

УДК 35.086:352(477)

Калиновський Б. В. – доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри конституційного права та прав людини Національної академії внутрішніх справ, м. Київ

ORCID 0000-0001-9654-0201

Відповідальність органів і посадових осіб місцевої публічної влади в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання

Актуальним для України постає питання пошуку ефективних форм взаємозв'язку між владою і суспільством, для чого необхідно розробити ефективний механізм відповідальності та контролю за діяльністю органів місцевої публічної влади. Науковці визначають різні підходи до організації відносин і співвідношення компетенції органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Проте для будь-якої моделі організації місцевого управління наявність контролю з боку жителів і держави за діяльністю органів місцевого самоврядування є обов'язковим елементом. У сучасній національній науці конституційного та муніципального права слід здійснити комплексне дослідження підстав, процедури та форм відповідальності органів і посадових осіб місцевої публічної влади в Україні.

Розвиток конституційно-правових відносин сприяє становленню конституційно-правової відповідальності. Виникнення поряд з конституційно-правовою ще й муніципально-правової відповідальності є цілком закономірним, оскільки триває розвиток нових видів суспільних відносин, що потребують правової охорони шляхом притягнення до певних видів санкцій. Аргументовано висновок, що конституційно-правову та муніципально-правову відповідальність не слід отожденовувати з політичною чи моральною, оскільки вони існують у межах конституційно-правового чи муніципального припису та мають відповідні юридичні, а не політичні санкції.

Проаналізовано форми відповідальності місцевих рад, сільського, селищного, міського голови та голів місцевих державних адміністрацій. Обґрунтовано висновок, що інститут відповідальності органів і посадових осіб місцевої публічної влади є комплексним утворенням. Тому правові підстави притягнення зазначених суб'єктів до конституційно-правової та муніципально-правової відповідальності встановлені джерелами не тільки конституційного й муніципального права, а й інших галузей національного права.

Ключові слова: місцева публічна влада; органи місцевої публічної влади; посадові особи; відповідальність; місцеве самоврядування; місцеві державні адміністрації; припинення повноважень.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку України слід констатувати, що місцева та центральна влада втрачає авторитет і довіру громадян, що є беззаперечним фактом відірваності влади від людини та браку ефективних зв'язків з населенням. Саме тому актуальним стає питання пошуку ефективних форм взаємозв'язку між владою і суспільством, для чого необхідно розробити дієвий механізм відповідальності та контролю за діяльністю органів місцевої публічної влади. Учені пропонують різні підходи до організації відносин і співвідношення компетенції органів державної влади й органів місцевого самоврядування, однак для будь-якої моделі організації місцевого управління наявність контролю з боку жителів і держави за діяльністю органів місцевого самоврядування є обов'язковим елементом. Так, на думку німецького вченого Ф. Кнемайєра, державний контроль призначений гарантувати такий розвиток місцевого самоврядування, за якого воно б не було державою в державі, а вирішувало б свої питання в межах загальнодержавних законів [1, с. 108].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З огляду на зазначене, є підстави стверджувати, що для з'ясування поняття, підстав і видів відповідальності органів та посадових осіб місцевої публічної влади в Україні доцільно розглянути позиції науковців щодо сутності цих понять загалом. Питання конституційно-правової відповідальності досліджували вітчизняні вчені, результатом чого стали роботи Н. Батанової [2], В. Книша [3], О. Мельник [4], Н. Плахотнюк [5], Г. Савілон [6], А. Червяцовой [7] та ін.

Водночас вагомі наукові дослідження підстав і видів відповідальності органів місцевої публічної влади поки що не забезпечили їх чітке законодавче закріплення. Свобода місцевої публічної влади неможлива без належного ставлення її органів і посадових осіб до власних обов'язків та відповідальності за соціальні наслідки своїх дій.

Виклад основного матеріалу. Наділивши органи місцевої публічної влади самостійністю в здійсненні компетенції, законодавець учинив прагматично, обмеживши цю самостійність відповідальністю. Тому ми поділяємо думку, згідно з якою самостійність й автономність – явища позитивні, а з метою недопущення зловживань правом за самостійні дії поза межами повноважень має бути передбачено відповідальність.

Саме так можна трактувати законодавчо закріплене положення про те, що питання місцевого значення в Україні вирішують у межах відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Відповідальність органів і посадових осіб місцевої публічної влади, як і будь-яка інша юридична категорія, об'єктивно потребує детермінації, дефінітивного визначення. Зміст поняття «відповідальність» у тлумачному словнику потрактовано як покладений на когось або взятий на себе обов'язок відповідати за певну ділянку роботи, справу, за чиїсь дії, учинки, слова [8, с. 317]. Відповідальність є формою активного ставлення суб'єкта до навколишнього світу та соціальної дійсності, тобто відповідальність виникає внаслідок взаємодії суб'єкта з оточенням.

Оцінка ефективності чи неефективності функціонування місцевої публічної влади є суб'єктивною, а політична відповідальність органів і посадових осіб місцевої публічної влади може бути реалізована, передусім, під час місцевих виборів або референдумів. Визначаючи відмінність політичної та юридичної відповідальності, слід урахувати, що політична відповідальність окремих суб'єктів публічно-владних відносин може бути трансформована в юридичну [5, с. 16]. Практична потреба такої трансформації зумовлена необхідністю посилення відповідальності суб'єктів владних відносин.

Деякі види юридичної відповідальності є загальновизнаними, мають давню історію становлення й нині є стабільними, чітко окресленими нормативно-правовими межами. Це стосується кримінальної, адміністративної, дисциплінарної, цивільно-правової, майнової відповідальності. Окремі види юридичної відповідальності є порівняно новими для юридичної науки, знаходяться на стадії становлення в науково-теоретичному аспекті та переважно ще не мають нормативного закріплення. До них належать, зокрема, конституційно-правова, а також її підвид – муніципально-правова відповідальність. На думку науковців, муніципально-правову відповідальність слід вважати самостійним видом юридичної відповідальності, що має власні джерела, суб'єктів, підстави, санкції тощо. Порівнюючи ці два види юридичної відповідальності, зауважимо, що конституційно-правова відповідальність за нетривалий період часу стала широко визнаною в юридичній науці, на відміну від муніципально-правової. Розвиток конституційно-правових відносин сприяв

становленню конституційно-правової відповідальності. Виникнення поряд з конституційно-правовою ще й муніципально-правової відповідальності вважаємо цілком закономірним, оскільки триває розвиток нових видів суспільних відносин, що потребують правової охорони шляхом притягнення до певних видів санкцій. Конституційно-правову та муніципально-правову відповідальність не можна ототожнювати з політичною чи моральною, оскільки вони існують у межах конституційно-правового чи муніципального припису і мають відповідні юридичні, а не політичні санкції.

Відповідальність органів і посадових осіб місцевої публічної влади є багатоаспектною. По-перше, відповідальність є властивістю, ознакою учасника управлінських відносин, що виявляється в його здатності, можливості й обов'язку нести відповідальність за власні дії чи бездіяльність. По-друге, відповідальність відображає складний комплекс взаємозв'язків і відносин, що виникають у системі місцевої публічної влади між її елементами та спрямовані на запобігання порушенням, їх усунення, урегулювання й відновлення належного функціонування системи. По-третє, відповідальність – це процес, сукупність послідовних дій стосовно того елемента системи місцевої публічної влади, унаслідок неефективної діяльності якого (невиконання чи неналежного виконання ним своїх обов'язків) порушено належне функціонування всієї системи чи окремих її компонентів. На нашу думку, у функціонуванні місцевої публічної влади означені риси відносин відповідальності стають особливими, оскільки в ньому чимало вчинків і дій зумовлюють важливі соціальні наслідки як для окремого жителя, територіальної громади, так і для суспільства й держави загалом.

Характерними рисами конституційно-правової та муніципально-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевої публічної влади слід визначити такі: відповідальність настає за реалізацію тих повноважень, які закріплені за ними в Конституції або законах України, прийнятих із розвитком конституційних положень; відповідальність охоплює забезпечення прав та свобод людини і громадянина, що закріплено в ч. 2 ст. 3 Основного Закону. Актуальним прикладом такої відповідальності є програні Україною справи своїм громадянам за рішенням Європейського суду з прав людини; слід розрізняти як індивідуальну, так і колективну відповідальність.

Для характеристики конституційно-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевої публічної влади значення має не лише склад правопорушення, а й санкції, що застосовують до суб'єкта. Наприклад, за неналежне виконання органами місцевого самоврядування своїх функцій законодавство більшості країн передбачає застосування конкретних санкцій: дострокове припинення повноважень, відсторонення від посади на певний період відповідних посадових осіб, накладення на них стягнень, передання тих чи тих повноважень органів місцевого самоврядування місцевим органам держави.

Притягнення до правової відповідальності органів і посадових осіб місцевої публічної влади охоплюють: а) нормативну підставу (наявність норми права, що безпосередньо передбачає склад правопорушення); б) фактичну підставу (наявність складу правового делікту в діяннях деліктоздатного суб'єкта місцевої публічної влади); в) процесуальну підставу – закріплену нормами конституційного та муніципального права процедуру притягнення до правової відповідальності органів і посадових осіб місцевої публічної влади (сукупність послідовних стадій).

Оптимальність й ефективність влади потребує її відповідальності, закріплення якої здійснюють на законодавчому рівні. Правовою підставою конституційно-правової та муніципально-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевої публічної влади є Конституція та закони України, а також нормативно-правові акти, що вносять зміни й доповнення до неї; міжнародні нормативно-правові акти, згоду на обов'язковість яких надає Верховна Рада України та які регламентують питання реалізації права на місцеву публічну владу й аспекти відповідальності її суб'єктів (Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року, Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 21 травня 1980 року); закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР, «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року № 586-14, «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року № 93-IV, «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року № 595-VIII, «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VIII, «Про благоустрій населених пунктів» від 6 вересня 2005 року № 2807-IV, «Про регулювання

містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 року № 3038-VI та інші закони України; підзаконні нормативно-правові акти, прийняті як органами державної влади, так й органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами, що регламентують певні аспекти притягнення до конституційно-правової та муніципально-правової відповідальності (наприклад, постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування» від 26 жовтня 2001 року № 1440, «Про затвердження Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад» від 27 липня 1998 року № 1150, статuti територіальних громад, регламенти місцевих рад тощо).

Отже, конституційно-правова відповідальність органів і посадових осіб місцевої публічної влади передбачає три основні аспекти: відповідальність перед особою; відповідальність перед народом України як єдиним джерелом влади й територіальною громадою; відповідальність державних органів й органів місцевого самоврядування один перед одним у порядку підзвітності чи підконтрольності.

Науковці, досліджуючи різні аспекти місцевого самоврядування, розглядають проблему відповідальності посадових осіб й органів місцевого самоврядування, виокремлюючи такі види юридичної відповідальності: конституційно-правову, кримінальну, адміністративну, цивільно-правову [9, с. 116–129]. На наш погляд, органи та посадові особи місцевого самоврядування поряд із зазначеними вище видами відповідальності несуть також і муніципально-правову відповідальність, правовою підставою якої можуть бути акти місцевого самоврядування (наприклад, статuti територіальної громади, регламенти місцевих рад тощо).

Зокрема, у ст. 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР визначено, що державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування можна здійснювати лише на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, він не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їхніх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень. Детальніше підстави відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед державою

визначає ст. 76 цього Закону, відповідно до якої можна стверджувати, що є дві основні загальні її підстави: 1) порушення органами та посадовими особами місцевого самоврядування Конституції або законів України; 2) неналежне виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади.

Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року в ст. 8 визначає порядок здійснення адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування. Згідно з її положеннями, адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування можна здійснювати у формах і випадках, передбачених конституцією і законом, для забезпечення дотримання законності, зокрема контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень; причому ступінь втручання контролюючого органу має відповідати значущості інтересів, які це втручання захищає.

Конституційно-правова відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні передбачає, передусім, припинення їхніх повноважень унаслідок допущених порушень або невиконання ними покладених на них обов'язків; відповідні підстави та порядок застосування цього виду відповідальності містять норми Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року. Зокрема, визначено такі випадки дострокового припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної рад:

- якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції та законів України, прав і свобод громадян, ігноруючи вимоги компетентних органів про узгодження цих рішень із законом;

- якщо сесії ради не проводять без поважних причин у відповідні строки або рада не вирішує питань, віднесених до її відання (ст. 78);

- передбачені Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» від 3 лютого 2015 року № 141-VIII. Зокрема, ст. 3 цього Закону регламентує, що в день набрання чинності актом Президента України про утворення військово-цивільної адміністрації припиняються повноваження: обласної ради, її виконавчого апарату, посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах; районної ради, її виконавчого апарату, посадових і службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах; сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, їх

виконавчих органів, сільських, селищних, міських голів, інших посадових і службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах місцевого самоврядування. Нормативною підставою притягнення сільських, селищних, міських рад, сільського, селищного, міського голови до правової відповідальності у формі дострокового припинення повноважень є фактичний саморозпуск цих рад, або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичне невиконання. Згідно зі ст. 6 цього Закону, керівник військово-цивільної адміністрації звертається до суду щодо визнання незаконними актів органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ й організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади.

В Україні є непоодинокі приклади дострокового припинення повноважень сільських, селищних, міських голів. Прикладом може бути дострокове припинення повноважень міського голови М. Федорюка міською радою міста Чернівці 31 березня 2011 року, який дістав підтримку понад 60 % виборців. Більшістю голосів 29 червня 2011 року висловлено недовіру міському голові міста Новодністровська Чернівецької області Р. Панчишину; 27 лютого 2012 року депутати Тростянецької міської ради ухвалили рішення про дострокове припинення повноважень міського голови Ю. Бовна, який на виборах дістав підтримку 60 % виборців; 7 березня 2012 року міська рада Южноукраїнська Миколаївської області припинила повноваження міського голови А. Стуліна. Прийняття рішення депутатами місцевих рад про дострокове припинення повноважень сільських, селищних, міських голів має також і політичний підтекст, а тому для вдосконалення законодавства про місцеву публічну владу необхідно мінімізувати політичну складову в прийнятті рішення про дострокове припинення повноважень сільських, селищних, міських голів.

Висвітлюючи питання впливу політичних партій на відповідальність депутатів місцевих рад, також слід зауважити, що Верховна Рада України в прикінцевих і перехідних положеннях Закону України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року закріпила новий механізм відкликання депутатів місцевих рад за народною ініціативою, а також нові правила щодо балотування. Основна новела полягала в тому, що балотуватися самовисуванцем можна лише до сільських і селищних рад, а до міських, районних у містах, районних та

обласних можуть балотуватися лише за партійними списками. Тобто законодавець поставив більшість кандидатів у депутати перед фактом, що доведеться домовлятися з якоюсь партією, а також стосовно того, що в разі відкликання депутата за народною ініціативою все одно необхідно «питати дозволу» в партії, що віддаляє Україну від демократичних цінностей. Більшість депутатів місцевих рад, за винятком сільських і селищних (хоча й там балотування від політичних партій не заборонено), а їх налічується близько тридцяти тисяч, керуватимуться не інтересами громади, а інтересами партійного керівництва. Крім того, в умовах невизначеності змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) узаконення права партій відкликати депутатів – це спосіб «прибрати до рук» усю владу на місцях і не нести за це жодної відповідальності. Відповідальність місцевих рад, сільського, селищного, міського голови та голів місцевих державних адміністрацій можлива не лише у формі дострокового припинення повноважень, а й через скасування виданих ними нормативно-правових актів, накладення на них вето. Зокрема, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року (ст. 59), місцеві ради в межах своїх повноважень приймають нормативні й інші акти у формі рішень. Такі рішення місцеві ради ухвалюють на пленарних засіданнях після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, крім випадків, передбачених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року (наприклад, рішення відповідної місцевої ради щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови за наявності підстав можуть бути прийняті шляхом таємного голосування за умови, якщо за нього проголосує не менше як дві третини депутатів від загального складу ради).

Рішення сільської, селищної, міської ради в п'ятиденний строк з моменту його прийняття може бути зупинене сільським, селищним, міським головою і внесено на повторний розгляд відповідної ради з обґрунтуванням зауважень. Рада зобов'язана у двотижневий строк повторно розглянути це рішення. Якщо рада відхилила зауваження сільського, селищного, міського голови й підтвердила попереднє рішення двома третинами голосів від загального складу ради, воно набирає чинності.

Водночас сільський, селищний, міський голова, голова районної в місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження. Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII позбавив права прокурора виносити протест і в п. 1 розділу XIII «Перехідні положення» визначив, що прокуратура виконує функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини та громадянина, дотриманням законів із цих питань органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими та службовими особами виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді. Унаслідок цього положення ч.2 ст. 144 Конституції України, згідно з яким рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняють у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду, стало декларативним і фактично позбавлене механізму реалізації, оскільки в Україні немає жодних органів публічної (державної та муніципальної) влади, які мали би право призупиняти рішення, наприклад, місцевих рад, з одночасним зверненням до суду.

Стаття 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року лише регламентує право сільського, селищного, міського голови зупиняти рішення відповідної ради з обґрунтуванням своїх зауважень. Однак таке рішення місцевої ради ще не набуло юридичної сили, а в ст. 144 Конституції України йдеться про чинні рішення органів місцевого самоврядування.

З огляду на зазначене, для усунення прогалини пропонуємо внести відповідні зміни й доповнення до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року, «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року, «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року, наділивши правом на: а) призупинення рішень сільської, селищної, міської, районної в місті, районної рад – голів обласних державних адміністрацій з одночасним їх зверненням до суду; б) призупинення рішень обласної ради, Київської та Севастопольської міських рад – Кабінет Міністрів України з одночасним його зверненням до суду.

Інститут відповідальності органів і посадових осіб місцевої публічної влади є комплексним утворенням. Тому правові підстави притягнення зазначених суб'єктів до конституційно-

правової та муніципально-правової відповідальності встановлені джерелами не тільки конституційного та муніципального права, а й інших галузей національного права. Так, Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року в ч. 1 ст. 3 серед суб'єктів, на яких він поширюється, визначив народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, а також державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Саме тому набрання законної сили рішенням суду, відповідно до якого зазначеного вище суб'єкта притягнуто до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, і застосовано покарання або накладено стягнення у виді позбавлення права обіймати посади або займатися діяльністю, що пов'язана з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, є підставою для відповідальності депутата місцевої ради чи сільського, селищного, міського голови у формі дострокового припинення повноважень.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року (ч. 1 ст. 79), Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року та Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року установлюють випадки, коли порушення вимог щодо несумісності діяльності сільського, селищного, міського голови обов'язково матиме наслідком дострокове припинення його повноважень. Зокрема, з огляду на зміст ч. 3 ст. 172⁴ Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-Х «Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності», є підстава стверджувати, що дії щодо порушення вимог несумісності діяльності, учинені сільським, селищним, міським головою, якого протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі самі порушення, тягнуть за собою накладення штрафу з конфіскацією отриманого доходу чи винагороди та з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.

Відповідно до ч. 1 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року, набрання законної сили рішенням суду про притягнення сільського, селищного, міського голови до відповідальності за

правопорушення, пов'язане з корупцією, яким накладено стягнення у виді позбавлення права обіймати посади або займатися діяльністю, що пов'язана з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, однозначно передбачають дострокове припинення повноважень цієї посадової особи з дня, наступного за днем одержання радою або її виконавчим комітетом копії відповідного рішення суду без прийняття рішення місцевою радою.

Не лише притягнення сільського, селищного, міського голови до адміністративної відповідальності в окремих випадках автоматично передбачає правову відповідальність. Аналогія спостерігається і в разі притягнення сільського, селищного, міського голови до кримінальної відповідальності. Зокрема, набрання законної сили обвинувальним вироком щодо сільського, селищного, міського голови має наслідком правову відповідальність у формі дострокового припинення повноважень.

Висновки. Ураховуючи вищевикладене, вважаємо, що вітчизняне правове поле необхідно суттєво вдосконалити в аспекті нормативно-правового закріплення питань відповідальності органів і посадових осіб місцевої публічної влади, а саме: представницьких органів місцевого самоврядування, виконавчих комітетів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, депутатів місцевих рад, місцевих державних адміністрацій та їхніх голів. Форми відповідальності можна класифікувати за наслідками санкції на: а) скасування актів зазначених суб'єктів у судовому порядку, зупинення дії рішення сільської, селищної, міської рад у п'ятиденний строк з моменту його прийняття сільським, селищним, міським головою; б) дострокове припинення повноважень органів і посадових осіб місцевої публічної влади.

Здійснене дослідження та практика щодо відповідальності органів і посадових осіб місцевої публічної влади в Україні переконливо засвідчують, що підстави застосування та власне форми конституційно-правової та муніципально-правової відповідальності потребують удосконалення. Передусім це стосується відповідальності, за якої суб'єктом, уповноваженим на реалізацію цього виду відповідальності, є територіальна громада, тобто йдеться про інститути прямої демократії – місцевий референдум, відкликання за народною ініціативою тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кнемайер Ф. Л. Організація місцевого самоврядування в Баварії (основні структури, особливості, недоліки) / Ф. Л. Кнемайер // *Держава і право.* – 1995. – № 4. – С. 107–121.
2. Батанова Н. М. Конституційні делікти в Україні: проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Н. М. Батанова. – Київ, 2007. – 238 с.
3. Книш В. В. Аналіз позитивного досвіду конституційно-правової відповідальності (на підґрунті конституціоналізму зарубіжних країн) / В. В. Книш // *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького.* – 2013. – № 7. – С. 32–39.
4. Мельник О. В. Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. В. Мельник. – Київ, 2000. – 14 с.
5. Відповідальність органів публічної влади: політичні та правові аспекти / [С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко, Н. Г. Плахотнюк та ін.]. – Київ : НАДУ, 2011. – 60 с.
6. Салівон Г. І. Муніципально-правові санкції як форма реалізації відповідальності в місцевому самоврядуванні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Г. І. Салівон. – Харків, 2015. – 201 с.
7. Червяцова А. О. Конституційно-правова відповідальність в системі видів юридичної відповідальності: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. О. Червяцова. – Харків, 2004. – 20 с.
8. Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. / уклад. В. Яременко, О. Сліпушко. – Т. 1 : А–К. – Київ : Аконті, 2007. – 926 с.
9. Лазор О. Д. Місцеве самоврядування. Вітчизняний та зарубіжний досвід : навч. посіб. / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор. – Київ : Дакор, 2004. – 560 с.

REFERENCES

1. Knemaier, F.L. (1995). Orhanizatsiia mistsevoho samovriadiuvannia v Bavarii (osnovni struktury, osoblyvosti, nedoliky) [Organization of local self-government in Bavaria (main structures, features, disadvantages)]. *Derzhava i pravo, State and Law*, 4, 107-121 [in Ukrainian].
2. Batanova, N.M. (2007). Konstitutsiini delikty v Ukraini: problemy teorii ta praktyky [Constitutional Tactics in Ukraine: The Problems of Theory and Practice]. *Candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
3. Knysh, V.V. (2013). Analiz pozytyvnoho dosvidu konstitutsiino-pravovoi vidpovidalnosti (na pidhrunti konstytutsionalizmu zarubizhnykh krain) [Analysis of positive experience of constitutional and legal responsibility (on the basis of constitutionalism of foreign countries)]. *Naukovo-informatsiinyi visnik Ivano-Frankivskoho universytetu prava imeni Korolia Danyla Halytskoho, Scientific and Information Bulletin of the Ivano-Frankivsk University of Law named after King Danylo Galtsky*, 7, 32-39 [in Ukrainian].
4. Melnyk, O.V. (2000). Konstytutsiino-pravova vidpovidalnist vyshchychkh orhaniv derzhavnoi vlady [Constitutional and legal responsibility of the supreme bodies of state power]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
5. Dubenko, S.D., Melnychenko, V.I., & Plahotniuk, N.H. (et al.). (2011). *Vidpovidalnist orhaniv publichnoi vlady: politychni ta pravovi aspekty [Responsibilities of public authorities: political and legal aspects]*. Kyv: NADU [in Ukrainian].

6. Salivon, H.I. (2015). Munitsypalno-pravovi sanktsii yak forma realizatsii vidpovidalnosti v mistsevomu samovriaduvanni [Municipal-legal sanctions as a form of implementation of responsibility in local self-government]. *Candidate's thesis*. Kharkiv [in Ukrainian].

7. Cherviakova, A.O. (2004). Konstytutsiino-pravova vidpovidalnist v systemi vydiv yurydychnoi vidpovidalnosti: teoretyko-pravovyi aspekt [Constitutional and legal responsibility in the system of types of legal liability: the theoretical and legal aspect]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kharkiv [in Ukrainian].

8. Yaremenko, V., & Slipushko, O. (2007). *Novyi tlumachnyi slovnyk ukrainskoi movy* [New Explanatory Dictionary of the Ukrainian Language]. (Vols. 1-3). Kyiv: Akonit [in Ukrainian].

9. Lazor, O.D., & Lazor, O.Ya. (2004). *Mistseve samovriaduvannia. Vitchyzniani ta zarubizhnyi dosvid* [Local Government. Domestic and foreign experience]. Kyiv: Dakor [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редколегії 20.02.2018

Kalynovskyi B. – Doctor of Law, Associate Professor, Head of the Department of Constitutional Law and Human Rights of the National Academy of Internal Affairs, Kyiv, Ukraine

ORCID 0000-0001-9654-0201

Responsibility of Bodies and Officials of Local Public Authorities in Ukraine: Problems and Ways of their Solution

For Ukraine, the question of finding effective forms of interconnection between the authorities and society is urgent, and therefore the creation of an effective mechanism of responsibility and control over the activities of local public authorities is relevant. Scientists distinguish between different approaches to the organization of relations and the relation between the competence of public authorities and local authorities, but for any model of the organization of local government, the presence of control by residents and the state for the activities of local self-government bodies is an obligatory element. In the modern national science of constitutional and municipal law, a comprehensive study of the grounds, procedures and forms of accountability of bodies and officials of local public authorities in Ukraine is relevant.

The development of constitutional and legal relations contributed to the dynamic formation and development of constitutional and legal responsibility. The emergence, along with the constitutional and legal, and also municipal and legal liability, we consider it quite

natural, as there is a development of new types of social relations that require the right protection by attracting certain types of sanctions. The argument of the conclusion that constitutional-legal and municipal-legal responsibility can not be identified with a political or moral one, since they exist within the constitutional-legal or municipal order and have the corresponding legal, and not political sanctions, are given.

The forms of responsibility of local councils, village, settlement, city mayor and heads of local state administrations are disclosed. It is concluded that the institution of responsibility of bodies and officials of local public authorities is complex. Therefore, the legal grounds for bringing these subjects to constitutional-legal and municipal-legal responsibility are established not only by sources of constitutional and municipal law, but also by sources of other branches of national law.

Keywords: local public authorities; officials; responsibilities; local self-government; local state administrations; termination of powers.