

В. І. РОЗВАДОВСЬКИЙ. ПІДСТАВИ ТА ПОРЯДОК ЗАСТОСУВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДО СІЛЬСЬКОГО, СЕЛИЩНОГО, МІСЬКОГО ГОЛОВИ У ФОРМІ ДОСТРОКОВОГО ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ

Аналізуються теоретичні та законодавчі засади притягнення сільських, селищних, міських голів до конституційно-правової відповідальності у формі дострокового припинення повноважень, окреслено зв'язки даного інституту з іншими галузями національного права, а також виявлено окремі проблеми правового регулювання відповідних правовідносин.

Ключові слова: *сільський, селищний, міський голова, конституційно-правова відповідальність, територіальна громада, місцевий референдум, місцеві вибори.*

Анализируются теоретические та законодательные основ привлечения сельских, поселковых, городских голов к конституционно-правовой ответственности в форме досрочного прекращения полномочий, установлены связи данного института с другими институтами национального права, а также выделены отдельные проблемы правового регулирования соответствующих правоотношений.

Ключевые слова: *сельский, поселковый, городской голова, конституционно-правовая ответственность, территориальная громада, местный референдум, местные выборы.*

In this article the analysis of theoretical and legislative principles of bringing in of rural, settlement, municipal chairman is given to constitutionally-legal responsibility in form pre-schedule stopping of plenary powers, the copulas of this institute are outlined with other fields of national law, and also found out the separate problems of the legal adjusting of corresponding legal relationships.

Key words: *are a rural, settlement, municipal chairman, constitutionally-legal responsibility, municipal chairman, territorial society, local referendum, local elections.*

Строк повноважень сільських, селищних, міських голів встановлений безпосередньо ст. 141 Конституції України. З набранням чинності Законом України від 1 лютого 2011 року № 2952- VI «Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» такий строк становить п'ять років. У переважній більшості випадків сільські, селищні, міські голови перебувають на своїх посадах до закінчення строку повноважень, проте в правозастосовній практиці непоодинокими є випадки, коли їх повноваження іноді припиняються достроково. Так, від початку періоду повноважень Верховної Ради України VI скликання (грудень 2007 року – липень 2011 року) прийнято біля 800 постанов про призначення дострокових виборів сільських, селищних, міських голів, що стали наслідком дострокового припинення повноважень голів, обраних на чергових виборах.

Аналізуючи норми, що містять підстави припинення дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови та зосереджені у ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», слід зазначити, що дострокове припинення повноважень може носити характер конституційно-правової процесуальної дії, яка:

© РОЗВАДОВСЬКИЙ Володимир Іванович – кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Юридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника

1) пов'язана з волевиявом сільського, селищного, міського голови (звернення з особою заявою до відповідної ради);

2) є наслідком юридичних фактів, викликаних певними життєвими обставинами (смерть, визнання його судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошенням таким, що помер);

3) є формою конституційно-правової відповідальності.

Серед законодавчих норм, що регламентують питання дострокового припинення повноважень сільського, селищного міського голови, переважна більшість стосується саме застосування дострокового припинення повноважень як форми конституційно-правової відповідальності.

У цьому зв'язку важливим завданням є аналіз правових засад застосування конституційно-правової відповідальності у формі дострокового припинення повноважень до сільських, селищних, міських голів, окреслення зв'язків даного правового інституту з іншими інститутами та галузями права, а також окремих проблем правового регулюванні відповідних правовідносин

Специфічність правової регламентації відповідальності сільських, селищних, міських голів у формі дострокового припинення повноважень обумовлена особливим статусом сільського, селищного, міського голови як однієї з ключових «дійових осіб» у системі органів місцевого самоврядування територіальної громади – поряд з місцевою радою та її виконавчим комітетом. Запроваджуючи інститут сільського, селищного, міського голови, Конституція України 1996 року суттєво змінила його статус порівняно з інститутом голів рад народних депутатів, який існував раніше. Відповідно до ст. 141 Конституції України та ст. 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста, а не керівником ради чи виконавчого комітету ради як органу місцевого самоврядування¹. На специфіку дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови визначально впливає те, що набуття цих повноважень відбувається через обрання безпосередньо територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права.

Питання конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування неодноразово досліджувалось вченими-юристами. При цьому більшість дослідників вказує, що обов'язковою підставою такої відповідальності є вчинення посадовою особою правопорушення. Так зокрема стверджують А.С. Шабуров, О.Ф. Скакун та ін.² В.О. Лучин, розглядаючи питання конституційної відповідальності, вважає, що її підставою виступає конституційний делікт³.

Інші автори вважають, що конституційно-правова відповідальність не завжди є наслідком правопорушення. Наприклад, Н.А. Боброва та Т.Д. Зражевська пишуть, що на конституційному рівні термін «правопорушення» є занадто розмитим, вузьким і говорити про правопорушення тут немає сенсу⁴. О.В. Баганов також вважає, що у відповідальності за неналежне здійснення місцевої публічної влади вимога обов'язкової наявності вини (тобто складу конституційного правопорушення) надмірно звужувала б діапазон її застосування та знецінювала соціальне призначення цього виду відповідальності⁵.

Говорячи про дострокове припинення повноважень деякі вчені вважають його єдиною формою конституційно-правової відповідальності, яка не виключає притягнення посадової особи до інших видів відповідальності – кримінальної, адміністративної тощо⁶. У працях інших авторів вказується на існування також

інших видів конституційно-правової відповідальності (визнання незаконним правового акта, визнання недійсним результатів конституційно-правових дій тощо)⁷.

Розглядаючи конституційно-правові санкції у вигляді дострокового припинення повноважень, О.О. Куцафін зазначає, що відставка посадової особи як міра конституційної відповідальності іноді є близькою до дисциплінарної відповідальності як за формою, так і за порядком застосування. Однак, різниця полягає в тому, що дисциплінарна відповідальність застосовується за порушення трудової дисципліни, невиконання завдань, поставлених роботодавцем, а конституційно-правова відповідальність має більш широкий арсенал підстав⁸.

Визначені чинним законодавством України підстави застосування до сільського, селищного, міського голови конституційно-правової відповідальності у формі дострокового припинення повноважень як правило (але не завжди) пов'язані з правопорушеннями, вчиненими сільським, селищним, міським головою. Такі правопорушення можуть носити як конституційно-правовий характер (порушення вимог щодо обмеження сумісності діяльності голови з іншою діяльністю, порушення Конституції та законів України, котрі є джерелами конституційного права), так і перебувати поза межами галузі права. Наприклад, набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо голови може бути пов'язане, наприклад, із вчиненням злочину у сфері службової діяльності або злочину проти довкілля. Таким чином, опосередковано підтверджується думка низки вчених (М.В. Вітрука, Г.А. Васинович, В.А. Сивицького та інших), про те, що підставами для конституційно-правової відповідальності може бути не тільки конституційний делікт (хоча насамперед саме він)⁹.

В окремих випадках дострокове припинення повноважень як форма конституційно-правової відповідальності є наслідком застосування до сільського, селищного, міського голови іншого виду відповідальності, зокрема кримінальної. І це цілком узгоджується з положенням ст. 61 Конституції, згідно з яким ніхто за одне й те саме правопорушення не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду.

Аналізуючи підстави дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови, передбачені у ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», слід зазначити що ці підстави в контексті конституційно-правової відповідальності, можуть бути класифіковані за певними ознаками.

Зокрема, за суб'єктом, що застосовує відповідальність, підстави дострокового припинення повноважень голови правомірно поділяти на ті, що застосовуються безпосередньо територіальною громадою (через місцевий референдум або призначені за рішенням Верховної Ради України дострокові вибори) або відповідною місцевою радою.

Також за об'єктивністю настання (застосування), такі підстави можуть бути розподілені на безумовні (такі, що по суті мають наслідком об'єктивне припинення повноважень, наприклад, набрання законної сили обвинувальним вироком суду) та умовні (ті, що застосовуються на розсуд відповідного суб'єкта, наприклад порушення Конституції, законів України, прав і свобод громадян як підстава може бути застосована за рішенням місцевого референдуму або місцевої ради).

Перелік передбачених законом підстав для дострокового припинення повноважень сільського, селищного міського голови за рішенням місцевої ради є вичерпним. На вичерпності цього переліку наголошує Рішення Конституційного Суду України № 1-рп/2000 від 9 лютого 2000 року, яким визнано неконституційною норму частини третьої ст. 79 Закону України «Про місцеве самовряду-

вання в Україні» щодо можливості дострокового припинення повноваження сільського, селищного, міського голови за рішенням місцевої ради «в інших випадках», тобто з підстав, не передбачених частиною другої статті (частина друга ст. 79 передбачає припинення повноважень голови, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень). При винесенні такого рішення Конституційний Суд України виходив з аксіоматичного положення частини другої ст. 19 Конституції України, відповідно до якого органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України¹⁰.

Натомість за змістом вказаного Рішення Конституційного Суду України повноваження сільського селищного, міського голови можуть бути припинені на місцевому референдумі також з інших підстав, крім передбачених законом, адже передбачені ст. 19 Конституції України обмеження не можуть бути поширені на територіальну громаду.

У контексті дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови за рішенням місцевого референдуму слід звернути увагу на явну колізію між правовими нормами. Відповідно до частини сьомої ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження сільського, селищного, міського голови припиняються достроково, а відповідна особа звільняється з посади з дня прийняття відповідного рішення місцевим референдумом. Разом з тим, ст. 41 Закону України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» передбачає, що результати референдуму встановлюються, а повідомлення про такі результати публікується протягом десяти днів після проведення референдуму, крім того, згідно із ст. 44 згаданого Закону прийняті референдумом рішення вводяться в дію з моменту їх опублікування, якщо у самому законі, рішенні не визначено інший строк (в той же час датою прийняття рішення вважається день проведення референдуму). На перший погляд, в даному випадку має застосовуватись спеціальна норма ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Однак, набрання чинності рішення місцевого референдуму про дострокове припинення повноважень голови з дня проведення референдуму є на практиці майже неможливим.

Передбачені законом підстави для прийняття рішення місцевого референдуму або місцевої ради про дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови є розмитими та загальними. Фактично вони уможливають припинення повноважень будь-якого сільського, селищного, міського голови за наявності достатньої кількості голосів. При цьому доведення наявності або відсутності правопорушення з боку голови є вельми проблематичним. Тож, на наше переконання підстави дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови за рішенням місцевої ради потребують законодавчого уточнення.

Для прийняття рішень місцевої ради про дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови законом передбачено особливу процедуру. Таке рішення приймається шляхом таємного голосування не менш як двома третинами голосів депутатів від загального складу ради, тоді як за загальним правилом, передбаченим ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» для прийняття рішення ради достатньо більшості голосів депутатів від загального складу ради. Зі згаданої ст. 59 випливає, що при прийнятті рішення ради про дострокове припинення головної посадової особи територіальної громади враховується голос самого голови.

Разом з тим, не до кінця врегульованим на наш погляд залишається питання

можливості зупинення такого рішення ради головою. З одного боку, право сільського, селищного, міського голови зупинити рішення ради протягом п'яти днів після його прийняття і внести його на повторний розгляд відповідної ради із обґрунтуванням зауважень передбачено частиною четвертою ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». З іншого боку відповідно до частини сьомої ст. 79 повноваження сільського, селищного, міського голови припиняються достроково, а відповідна особа звільняється з посади з дня прийняття відповідного рішення радою.

Також незрозуміло, чи діє у випадку прийняття рішення ради щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови загальне правило, передбачене частиною п'ятнадцятою ст. 46 вказаного Закону, відповідно до якого сільський, селищний, міський голова підписує прийняте радою рішення.

Особливою формою конституційно-правової відповідальності припинення сільського, селищного, міського голови є призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільського, селищного, міського голови. Як випливає зі ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та згаданого вже Рішення Конституційного Суду України № 1-рп/2000 від 9 лютого 2000 року, рішення Верховної Ради України не припиняє достроково повноваження сільського, селищного, міського голови, оскільки він продовжує діяти до обрання нового голови. У цьому випадку повноваження сільського, селищного, міського голови припиняються через волевиявлення виборців, а не за рішенням Верховної Ради України. При цьому слід зауважити, що на дострокових виборах головою може бути обрана особа, яка раніше обіймала цю посаду (прикладом є дострокові вибори Київського міського голови, призначені Верховною Радою України у 2008 році).

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» Питання про призначення позачергових виборів сільського, селищного, міського голови може порушуватись перед Верховною Радою України відповідною місцевою радою, головою обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації. Однак в даному випадку «порушення питання» не означає внесення його на розгляд Верховної Ради України. Очевидно, що в даному випадку питання про призначення позачергових виборів разом з відповідним проектом постанови Верховної Ради України має вноситись на розгляд парламенту суб'єктами права законодавчої ініціативи, визначеними ст. 93 Конституції України та ст. 89 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України».

Слід також зауважити певну колізію норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та положень Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції», що діє з 1 липня 2011 року. Так, норма ст. 22 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» передбачає дострокове припинення повноважень особи на виборній посаді у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення з урахуванням особливостей, визначених Конституцією і законами України. В той же час до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не внесені зміни щодо порядку дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови, притягнутого до відповідальності за корупційне правопорушення.

Отже, дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови найчастіше є засобом конституційно-правової відповідальності головної посадової особи територіальної громади. Одночасно цей засіб є однією з гарантій законності здійснення місцевого самоврядування як окремої галузі публічної влади в Україні. Визначені законом підстави застосування конституційно-правової відповідальності сільського, селищного, міського голови у формі дострокового

припинення повноважень є загальними та іноді неточними, що зумовлює потребу вдосконалення законодавчих положень. Крім цього, норми законодавства в частині дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови потребують узгодження з нормами законодавства про місцеві референдуми та протидію окремим видам правопорушень. Такі законодавчі корективи покликані перетворити інститут дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у ефективний механізм протидії грубим правопорушенням та упередити застосування цього інституту в політичних та не публічних цілях.

1. Конституція України: Науково-практичний коментар. – К.: Ін Юре, 2003 – С. 343.
2. *Шабуров А.С.* Юридическая ответственность // Теория государства и права: Учебник / Под ред. Корельского В.М. и Перевалова В.Д. – М., 2000. – С. 444; *Скакун О.Ф.* Теория государства и права: Учебник. – Х., 2000. – С. 475.
3. *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – М., 2002. – С. 288.
4. *Боброва Н.А., Зражевская Т.Д.* Ответственность в системе гарантий конституционных норм. – Воронеж., 1995. – С. 84.
5. *Батанов О.В.* Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні. – К: Ін Юре, 2003. – С. 366.
6. *Кравченко В.В., Пітцик М.В.* Муніципальне право України: Навч. посіб. – К.: Атіка, 2003. – С. 340.
7. *Батанов О.В.* Цит. праця. – С. 383-384.
8. *Кутафин О.Е.* Предмет конституционного права. – М., 2007. – С. 410.
9. *Сивицкий В.А.* Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности: обзор научной конференции // Государство и право. – 2002. – № 2. – С. 117.
10. *Рішення Конституційного Суду України № 1-рп/2000 від 9 лютого 2000 року у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 6, частини першої статті 11, частини четвертої статті 16, пунктів 3, 5, 6, 9, 10, 16 частини першої статті 26, частин третьої і четвертої статті 41, частини шостої статті 42, статей 51, 52, 53, 54, частини четвертої статті 61, частини першої статті 62, частин першої, шостої, сьомої статті 63, частин четвертої, п'ятої, шостої статті 78, частин третьої, п'ятої, сьомої статті 79, абзацу третього пункту 2 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про місцеве самоврядування) // Офіційний вісник України. – 2000. – № 30. – С. 17.*