практики притягнення посадових осіб до відповідальності [90, с. 81]. Тому вдосконалення юридичної техніки передбачає розробку чіткої системи термінів, яка відображала б реальну адміністративну й конституційну природу відповідальності.

Основні засоби юридичної техніки, їх сутність та значення розкриті у таблиці 3.3. у контексті забезпечення відповідальності.

Таблиця 3.3. Види засобів юридичної техніки та їх вплив на якість механізму конституційно-правової відповідальності

№ з/п	Засіб юридичної техніки	Сутність	Значення для забезпечення відповідальності
1.	***Термінотворення***	Чітке визначення понять і категорій	Забезпечує однозначність тлумачення норм
2.	***Логіко-структурні прийоми***	Системність, внутрішня узгодженість норм	Унеможливлює суперечності між статтями
3.	***Лінгвістичні засоби***	Стандартизована юридична мова	Запобігає неправильному тлумаченню термінів |
4.	***Процедурна деталізація***	Прописані нормативні етапи відповідальності	Зменшує ризики політичного впливу
5.	***Технічні стандарти нормотворення***	Вимоги до формату і структури акта	Підвищує якість нормативних документів
6.	***Цифровізація нормотворення***	Використання програм перевірки колізій	Знижує ймовірність технічних помилок

Суттєвою вадою законодавства залишається відсутність системної кодифікації норм, що передбачають підстави та процедури притягнення до конституційно-правової відповідальності. Як зазначає І. В. Хорт, у правовій системі існує потреба в єдиному нормативному акті або хоча б уніфікованому розділі у чинних законах, який би комплексно визначав механізм такої відповідальності, адже нинішня розпорошеність норм унеможливлює оперативність і прозорість процедур [92, с. 105]. Відсутність

системної узгодженості зумовлює необхідність удосконалення техніко-юридичного інструментарію, що має враховувати сучасні тенденції європейського нормотворення.

Отже, нині підвищення якості нормотворчості можливе лише за умови поєднання класичних прийомів юридичної техніки з сучасними цифровими методами аналізу нормативного матеріалу, що успішно функціонують у ряді держав Європейського Союзу [93]. Це, зокрема, стосується автоматизованих систем виявлення колізій, семантичного аналізу нормативного тексту, інструментів перевірки термінологічної несуперечливості.

Однією з ключових проблем також є нечіткість процедурних норм, які регламентують порядок ініціювання, розгляду та прийняття рішень про притягнення посадових осіб місцевого самоврядування до відповідальності. Нормативні акти часто не містять чітко визначених строків, етапів перевірки, вимог до доказової бази, стандартів доказування та критеріїв оцінювання правопорушення. Через відсутність чітких процедур проявляється слабкість юридичної техніки, адже норми, що не містять механізму реалізації, часто стають декларативними і втрачають регулятивний потенціал. У таких умовах відповідальність може мати вибірковий або політизований характер, що суперечить принципу верховенства права.

Так, особливої уваги потребує питання термінологічної визначеності. У чинному законодавстві відсутня уніфікована термінологія, що регулює правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування, їх обов’язки, гарантії діяльності та межі відповідальності. Нечіткість дефініцій призводить до суперечностей між положеннями Конституції України, Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [70], антикорупційного законодавства та норм адміністративної юстиції. Така ситуація свідчить про потребу в удосконаленні засобів юридичної техніки, спрямованих на гармонізацію нормативної термінології.

Сучасні проблеми та перспекти удосконалення юридичної техніки щодо предмета нашого дослідження відображені у таблиці 3.4.

Таблиця 3.4. Проблеми та перспективи удосконалення юридичної техніки у сфері відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування

№ з/п	Аспект	Наявні проблеми	Можливі перспективи
1.	Структурно-логічний	Колізії між нормами різних актів	Гармонізація законодавства; кодифікація
2.	Процедурний	Відсутність єдиного порядку притягнення	Уніфікація процедур у спеціальному законі
3.	Термінологічний	Брак єдиних дефініцій	Розробка стандарту юридичних термінів
4.	Практико-орієнтований	Невідповідність норм практиці громад	Участь громад у нормотворенні
5.	Технологічний	Відсутність цифрових інструментів	Е-нормотворення, системи перевірки колізій

Перспективи удосконалення юридичної техніки у нормотворчому процесі пов’язані передусім із необхідністю імплементації європейських стандартів нормопроєктування. Одним з напрямів підвищення якості нормативних актів є запровадження обов’язкової правової експертизи проєктів законів і муніципальних актів, що має здійснюватися як на національному, так і на місцевому рівнях. Така експертиза повинна включати аналіз на відповідність Конституції України, узгодженість із чинною законодавчою базою та оцінку ризиків неоднозначного тлумачення.

Важливим елементом удосконалення юридичної техніки є впровадження цифрових інструментів нормотворчості. Автоматизовані системи контролю за узгодженістю та відсутністю внутрішніх суперечностей у нормативних актах, які широко застосовуються в країнах ЄС, дозволяють мінімізувати людський фактор та підвищити рівень якості нормативних документів. В Україні впровадження таких систем є перспективним напрямом розвитку, що відповідає сучасним тенденціям цифровізації публічного управління.

У перспективі вдосконалення юридичної техніки вимагатиме не лише оптимізації структури нормативних актів, але й запровадження нових

стандартів правової експертизи. Водночас важливо встановити обов'язкову багаторівневу експертизу для всіх нормативних актів, що регулюють відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування, включно з антикорупційною, лінгвістичною, гендерно-правовою та аналітичною оцінками впливу.

Таким чином, юридична техніка у сфері нормотворчості щодо притягнення посадових осіб місцевого самоврядування до конституційно-правової відповідальності є багатогранною системою, яка вимагає комплексного вдосконалення. Розв'язання наявних проблем можливе через гармонізацію законодавства, кодифікацію норм, уніфікацію термінології, удосконалення процедур та широке застосування цифрових інструментів. Такий підхід сприятиме підвищенню правової визначеності, ефективності та передбачуваності механізму відповідальності.

Висновки до розділу 3

1. Узагальнення зарубіжного досвіду конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування свідчить про те, що в різних країнах сформувалися багаторівневі та внутрішньо збалансовані системи правового контролю, у яких поєднуються механізми політичної, юридичної та дисциплінарної відповідальності. При цьому домінує тенденція до посилення інституційних гарантій автономії місцевих органів влади, водночас із чітким визначенням підстав, меж і процедур притягнення посадовців до відповідальності, що забезпечує як правову визначеність, так і захист від зловживань. Проведений аналіз дозволяє стверджувати, що ефективність відповідних механізмів зумовлена їхньою прозорістю та процедурною передбачуваністю, які забезпечуються взаємодією судових, адміністративних і контрольних органів. Таким чином, зарубіжні моделі демонструють, що належне врегулювання питань відповідальності можливе

лише за умови гармонійного поєднання демократичних принципів, належного врядування та верховенства права.

2. Вивчення потенційних напрямків імплементації міжнародного досвіду дає підстави дійти висновку, що вдосконалення українського механізму конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування потребує не лише адаптації окремих іноземних моделей, а й комплексного оновлення нормативної бази, яке має враховувати національні правові традиції та особливості функціонування місцевого самоврядування. Найбільш перспективними видаються підходи, орієнтовані на посилення процесуальних гарантій, деталізацію підстав відповідальності та забезпечення реального, а не декларативного контролю за діяльністю посадових осіб, що дозволить уникнути вибіркового застосування санкцій та політизації відповідних процедур. Одночасно важливим є формування незалежних інституційних механізмів контролю, які діятимуть на засадах прозорості, підзвітності та професійної неупередженості. У підсумку, запозичення міжнародного досвіду має спиратися на критичний аналіз і спрямовуватися на створення дієвої, збалансованої та правововизначеної системи відповідальності, яка відповідатиме стандартам демократичного врядування та сприятиме підвищенню ефективності місцевої влади в Україні.

3. Ефективне використання юридичної техніки у нормотворчому процесі є ключовою умовою для належного законодавчого забезпечення притягнення посадових осіб місцевого самоврядування до конституційно-правової відповідальності. Вирішення наявних проблем вимагає системного підходу, що поєднує вдосконалення термінології, уніфікацію процедур, запровадження інституту комплексної правової експертизи та застосування сучасних цифрових інструментів нормотворення. Перспективи розвитку цієї сфери пов’язані з гармонізацією національного законодавства із європейськими стандартами, що сприятиме підвищенню ефективності місцевого самоврядування та зміцненню конституційного порядку в Україні.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі узагальнено результати комплексного аналізу конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, що дозволило послідовно реалізувати всі поставлені у роботі завдання та сформувати цілісне уявлення про функціонування цього інституту в умовах сучасної публічної влади в Україні.

Передусім установлено, що нормативно-правове забезпечення конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування перебуває на етапі становлення, оскільки чинне законодавство формально визначає окремі підстави та механізми відповідальності, проте залишається фрагментарним, що зумовлює неоднозначність правозастосовної практики та потребує подальшого системного вдосконалення.

У ході дослідження з’ясовано, що інститут конституційно-правової відповідальності має низку характерних ознак, серед яких – публічний характер санкцій, їх безпосередня спрямованість на забезпечення реалізації конституційних засад місцевого самоврядування та тісний зв’язок із механізмами демократичної підзвітності, що відрізняє його від інших видів публічно-правової відповідальності.

На основі теоретичного аналізу та узагальнення наукових підходів сформульовано авторське визначення поняття «конституційно-правова відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування», яке охоплює сукупність передбачених Конституцією та законами України заходів публічно-правового реагування, спрямованих на забезпечення належного виконання посадовими особами своїх повноважень та відновлення порушених конституційних принципів місцевого самоврядування.

Розкрито співвідношення конституційно-правової, політичної та муніципально-правової відповідальності й доведено, що хоча ці інститути мають спільне функціональне призначення – забезпечення належного

врядування, – їх правова природа та наслідки застосування істотно відрізняються, що зумовлює необхідність чіткого їх розмежування.

Встановлено, що підставами притягнення посадових осіб місцевого самоврядування до конституційно-правової відповідальності є порушення ними конституційних норм, неналежне виконання своїх повноважень або перевищення службових повноважень, що може зумовити порушення прав і законних інтересів територіальної громади.

Проаналізовано форми та види відповідальності, серед яких дисциплінарні, виборчі, парламентські та інші процедури публічно-правового контролю, які в сукупності формують комплексний механізм реагування на порушення, допущені посадовими особами.

У дослідженні розкрито зміст конституційно-правової відповідальності, встановлено її структуру, яка включає підстави, суб'єктів, процедури притягнення та правові наслідки, що у своїй цілісності визначають ефективність функціонування інституту місцевого самоврядування та його здатність забезпечувати верховенство права на місцевому рівні.

Узагальнення зарубіжного досвіду показало, що європейські моделі відповідальності посадових осіб ґрунтуються на принципах прозорості, відкритості та незалежності контролюючих механізмів, що створює передумови для формування більш ефективної національної моделі.

На основі аналізу міжнародної практики визначено напрями її адаптації до українських реалій, зокрема в частині удосконалення процедур оцінювання діяльності посадових осіб, посилення громадського контролю та забезпечення більшої автономності органів, уповноважених на застосування публічно-правових санкцій.

Виявлено особливості використання юридичної техніки у сфері нормотворчості, підкреслено наявність недоліків у структурі та змісті нормативних актів, що регулюють відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування, і запропоновано шляхи їх усунення шляхом кодифікації

окремих процедур, гармонізації термінології та удосконалення логічної послідовності правових норм.

У підсумку встановлено, що конституційно-правова відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування є важливим елементом системи публічного врядування, без якого неможливе забезпечення ефективності, прозорості та легітимності діяльності органів місцевої влади. Проведене дослідження дозволило не лише систематизувати теоретичні підходи й узагальнити правозастосовну практику, а й виробити конкретні пропозиції щодо вдосконалення законодавчого регулювання, що може слугувати підґрунтям для подальшої модернізації інституту місцевого самоврядування в Україні.

Окремі пропозиції щодо вдосконалення інституту конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування відображені у запропонованому в додатках проєкті закону.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: монографія / В. О. Антонечко та ін.; за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. К. : Атіка, 2007. 864 с.

2. Бакумов О. С. Забезпечення юридичної відповідальності держави – ключовий виклик правової реформи в сучасній Україні. *Вісник ХНУВС.* 2019. № 2 (85). С. 21–30.

3. Банах С. В., Іванюк В. Д. Специфіка муніципально-правової відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми муніципальної реформи:* матеріали круглого столу. Київ. 2015. С. 362–366.

4. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: монографія / відп. ред. М. О. Баймуратов. К.: Видавництво «Юридична думка», 2010. 656 с.

5. Батанов О. В. Санкції в муніципальному праві України: проблеми теорії та практики. *Часопис Київського університету права.* 2002. № 4. С. 34–41.

6. Батанова Н. М. Мета, завдання та функції конституційно-правової відповідальності: питання ефективності реалізації проблеми концептуалізації. *Часопис Київського університету права.* 2020. № 2. С. 104–109.

7. Батанова Н. М. Феномен конституційно-правової відповідальності: аксіологічний потенціал та проблеми ефективності реалізації. *Часопис Київського університету права.* 2020. № 3. С. 83–88.

8. Батанова Н. М. Функції конституційно-правової відповідальності: проблеми концептуалізації. *Часопис Київського університету права.* 2020. № 1. С. 100–104.

9. Бенюк І. В. Використання юридичної техніки у нормотворчому процесі щодо належного законодавчого забезпечення притягнення посадових осіб місцевого самоврядування до конституційно-правової відповідальності: проблеми і перспективи : матеріали міжнародної наукової інтернет-конференції [*«Актуальні дослідження правової та історичної науки»*], (Тернопіль, 10-11 груд. 2025 р.) / Громадська організація «Наукова спільнота», Вища школа управління та адміністрації в Ополе Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Opolu. Тернопіль, 2025. URL: http://www.lex-line.com.ua/?go=conferencia.

10. Боклаг О. Виборний працівник: поняття і характеристик. *Радянське право.* 1988. № 9. С. 61–62.

11. Бородін Є. І., Тарасенко Т. М. Визначення відповідальності в місцевому самоврядуванні в Україні: законодавчий аспект. *Аспекти публічного управління.* 2017. Том 5; 8-9. С. 56–65.

12. Ведєрніков Ю. А. Теорія держави і права : навч. посіб / Ю. А. Ведєрніков, А. В. Папірна. К. : Знання, 2008. 333 с.

13. Відповідальність органів публічної влади: політичні та правові аспекти / С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко, Н. Г. Плахотнюк та ін. Київ : НАДУ, 2011. 60 с.

14. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування 23–25 вересня 1985 р. *Місцеве та регіональне самоврядування України.* 1994. Вип. 1–2 (6–7). С. 65–69.

15. Гецко В. В. Конституційно-правова відповідальність народних депутатів України та депутатів місцевих рад: проблеми теорії та практики: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02. Ужгород, 2015. 195 с.

16. Григоренко А. С. Санкції як міра конституційної відповідальності в Україні та країнах-учасницях ЄС: дис. ... докт. філос. (PhD): 081 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2025. 231 с.

17. Гусарєв С. Д., Олійник А. Ю., Слюсаренко О. Л. Теорія права і держави : навч. посіб. К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 270 с.

18. Дашковська О. Конституційна відповідальність: методологічні засади дослідження. *Вісник Національної академії правових наук України.* 2013. № 3 (74). С. 101–107.

19. Делія Ю. В. Юридична відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Право України. 2003. № 10. С. 29–32.

20. Демиденко В. О. Підстави конституційно-правової відповідальності. *Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ.* 2006. № 5. С. 91–98.

21. Демків Р. Я. Конституційне право України: курс лекцій. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 332 с.

22. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/ show/994_036 (дата звернення: 20.09.2025).

23. Журавель Я. В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2008. 21 с.

24. Загальна теорія держави і права : підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.

25. Загальна теорія держави і права: (основні поняття, категорії, прав, конструкції та наук, концепції): навч. посіб. / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. К.: Юрінком Інтер, 2008. 400 с.

26. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків: Право, 2011. 584 с.

27. Іванова Т. М. Відповідальність органів і посадових осіб муніципальної влади в Україні: історико-правовий аналіз. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ.* 2014. № 1. С. 185–197.

28. Інститут юридичної відповідальності у демократичних правових системах: монографія / кол. авторів; за ред. Н. М. Оніщенко. К.: Видавництво «Юридична думка», 2009. 216 с.

29. Калиновський Б. В. Відповідальність органів і посадових осіб місцевої публічної влади в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ.* 2018. № 1 (15). С. 25–39.

30. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно правовий аналіз : навч. посіб. К. : КНТ, 2010. 232 с.

31. Качурінер В. Л., Згама А. О. Конституційне право України: навчально-методичний посібник. Одеса: Гельветика, 2022. 258 с.

32. Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави і права: підручник. К.: Кондор, 2006. 477 с.

33. Кириченко Ю. М. Принципи діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів фінансового права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право.* 2024. Випуск 86. Частина 3. С. 323–329.

34. Книш В. В. Методологічні засади розуміння сутності та ознак конституційно-правової відповідальності суб'єктів конституційних правовідносин. *Науково-інформаційний вісник. Серія Право.* 2014. № 10. С. 92–98.

35. Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Бліхар М. М. Конституційне право України: навчальний посібник. Львів: Ліга-прес, 2014. 402 с.

36. Коновейчук Х. Б. Конституційно-правова відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні. *Держава і право.* 2023. Випуск 93. С. 13–23.

37. Конституційне законодавство зарубіжних країн : хрестоматія ; упоряд. В. О. Ріяка, К. О. Закоморна. К. : Юрінком Інтер, 2007. 384 с.

38. Конституційне право зарубіжних країн: навч. посібник / за заг. ред. В. О. Ріяки; Міністерство освіти і науки України. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 543 с.

39. Конституційне право України : навч. посіб. / Ю. Г. Барабаш та ін. ; за заг. ред. Ю. Г. Барабаша. Х. : Право, 2012. 304 с.

40. Конституція Албанії (Республіки Албанії): від 21 жовтня 1998 р. / Конституції держав Європи. К. : Вид-во «Норма», 2001. 98 с.

41. Конституція Грузії (Республіки Грузії): від 24 серпня 1995 р. / Конституції держав Європи. К. : Вид-во «Норма», 2001. 37 с.

42. Конституція Республіки Таджикистан від 6 листопада 1994 р. / у кн.: Конституции государств – участников СНГ; под ред. Л. А. Окунькова, В. В. Оксамытного, М. Я. Булошникова. М., 1999. С. 495–522.

43. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254.

44. Конституція України: науково-практичний коментар / В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін.; ред. кол.: В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. Харків: Вид-во «Право»; Київ: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 808 с.

45. Корнієнко М. Місцеве самоврядування – зразок якості конституційного права, демократична клітинка держави. *Закон і бізнес.* 2000. № 21. С. 28–29.

46. Кравцова З. С. Окремі аспекти конституційно-правової відповідальності органів і посадових осіб державної влади в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право.* 2022. Випуск 73. Частина 1. С. 57–63.

47. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в України (основи муніципального права): навч. посіб. К.: Право, 2008. 478 с.

48. Кравчук М. В. Теорія держави і права: навчальний посібник для підготовки до державного іспиту. Тернопіль, 1999. 114 с.

49. Краснікова О. В. Конституційна відповідальність в системі захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Одеса, 2004. 18 с.

50. Лисенков С. Л. Загальна теорія держави і права: навчальний посібник. К.: «Юрисконсульт», 2006. 355 с.

51. Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 220 с.

52. Маложон О. І. Конституційно-правова відповідальність органів державної влади в Україні. *Вісник кримінального судочинства.* 2024. № 1-2. С. 134–149.

53. Маложон. О. Конституційно-правова відповідальність органів державної влади в Україні. *Філософські та методологічні проблеми права.* 2024. № 2 (28). С. 61–69.

54. Мельниченко В. І. Системність відповідальності суб'єктів публічного управління. 2011. № 2 (37). С. 135–148.

55. Муніципальне право України: підручник / В. Ф. Погорілко та ін. ; за ред. М. О. Баймуратова. К. : Правова єдність, 2009. 720 с.

56. Муніципальне право України: підручник / М. О. Баймуратов та ін. ; за ред. В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицького. К. : Юрінком Інтер, 2001. 352 с.

57. Наливайко Л. Р. Конституційно-правова відповідальність: питання теорії та практики : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2000. 19 с.

58. Нестор В. Спеціалізовані дослідження міського самоврядування в Україні. *Публічне право.* 2020. № 3 (39). С. 52–58.

59. Оніщенко Н. М., Тарахонич Т. І., Пархоменко Н. М., Макаренко Л. О. Інститут юридичної відповідальності у демократичних

правових системах: монографія. К.: Видавництво «Юридична думка», 2009. 216 с.

60. Павловська Н. В. Конституційно-правова відповідальність органів публічної влади в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція.* 2016. Вип. 18(2). С. 22–24.

61. Пилипишин П. Б. Конституційно-правова відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні: дис. канд.. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2017. 246 с.

62. Пилипишин П. Склад конституційно-правових деліктів у сфері місцевого самоврядування. *Віче.* 2013. № 4. URL: https://veche.kiev.ua/journal/3528/ (дата звернення: 20.09.2025).

63. Пирога І. С., Пирога М. І. Конституційні основи місцевого самоврядування в Україні. *Аналітично-порівняльне правознавство.* 2024. № 2. С. 167–172.

64. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України. Академічний курс: підруч.: У 2 т. – Т.1 / за ред. В. Ф. Погорілка. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2006. 544 с.

65. Погорілко В. Ф. Вибрані праці. До 75-річчя від дня народження / відп. ред. академік НАН України Ю. С. Шемшученко. К.: Вид-во «Юридична думка», 2013. 436 с.

66. Попадинець Г. О. Конституційно-правова відповідальність органів місцевого самоврядування: проблемні питання та шляхи вирішення. *Держава та регіони. Серія Право.* 2019. № 4 (66). С. 28–33.

67. Прієшкіна О. В. Деякі проблемні питання муніципальної відповідальності в Україні. *Вісник ОНУ імені І. І. Мечникова. Серія Правознавство.* 2019. Т. 24. Випуск 2 (35). С. 67–75.

68. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 3.02.2015 р. № 141-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text (дата звернення: 20.09.2025).

69. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014. № 1700-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text (дата звернення: 20.09.2025).

70. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 165 VIII (в редакції від 24.11.2021). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97 (дата звернення: 20.09.2025).

71. Про Національну поліцію : Закон України від 2.07.2015 р. № 580-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text (дата звернення: 20.09.2025).

72. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.07.2001. № 2493-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text (дата звернення: 20.09.2025).

73. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text (дата звернення: 20.09.2025).

74. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. №1861-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text (дата звернення: 20.09.2025).

75. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text (дата звернення: 20.09.2025).

76. Проблеми теорії конституційного права України / за заг. редакцією Ю. С. Шемшученка. К. : Парламентське видавництво, 2013. 616 с.

77. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / ред. С. Чернов, В. Воронкова, В. Банах, та ін. Запоріжжя : ЗДІА, 2017. 603 с.

78. Рішення Конституційного Суду України № 1-рп/2000 від 9.02.2000 р. (справа про місцеве самоврядування). *Офіційний вісник України.* 2000. № 30. С. 1283.

79. Сандул Я. М. Виконавчі органи місцевих рад як суб'єкти адміністративного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2015. 22 с.

80. Сандул Я. М. Особливості відповідальності виконавчих органів місцевих рад. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія Юриспруденція.* 2014. № 12. Том 1. С. 170–173.

81. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підручник. Харків: Еспада, 2006. 776 с.

82. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. К. : Алерта; ЦУЛ, 2011. 524 с.

83. Слободяник Т. М. Муніципально-правова відповідальність місцевих рад та сільських, селищних, міських голів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2016. 262 с.

84. Стрілець Ю. П. Відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою: інституційна сутність поняття. Теорія і практика державного управління. 2009. Вип. 4 (27). С. 1–6.

85. Тарасенко Т. М. Вплив громадського чинника на утвердження політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування України. *Регіональне управління та місцеве самоврядування. Серія Публічне управління та митне адміністрування.* 2016. № 2 (15). С. 142–146.

86. Тарасенко Т. М. Політична відповідальність у сфері місцевого самоврядування України: монографія. Дніпро: Грані, 2020. 403 с.

87. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. К.: Юрінком Інтер, 2008. 400 с.

88. Теремцова Н. Загальні принципи організації місцевого самоврядування. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія Юридичні науки.* 2022. № 4 (123). С. 61–65.

89. Ткаченко Ю. В. Форми (види) конституційно-правової відповідальності. *Форум права.* 2013. № 2. С. 549–555.

90. Тодика Ю. М. Конституція України: проблеми теорії і практики: монографія. Х.: Факт, 2000. 608 с.

91. Топузов В. І. Конституційно-правова відповідальність органів місцевого самоврядування. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: право.* 2013. Вип. 5. С. 245–250.

92. Хорт І. В. Теоретико-правові аспекти концепції місцевого самоврядування в Конституції України. *Юридичний вісник.* 2010. № 3 (16). С. 103–107.

93. Хріпливець Д. Є. Удосконалення системи відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. *Теорія та практика державного управління.* 2010. Вип. 4. С. 179–184. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-4/doc/2/12.pdf (дата доступу: 20.10.2025)

94. Шкабаро В. М. Конституційно-правова відповідальність як гарантія локальної демократії в Україні. *Вісник університету імені Альфреда Нобеля. Серія Право.* 2021. № 2 (3). С. 80–85.

ДОДАТКИ

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
до проєкту Закону України
«Про конституційно-правову відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування»

1. Обґрунтування необхідності прийняття Закону

Запровадження ефективного механізму конституційно-правової відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування є критично важливим для забезпечення верховенства права, стабільності місцевої демократії, запобігання зловживанням владою та підвищення прозорості публічного управління. Незважаючи на існування окремих норм Конституції України та спеціального законодавства, у чинній правовій системі відсутній комплексний нормативний акт, який би:

– чітко визначав зміст конституційно-правової відповідальності;

– встановлював процедури притягнення посадових осіб до відповідальності;

– гарантував би дотримання прав і свобод посадової особи під час провадження;

– уніфікував би підстави для відповідальності;

– деталізував би санкції та порядок їх застосування.

Практика свідчить, що існуюча фрагментарність правового регулювання призводить до неоднозначного тлумачення, політизації процедур, незахищеності територіальних громад від недоброчесних управлінських рішень та порушень бюджетної дисципліни на місцевому рівні.

Прийняття цього Закону спрямоване на систематизацію норм, що регулюють відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування,

створення прозорих механізмів контролю та формування стандартів доброчесності в органах місцевого самоврядування.

2. Цілі і завдання законопроєкту

Законопроєкт має на меті:

визначити поняття конституційно-правової відповідальності;

встановити чіткі підстави відповідальності;

уніфікувати процедури притягнення посадових осіб до відповідальності;

упорядкувати види санкцій;

встановити гарантії від зловживань у процесі застосування санкцій;

забезпечити баланс між підзвітністю посадових осіб і правами територіальних громад.

3. Причини та наслідки, які має усунути закон

Закон спрямований на усунення:

розпорошеності та колізійності правового регулювання;

зловживань адміністративним і політичним ресурсом;

практики прийняття рішень всупереч інтересам громад;

відсутності єдиних стандартів правової поведінки посадових осіб;

недостатньої підзвітності та безкарності у випадку порушень.

У разі прийняття Закону очікується:

підвищення довіри до місцевого самоврядування;

зменшення корупційних ризиків;

посилення законності в діяльності місцевих органів;

уніфікація правозастосовної практики;

створення умов для ефективного контролю з боку громади.

4. Фінансово-економічне обґрунтування

Прийняття Закону не потребує додаткових витрат з Державного бюджету України, оскільки передбачені законопроєктом процедури здійснюватимуться в межах повноважень та ресурсів органів місцевого самоврядування.

Додаткові витрати можуть знадобитися лише на забезпечення цифрових інструментів нормопроєктування та моніторингу, однак такі витрати є незначними й можуть бути покриті за рахунок місцевих бюджетів або проєктів міжнародної технічної допомоги.

5. Прогноз соціально-економічних та правових наслідків

Прийняття Закону забезпечить:

створення чіткої системи відповідальності;

зміцнення доброчесності посадових осіб;

запобігання порушенням прав громадян;

підвищення ефективності управління місцевими ресурсами;

формування правової культури в органах місцевого самоврядування.

ЗАКОН УКРАЇНИ

«Про конституційно-правову відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування»

(Проєкт)

ПРЕАМБУЛА

Цей Закон визначає засади, підстави, види та процедури притягнення посадових осіб органів місцевого самоврядування до конституційно-правової відповідальності, спрямованої на забезпечення верховенства права, доброчесності, правомірності публічного управління та захисту прав і законних інтересів територіальних громад.

РОЗДІЛ І
ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Предмет правового регулювання

Цей Закон також визначає:

принципи і стандарти доброчесності посадових осіб;

стандарти прозорості та підзвітності;

процедури громадського контролю за діяльністю посадових осіб;

засади функціонування Комісій з питань службової дисципліни.

Цей Закон регулює суспільні відносини, пов’язані з:

1. Визначенням змісту та підстав конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування.

2. Установленням процедур притягнення до відповідальності.

3. Забезпеченням гарантій справедливого та неупередженого розгляду порушень.

4. Визначенням повноважень органів та посадових осіб, уповноважених здійснювати відповідні процедури.

Стаття 2. Мета Закону

Метою цього Закону є забезпечення:

1. Належного виконання посадових обов’язків.

2. Дотримання Конституції України та законів України.

3. Принципів доброчесності, законності та підзвітності.

4. Захисту прав членів територіальних громад.

5. Підвищення якості діяльності органів місцевого самоврядування.

Стаття 3. Основні терміни і поняття

Основні терміни, використані в цьому Законі, мають значення:

грубе порушення – діяння, яке призвело до значних втрат бюджету громади, порушення прав людини, або дискредитувало орган місцевого самоврядування;

конституційно-правова відповідальність – встановлений Конституцією та законами України вид юридичної відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, що полягає в застосуванні конституційно-правових санкцій за порушення конституційних обов’язків, принципів місцевого самоврядування або зловживання владою;

політично вмотивоване рішення – рішення, прийняте не в інтересах громади, а з метою отримання політичної вигоди або підтримки певної політичної сили.

порушення конституційних обов’язків – діяння або бездіяльність, що суперечить Конституції України, законам України або принципам місцевого самоврядування;

посадова особа місцевого самоврядування – особа, яка займає виборну чи службову посаду в органах місцевого самоврядування та має відповідні повноваження у сфері публічного управління;

службове порушення – протиправна дія або бездіяльність, що суперечить Конституції, законам України або рішенням місцевої ради.

РОЗДІЛ ІІ

ПІДСТАВИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОСАДОВОЇ ОСОБИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Стаття 3. Загальні підстави відповідальності

Підставами притягнення до конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування є:

1) порушення Конституції України;

2) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, управлінських функцій;

3) перевищення повноважень;

4) зловживання владою;

5) порушення принципів доброчесності;

6) прийняття рішень із конфліктом інтересів;

7) виборні чи службові проступки, що завдали шкоди територіальній громаді.

8) бездіяльність, що спричинила істотні негативні наслідки;

9) приховування або викривлення інформації, що впливає на права громади;

10) порушення антикорупційного законодавства;

11) невиконання рішень суду;

12) маніпулювання регуляторними процесами;

13) нереалізація чи неналежна реалізація делегованих повноважень.

Стаття 4. Кваліфікуючі ознаки порушень

До кваліфікуючих ознак порушення належать:

систематичність порушень;

істотна шкода правам і законним інтересам громадян;

політична мотивованість або особиста вигода;

порушення бюджетної дисципліни;

дискредитація органу місцевого самоврядування.

Стаття 5. Системні порушення

Системними визнаються порушення, що:

повторювалися не менше трьох разів протягом року;

мали наслідком втрату довіри громади;

перешкоджали реалізації місцевих програм.

РОЗДІЛ ІІІ
ВИДИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ САНКЦІЙ

Стаття 6. Види санкцій

За вчинення конституційно-правової відповідальності до посадових осіб місцевого самоврядування можуть застосовуватися санкції:

офіційне застереження;

публічний осуд;

обов’язкове проходження навчання з питань етики та правових стандартів;

усунення від участі у роботі комісій;

проведення службового аудиту діяльності посадової особи.

тимчасове відсторонення від повноважень;

дострокове припинення повноважень;

заборона обіймати посади в органах місцевого самоврядування на строк до 10 років.

Стаття 7. Дострокове припинення повноважень

Рішення про дострокове припинення повноважень повинно:

містити вичерпне обґрунтування;

базуватися на перевірених фактах;

пройти юридичну експертизу;

бути ухваленим не менше ніж 2/3 депутатів ради.

Стаття 8. Додаткові санкції

До посадових осіб місцевого самоврядування можуть застосовуватися такі додаткові санкції:

обов’язок офіційного публічного вибачення;

обов’язок відшкодувати шкоду, завдану громаді.

РОЗДІЛ IV
ОРГАНИ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ ПРОЦЕДУРИ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ (СУБ’ЄКТИ ПРОВАДЖЕННЯ)

Стаття 9. Суб’єкти ініціювання провадження

Суб’єктами ініціювання провадження можуть бути:

члени територіальної громади;

депутати відповідної ради;

постійні депутатські комісії;

уповноважений орган державного нагляду за законністю;

Комісія з питань службової дисципліни та відповідальності.

Стаття 10. Органи розгляду

Органами, що здійснюють процедури притягнення до конституційно-правової відповідальності є:

відповідна місцева рада;

спеціально створена Комісія з питань службової дисципліни та відповідальності;

суд у випадках, передбачених законом.

Стаття 11. Комісія з питань службової дисципліни та відповідальності

Комісія:

формується на паритетних засадах;

включає представників громади;

працює відкрито та публічно;

ухвалює рекомендаційні висновки.

РОЗДІЛ V
ПРОЦЕДУРА ПРИТЯГНЕННЯ ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Стаття 12. Загальні вимоги до процедури

Процедура притягнення до відповідальності повинна бути:

відкритою;

гласною;

заснованою на принципах змагальності;

забезпеченою правом посадової особи на захист;

завершуватися ухваленням мотивованого рішення.

Стаття 13. Етапи провадження

Основними етапами провадження є:

ініціювання;

попередній розгляд;

перевірка обставин;

слухання справи;

ухвалення рішення;

виконання рішення.

Стаття 14. Система процедурних дій

Органи розгляду, що здійснюють процедури притягнення до конституційно-правової відповідальності посадової особи місцевого самоврядування зобов’язані забезпечити:

здійснення відео- та аудіофіксації засідань;

обов’язкове оприлюднення матеріалів справи;

залучення фахових експертів;

можливість подання альтернативних експертних думок;

право громади бути присутньою на слуханнях.

РОЗДІЛ VI
ГАРАНТІЇ ПРАВ ПОСАДОВОЇ ОСОБИ

Стаття 15. Правові та процесуальні гарантії прав посадової особи

Посадовій особі гарантується:

право на захисника;

право на ознайомлення з матеріалами;

право на заперечення;

право на сокарження;

презумпція правомірності її дій;

заборона політичного переслідування;

захист від неправомірного тиску.

РОЗДІЛ VII
ФОРМИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ

Стаття 16. Форми громадського контролю

Формами громадського контролю є:

подання електронних петицій;

участь громадськості у перевірках;

обов’язкове оприлюднення декларацій рішень;

звітування посадовців перед громадою.

РОЗДІЛ VIII
ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Кабінету Міністрів України у тримісячний строк:

розробити підзаконні акти;

привести нормативно-правові акти у відповідність.

створити національний Реєстр рішень щодо відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування;

встановити річний звіт Уряду щодо результатів застосування Закону.

2. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.