

ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

Краснікова Олександра Валеріївна

УДК 342:352

**КОНСТИТУЦІЙНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ В СИСТЕМІ ЗАХИСТУ
ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ**

Спеціальність 12.00.02 – конституційне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня

кандидата юридичних наук

Одеса - 2004

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Одеській національній юридичній академії
Міністерства освіти і науки України

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор
ОРЗІХ Марко Пилипович,
Одеська національна юридична академія,
проректор з міжнародних зв'язків

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
КРИВЕНКО Лідія Тарасівна,
Інститут держави і права ім. В.М. Корецького
НАН України, головний науковий співробітник
відділу конституційного права та місцевого
самоврядування

кандидат юридичних наук, доцент
РЕЗНІЧЕНКО Семен Васильович,
Одеський юридичний інститут Національного
університету внутрішніх справ,
начальник кафедри цивільного і трудового права

Провідна установа: Київський національний університет
імені Тараса Шевченка, кафедра конституційного
та адміністративного права (м. Київ)

Захист відбудеться “2” квітня 2004 р. о 14.00 годині на
засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Одеської
національної юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул.
Піонерська, 2

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Одеської національної
юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2

Автореферат розісланий “28” лютого 2004 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради _____ Л.Р. Біла

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність дослідження. Одним з найважливіших показників рівня демократії в суспільстві є ефективна і максимально наближена до населення місцева влада. Конституція України визнає та гарантує місцеве самоврядування і визначає його як самостійну форму здійснення влади народом.

Муніципальна реформа, що здійснюється в Україні на сучасному етапі, має на меті, насамперед, формування сучасної системи місцевого самоврядування, підвищення відповідальності держави за його розвиток, усунення недоліків, які істотно впливають на здійснення самоврядної діяльності на місцях.

У цих умовах особливої актуальності набуває правовий захист статусу суб'єктів місцевого самоврядування. Конституційна відповідальність є гарантією самостійності функціонування органів місцевого самоврядування, а також демократичної організації державної влади, прогресивного розвитку суспільства в цілому, важливим фактором утвердження і забезпечення законності публічної влади. Конституційна відповідальність держави, органів державної і самоврядної влади, посадових осіб перед громадянином, суб'єктами місцевого самоврядування і суспільством є чинником, що закріплює у правосвідомості людини уявлення про справедливість, легітимність влади.

У юридичній літературі 70-х–90-х років минулого століття конституційну відповідальність розглядали як відповідальність влади за стан законності у правотворчій і правозастосовчій діяльності державного апарату і його представників, як охоронне правове відношення, яке має відображення у застосуванні певних встановлених державою санкцій. Такої точки зору дотримувалися, зокрема, Є.А. Агеєва, І.Л. Бачило, В.В. Серьогіна.

В останні роки позитивним фактором є те, що об'єктом наукових пошуків як в зарубіжній юридичній літературі, так і в українській стає конституційно-правова відповідальність, але конституційно-правові аспекти відповідальності в системі місцевого самоврядування фактично випадають з поля зору дослідників.

Необхідно відмітити наукові праці вітчизняних і зарубіжних вчених, що висвітлюють різні аспекти інституту місцевого самоврядування, конституційної відповідальності, правових заходів захисту прав суб'єктів місцевого самоврядування. Серед них роботи С.А. Авак'яна, С.С. Алексєєва, Б.Г. Базилева, М.О. Баймуратова, Н.О. Бобрової, О.В. Батанова, С.Н. Братуся, В.А. Виноградова, А.А. Горницького,

Ю.А. Дмитрієва, Т.Д. Зражевської, Ф.Ш. Ізмайлової, В.М. Кампо, А.А. Коваленка,

Н.М. Колосової, В.В. Копейчикова, М.О. Краснова, Л.Т. Кривенко, В.М. Кудрявцева, Б.М. Лазарева, О.Е. Лейста, О.В. Майданика, О.В. Мельник, Л.О. Морозової,

Л.Р. Наливайко, П.О. Недбайло, Н.Р. Нижник, М.П. Орзіх, А.О. Пашенка, В.Ф. Погорілка, П.М. Рабіновича, С.В. Резніченка, Н.І. Рудої, І.С. Самощенко, М.С. Строговича, Ю.М. Тодики, В.Я. Тація, М.Х. Фарукшина, О.Ф. Фрицького, Р.О. Халфиної, В.М. Шаповала, Д.Т. Шона та ін.

Були визначені роль і місце конституційної відповідальності в системі юридичної відповідальності; доповнені підстави залучення до відповідальності; розширене коло суб'єктів, які можуть бути притягнуті до конституційної відповідальності; доповнені класифікації санкцій і виділені їхні особливості. При цьому конституційна відповідальність розглядалася переважно в системі правової охорони Конституції.

Спеціально конституційну відповідальність держави і державних утворень досліджував у своїх роботах А.А. Кондрашев, особливості конституційної відповідальності вищих органів державної влади в дисертаційному дослідженні розкрила О.В. Мельник, проблемам конституційної відповідальності глави держави присвячені роботи Л.Т. Кривенко.

Критичний аналіз теоретичних концепцій дав можливість оцінити стан досліджуваних проблем, визначити коло проблем, що не були предметом наукового дослідження. Акцентуючи увагу на безперечній науковій цінності використаних джерел, варто вказати на те, що серед них є роботи, що мають яскраве ідеологічне забарвлення.

У сучасній вітчизняній правовій науці, включаючи комплексні монографічні дослідження, проблемам місцевого самоврядування приділяється достатньо уваги. Однак, не багато вчених звертається до проблем конституційної відповідальності в системі місцевого самоврядування. Серед них варто виокремити роботи М.О. Пухтинського, П.К. Радченка. Як елемент системи захисту прав суб'єктів місцевого самоврядування конституційна відповідальність ще не досліджувалася.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тема дослідження є частиною загальної проблеми, за якою працює Одеська національна юридична академія: “Правові проблеми становлення та розвитку сучасної Української держави” (реєстраційний номер 0101U0001195) і республіканської програми, за якою працювала кафедра конституційного права Одеської національної юридичної академії (“Місьцеве самоврядування в умовах формування правової держави” (реєстраційний номер Державного комітету України з питань науки і технологій – 08.06.03 / 001 – 93).

Мета і задачі дослідження. Метою дисертаційного дослідження є комплексний науковий аналіз інституту конституційної відповідальності в системі захисту й охорони правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування в Україні, а також розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення чинного законодавства.

З урахуванням мети наукового дослідження вирішуються такі завдання:

- проаналізувати правовий статус елементів місцевого самоврядування як об'єкта конституційного захисту;

- визначити межі конституційних відносин, у яких беруть участь суб'єкти місцевого самоврядування;
- з'ясувати співвідношення правових засобів охорони і засобів захисту правового статусу чинників місцевого самоврядування і визначити особливості конституційних засобів захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування;
- охарактеризувати зміст інституту “конституційної відповідальності”, його місце і роль у системі правових засобів захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування;
- класифікувати санкції конституційної відповідальності за порушення правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування;
- визначити шляхи удосконалення вітчизняного законодавства про конституційну відповідальність в Україні у зв'язку з практичною реалізацією конституційної відповідальності в умовах муніципальної реформи в Україні.

Об'єктом дисертаційного дослідження є комплекс правовідносин, що виникають у сфері реалізації конституційної відповідальності як елемента в системі правових засобів захисту статусу суб'єктів місцевого самоврядування в Україні.

Предметом дослідження є конституційна відповідальність у системі правових засобів захисту статусу суб'єктів місцевого самоврядування.

Методи дослідження. Методами дослідження є наукові методи, які базуються на вимогах об'єктивного і всебічного аналізу суспільних явищ політико-правового характеру. В основу методології дослідження покладені загальнотеоретичні принципи і підходи щодо визначення змісту правових заходів захисту статусу суб'єктів місцевого самоврядування, серед яких особливе місце займає інститут конституційно-правової відповідальності. Аналіз правових явищ заснований на принципові системності дослідження, об'єктивності і конкретності.

При дослідженні проблеми в цілому використовувалися формально-юридичний метод, методи аналізу і синтезу. Крім того, при розгляді системи місцевого самоврядування використовувався структурно-функціональний метод; при характеристиці компетенції органів місцевого самоврядування – метод функціонального аналізу; конституційні відносини за участю суб'єктів місцевого самоврядування досліджувалися переважно за допомогою методів аналізу і синтезу; правові, конституційні засоби захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування – за допомогою дедуктивного й індуктивного методів; шляхом ототожнення класифікувалися на групи видів конституційних санкцій за порушення прав місцевого самоврядування.

Наукова новизна отриманих результатів. Дисертація є першим в Україні монографічним дослідженням, яке присвячене комплексній розробці теоретичних і практичних проблем конституційної відповідальності в системі захисту правового статусу місцевого самоврядування.

Наукова новизна дисертаційного дослідження відображається у положеннях, які виносяться на захист:

- уперше виділена система правових заходів, що забезпечує охорону і захист правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування, у якій варто розрізняти конституційні засоби охорони і захисту, адміністративно-правовий, цивільно-правовий захист і судовий захист;

- запропоноване нове положення про те, що конституційні засоби охорони і захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування включають конституційний судовий контроль, конституційні гарантії захисту прав місцевого самоврядування, конституційну відповідальність;

- представлені додаткові доводи того, що конституційна відповідальність – це вид юридичної відповідальності, а не політичної, моральної чи соціальної;

- уперше знайдені оптимальні підстави класифікації конституційних санкцій за порушення правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування;

- подальший розвиток одержали висновки про те, що санкції конституційної відповідальності за порушення правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування можуть застосовуватися до органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;

- на основі аналізу вітчизняного законодавства і практики сформульована пропозиція про нормативне закріплення системи правових заходів захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування в єдиному кодифікованому акті (Муніципальному кодексі).

Практичне значення одержаних результатів. Дисертація містить комплекс систематизованих знань з питань забезпечення охорони і захисту прав суб'єктів місцевого самоврядування. Розроблена система правових заходів охорони і захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування забезпечує цілісне уявлення про досліджуване явище, що дає можливість сформулювати новий інститут муніципального права – інститут охорони і захисту місцевого самоврядування.

Конституційна відповідальність, як важливий елемент розглянутої системи охорони і захисту, одержала нове обґрунтування і розвиток, що дозволяє виділити додаткові аспекти при застосуванні інституту конституційної відповідальності.

Пропозиції, розробки і висновки дослідження можуть бути використані в законотворчій діяльності, зокрема при розробці кодифікованого правового акту про місцеве самоврядування, а також для практичної реалізації заходів охорони і захисту прав суб'єктів місцевого самоврядування.

Наукові напрацювання і висновки, що містяться в дисертації, можуть бути введені у процес викладання курсів “Конституційне право України”, “Муніципальне право України”.

Апробація результатів дисертації. Основні положення і практичні висновки дисертації розглядалися на засіданнях кафедри конституційного права, на щорічних наукових конференціях професорсько-викладацького складу Одеської національної юридичної академії, а також доповідалися на: Всеукраїнській науковій конференції “Проблеми розвитку держави і права України в сучасних умовах” (березень 2000 р., м. Одеса); Міжнародній

науково-практичній конференції “Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція (жовтень 2000 р., м. Одеса); IV (56) звітній науковій конференції професорсько-викладацького складу і аспірантів Одеської національної юридичної академії “Правові проблеми становлення і розвитку сучасної української держави” (березень 2001 р., м. Одеса); VI звітній науковій конференції професорсько-викладацького складу і аспірантів Одеської національної юридичної академії (квітень 2003 р., м. Одеса); науково-практичній конференції “Гарантії виборчих прав громадян та демократичного характеру управління виборчим процесом” (червень 2003 р., м. Київ).

Публікації. Основні положення дисертаційного дослідження викладені в чотирьох наукових статтях, які опубліковані у журналах і збірниках наукових праць, перелік яких затверджено ВАК України.

Структура та обсяг роботи. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які включають вісім підрозділів, висновків, та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації – 197 сторінок, із них список використаних джерел (292 найменування) – на 28 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначається ступінь наукової розробленості проблеми, мета, основні завдання, методологія, на основі якої здійснювався науковий аналіз, конкретизуються об’єкт і предмет дослідження, формулюються положення, що доводять наукову новизну дисертації, підкреслюється наукове і практичне значення отриманих результатів, наводяться форми апробації положень роботи, а також публікації по темі, яка досліджується.

Розділ перший – “Об’єкт конституційного захисту в системі місцевого самоврядування” складається з двох підрозділів.

У **підрозділі 1.1. – “Конституційні відносини за участю місцевого самоврядування”** – досліджуються конституційні відносини в системі місцевого самоврядування, а також конституційні відносини між органами місцевої самоврядної влади й органами державної влади.

Основою виникнення конституційних відносин є безпосередня практична діяльність суб’єктів конституційного права, внаслідок чого встановлюються юридичні зв’язки між відповідними суб’єктами, в яких один суб’єкт має визначені права, а другий – кореспондуючі їм обов’язки чи обоє пов’язані взаємними правами й обов’язками. Формальною підставою виникнення відносин є конституційні норми.

Звертається увага на такі особливості конституційно-правових відносин: по-перше, це комплексний характер, у зв’язку з чим конституційна відповідальність може мати риси відповідальності влади в цілому перед громадянами, відповідальності конкретних органів і посадових осіб, відповідальності фізичних і юридичних осіб. Тому необхідне розмежування конституційної відповідальності і політичної, цивільно-правової й

адміністративної відповідальності. По-друге, конституційні відносини носять латентний характер: щоб виявити конституційний делікт, необхідний комплексний аналіз конституційних норм. По-третє, вони виникають у сфері здійснення влади народом. Це також є різновид політико-правових відносин, їм притаманне особливе коло суб'єктів, що реалізують свої права й обов'язки за допомогою норм Конституції України та інших джерел конституційного права.

Необхідність виділення із цілісної системи місцевого самоврядування її окремих суб'єктів пов'язана з тим, що вони мають різну правосуб'єктність.

Підрозділ 1.2. – “Правовий статус місцевого самоврядування як об'єкт правового захисту” присвячений характеристиці елементів, що становлять систему місцевого самоврядування.

У спеціальній літературі немає єдиної думки з приводу структури правового статусу. Прихильники вузького підходу відносять до нього лише права й обов'язки (стосовно особистості) чи компетенцію, повноваження (стосовно органів і деяких інших суб'єктів). Узагальнюючи різні підходи до розуміння структури статусу суб'єкта, у структурі статусу органів місцевого самоврядування виділені такі елементи: повноваження (права й обов'язки), гарантії і відповідальність. На відміну від обов'язків, що чітко регламентують дії органу при вирішенні конкретного питання, права дають органам самоврядування можливість вибору при вирішенні того чи іншого питання. Як правило, право органа одночасно є і його обов'язком перед населенням, державою і т. ін. Наприклад, представницький орган місцевого самоврядування затверджує місцевий бюджет і звіт про його виконання. Це є правом ради і його обов'язком, тому що кожна рада повинна мати свій бюджет.

Виокремлено особливості, що характеризують органи місцевого самоврядування: ці органи мають ознаки юридичної особи; вони наділяються законом власними повноваженнями; самостійно діють у межах наданих законом повноважень; несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до законів. У ході аналізу наукової літератури визначено, що компетенція органів місцевого керування включає: по-перше, предмети ведення даних органів, у межах яких здійснюються їхня основна і допоміжна функції; по-друге, повноваження цих органів, тобто закріплені в законодавстві їхні права й обов'язки; по-третє, територіальну сферу їхньої діяльності, тобто місцевий рівень (область, район, село, селище, місто). Предметним відображенням функцій є повноваження місцевого самоврядування, що традиційно розглядаються як офіційне надання кому-небудь права визначеної діяльності, ведення справ.

Особлива увага приділена питанням відповідальності в системі місцевого самоврядування як одного з елементів статусу органів місцевого самоврядування.

Розділ другий – “Конституційна охорона і захист правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування” складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 2.1. – “Співвідношення охорони і захисту правового статусу суб’єктів місцевого самоврядування” обґрунтовується доцільність виділення в системі правових засобів тих, які забезпечують охорону, і тих, за допомогою яких здійснюється захист правового статусу суб’єктів місцевого самоврядування.

У радянській літературі як предмет конституційної охорони розглядалася лише Конституція як Основний Закон країни. Правова охорона Радянської Конституції представлялася як здійснення фактичної її реалізації у державно-правових відносинах.

Питання охорони і захисту правового статусу суб’єктів місцевого самоврядування в сучасній науковій літературі не були предметом комплексного наукового дослідження.

Охорона правового статусу суб’єктів місцевого самоврядування забезпечується реалізацією відповідних правових гарантій. Гарантії правової охорони статусу суб’єктів місцевого самоврядування можна детермінувати як інституціональні чи процедурні засоби і методи, що забезпечують правову охорону прав і обов’язків названих суб’єктів, спрямовані на забезпечення стабільності і належної реалізації їхнього статусу.

Вперше аргументується положення про можливість розрізняти охорону прав місцевого самоврядування в широкому (загальносоціальному) і вузькому розумінні, де в першому випадку – це сукупність політичних, економічних, юридичних, соціальних гарантій і законів, спрямованих на забезпечення реалізації суб’єктами місцевого самоврядування свого статусу. У вузькому розумінні розглянуте явище являє собою систему спеціальних правових гарантій щодо забезпечення стабільності, охорони і захисту правового статусу суб’єктів місцевого самоврядування.

Є підстави вважати, що механізми захисту правового статусу суб’єктів місцевого самоврядування приводяться в дію тоді, коли система охорони статусу названих суб’єктів слабка і не може протидіяти зовнішнім чи внутрішнім порушенням, чи засобів охорони недостатньо для забезпечення нормального функціонування суб’єктів місцевого самоврядування, що веде до необхідності відновити їхні порушені права. Таким чином, дія механізмів охорони прав місцевого самоврядування в часі передуює захистові.

Підкреслюється, що форма захисту прав суб’єктів місцевого самоврядування може бути судовою чи адміністративною, у свою чергу судовий захист може здійснюватися в порядку загальної юрисдикції чи конституційної. Доцільність застосування конкретної форми залежить від виду правопорушення.

Доводиться доцільність доповнити перелік суб’єктів, яким надане право звертатися до Конституційного Суду України, обласними радами, оскільки вони представляють спільні інтереси територіальних громад. Рішення з питання звернення до Конституційного Суду України повинно бути прийняте на сесії обласної ради не менш, ніж двома третинами голосів депутатів від загального складу ради. Спеціальна комісія повинна розробити і надати на затвердження ради проект конституційного звернення. Після

затвердження на сесії ради більшістю голосів від загального складу депутатів, звернення може бути направлене до Конституційного Суду України. Законодавче закріплення статусу обласних рад як суб'єктів звернення до Конституційного Суду України дозволить більш ефективно здійснювати захист у судах загальної чи конституційної юрисдикції. Широкими повноваженнями в галузі охорони і захисту прав і інтересів місцевого самоврядування володіють асоціації, муніципальні союзи та інші форми добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування.

У підрозділі 2.2. – **“Правові засоби захисту статусу суб'єктів місцевого самоврядування”** надана характеристика елементів, які входять в систему правових засобів захисту. До них відносяться конституційні, адміністративні (у порядку підпорядкованості) і судові засоби, які, володіючи своїми особливими механізмами, забезпечують відновлення порушених прав чи прав, які заперечуються, та інтересів місцевого самоврядування.

Відповідно до Конституції України захисту підлягають як безпосередньо права членів територіальної громади на здійснення місцевого самоврядування, так і права органів місцевого самоврядування, що представляють інтереси відповідної територіальної громади.

У роботі доводиться, що скасування незаконних актів є однією із санкцій конституційної відповідальності: у цьому випадку виявляється негативна державно-правова оцінка діяльності тих, хто видав незаконний акт, і несприятливий наслідок для них. Зокрема, систематичне скасування актів того чи іншого міністерства дозволяє порушити питання про неналежне виконання своїх обов'язків з боку міністра.

З'ясовуються роль і значення Європейської хартії місцевого самоврядування для України. Україна ратифікувала Хартію, але не використовує її як нормативний акт. Про те, що Європейська хартія місцевого самоврядування не застосовується як діючий нормативний акт свідчить і практика Конституційного Суду України. Зважаючи на те, що відбувається процес удосконалення інституту місцевого самоврядування в Україні, уявляється доцільним використовувати Європейську хартію в юридичній практиці. Передусім, це пов'язано з муніципальною реформою, мета якої – максимально наблизити до населення місцеву самоврядну владу.

У підрозділі 2.3. – **“Особливості конституційних засобів охорони і захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування”** на основі аналізу вітчизняного законодавства у сфері муніципального права виокремлені такі конституційні способи і засоби охорони і захисту прав суб'єктів місцевого самоврядування: конституційний контроль та його вища форма – судовий конституційний контроль; конституційні гарантії охорони і захисту прав місцевого самоврядування; конституційна відповідальність.

В Україні єдиним органом конституційного контролю виступає Конституційний Суд України. Визначна роль Конституційного Суду в механізмі захисту прав місцевого самоврядування пояснюється тим, що Суд швидко й ефективно реагує на зміни в механізмі захисту прав суб'єктів місцевого самоврядування, сприяє системності цього механізму, впливає на

всі його елементи (нормативні, процесуальні, інституційні), виносить рішення, що не підлягають оскарженню, офіційно тлумачить Конституцію і закони України.

У конституційній відповідальності, як правило, чітко простежується стадія позитивної відповідальності, що узагальнено можна назвати звітністю. Саме підзвітність, підконтрольність є найважливішою стороною позитивного аспекту конституційної відповідальності. Характерно, що в багатьох випадках конституційні норми, що закріплюють принцип відповідальності, виражають це поняття саме цими термінами – “підзвітність”, “підконтрольність”, тобто відображення і конституційне закріплення знаходить лише позитивний аспект конституційної відповідальності. Разом з тим, підзвітність і підконтрольність не є тотожними поняттями стосовно відповідальності. Вони лише необхідні елементи конституційної відповідальності, хоча і не єдині.

Конституційні засоби захисту знаходяться в межах позитивного правового поля, і в цьому виявляється їх головна особливість. Крім того, норми, які містять санкції конституційної відповідальності, що безпосередньо забезпечують охорону і захист правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування, “розкидані” по всьому масивові конституційного законодавства. Тому прийняття Муніципального Кодексу України, Закону України “Про конституційну відповідальність”, нового Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”, а також удосконалення конституційного законодавства у напрямку муніципалізації самоврядної місцевої влади, дадуть реальну можливість створити діючий механізм практичної реалізації конституційних санкцій та інших конституційних засобів охорони і захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування.

Представлені додаткові доводи з приводу доцільності розгляду спорів між суб'єктами місцевого самоврядування й органами державної влади в адміністративних судах, які ще необхідно створити. Адміністративні суди можуть стати тією інстанцією, яка зможе вирішувати й конфліктні ситуації, що часто виникають між органами місцевого самоврядування і державними адміністраціями у зв'язку з різним розумінням меж здійснення названими органами їх функцій і повноважень.

Розділ третій – “Конституційна відповідальність як засіб захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування”.

Дослідженню конституційної відповідальності присвячений підрозділ **3.1. – “Конституційна відповідальність – вид юридичної відповідальності”.**

Проблема конституційної відповідальності в науці конституційного права мало досліджена. Однак безумовним є сам факт існування такого виду відповідальності, оскільки неможливе існування галузі права, що не мала б власних засобів, гарантій забезпечення правових приписів.

Більшість положень сучасних досліджень пов'язують конституційну відповідальність з правовою охороною конституції. На основі характеристики позитивного і ретроспективного аспектів конституційної відповідальності,

кола її суб'єктів, з'ясовані суть і характерні ознаки конституційної відповідальності.

У процесі дослідження позитивної відповідальності державних органів (посадових осіб) з'ясовано, що в такому аспекті відповідальність є суто юридичним поняттям: вона настає з моменту прийняття державно-владних повноважень (заснування державного органу, вступ на посаду та ін.); підставою настання є факт виникнення у суб'єкта спеціального державно-правового статусу.

Підкреслюється, що підставою конституційної відповідальності в ретроспективному аспекті є конкретна правова норма, що порушується (нормативна чи юридична підстава), і протиправна дія чи бездіяльність (фактична підстава).

Акцентується увага на специфічному колі суб'єктів конституційної відповідальності. Ними є: держава, органи державної влади, посадові особи органів державної влади, органи місцевого самоврядування та їхні посадові особи, народні депутати, депутати місцевих рад усіх рівнів, громадські об'єднання, фізичні особи, політичні партії, засоби масової інформації.

Аналіз законодавства, юридичної літератури і практики, з огляду на позитивні і негативні моменти розглянутих точок зору, беручи до уваги сучасне конституційно-правове законодавство, дозволяє запропонувати таке визначення конституційної відповідальності:

конституційна відповідальність – це вид юридичної відповідальності, що застосовується у сфері конституційно-правових відносин, характеризується специфічним колом суб'єктів, механізмом реалізації, санкціями і виражається у відповідальному стані зобов'язаного суб'єкта (позитивний аспект) чи примусовому перетерплюванні суб'єктами відповідальності мір впливу за конституційний делікт (ретроспективний аспект) і виступає гарантією реалізації і захисту конституції, прав і свобод людини, демократичних інститутів.

У підрозділі 3.2. – **“Конституційні санкції за порушення правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування”** аналізується визначення, виявляється специфічність, характеризуються ознаки санкцій конституційної відповідальності, що забезпечують захист правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування.

Вперше в дисертації запропоновано класифікацію по групах санкцій за порушення правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування за такими підставами:

- санкції конституційної відповідальності, що передбачають несприятливі наслідки для самих органів (посадових осіб) публічної влади як суб'єктів конституційно-правового порушення статусу суб'єктів місцевого самоврядування;

- санкції конституційної відповідальності, спрямовані на результат (продукт) діяльності органа (посадової особи) публічної влади – виданий ним закон, інший нормативний акт, що порушує правовий статус суб'єктів місцевого самоврядування;

- санкції конституційної відповідальності за порушення правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування у сфері функціонування інститутів громадянського суспільства – виборів, референдуму, функціонування партій та ін.

До першої класифікаційної групи можна віднести: а) покладання на органи публічної влади, їхніх посадових осіб судом обов'язку у встановлений законом термін усунути протиріччя виданих ними актів, що стали причиною порушення прав і обов'язків суб'єктів місцевого самоврядування, Конституції України і нормативних актів, чи примушення до виконання рішення органа місцевого самоврядування; б) припинення повноважень виборної посадової особи місцевого самоврядування в результаті місцевого референдуму чи уповноваженим на те представницьким органом місцевого самоврядування; в) вираження недовіри населенням чи дострокове примусове припинення повноважень виборних органів місцевого самоврядування, якщо їхніми діями були порушені чи обмежені права територіальної громади чи права і свободи її членів. Така санкція як дострокове припинення повноважень депутата за рішенням представницького органу застосовується в даний час лише в тому випадку, якщо стосовно особи, яка є депутатом, набув законної сили обвинувальний вирок суду.

Другу групу видів санкцій конституційної відповідальності, складають конституційні санкції, спрямовані на результат (продукт) діяльності органу (посадової особи) публічної влади, тобто виданий ним закон, інший нормативний акт: а) визнання закону (іншого нормативного акту) чи його частини неконституційним рішенням Конституційного Суду України, якщо таким актом порушені права і законні інтереси суб'єктів місцевого самоврядування; б) визнання судами загальної юрисдикції незаконності будь-яких дій (рішень), що порушують права і свободи громадян – членів територіальної громади, за винятком тих, перевірка яких віднесена законодавством до виняткової компетенції Конституційного Суду України; в) відхилення закону шляхом застосування вето; призупинення дії нормативного акту.

Третю групу видів санкцій складають конституційні санкції, які застосовуються у сфері функціонування інститутів громадянського суспільства – виборів, референдуму, функціонування партій та ін.: а) скасування своїх рішень (чи рішень відповідних виборчих комісій) виборчою комісією на основі рішення суду в частині реєстрації кандидата в депутати органів місцевого самоврядування, що порушує законодавство про вибори депутатів місцевих рад; б) направлення судом у виборчу комісію вказівки зобов'язати усунути порушення кандидатом у депутати місцевих рад або виборчим об'єднанням, норм, визначених відповідними виборчими комісіями, для проведення агітаційної роботи; в) визнання недійсним юридично значущого результату (скасування результатів голосування по виборах депутата в органи місцевого самоврядування чи на посаду голови ради, визнання виборів недійсними, касація повноважень депутата).

Підрозділ 3.3. – “Підвищення ролі конституційних засобів захисту суб'єктів місцевого самоврядування в умовах муніципальної реформи” містить аналіз основних етапів проведення муніципальної реформи, а також характеристику нормативно-правових актів, які покладені в основі реформування інституту місцевого самоврядування.

Акцентується увага на тому, що відповідальність владних органів та їх посадових осіб перед населенням повинна бути віднесена до особливого виду відповідальності – конституційної, що настає не тільки в результаті здійснення неправомірних дій. Наприклад, відповідальність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб може впливати з утрати довіри жителів територіальної громади, тому що позитивний аспект конституційної відповідальності припускає виконання належним чином законодавчо закріплених за органом чи посадовою особою своїх обов'язків.

В Україні здійснюється адміністративна реформа. У її положеннях інтегрована муніципальна реформа, що проводиться як частина загального реформування місцевої публічної влади. В Концепції адміністративної реформи одним із пріоритетних завдань передбачено впровадження нової ідеології функціонування місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян. Крім цього, концептуальними основами побудови на регіональному і місцевому рівнях демократичної й ефективної організації управління є: утвердження територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування; впровадження механізмів державної підтримки розвитку місцевого самоврядування і проведення муніципальної реформи; визначення механізму судового захисту прав територіальних громад, конституційних основ самостійності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. У цих умовах підвищується відповідальність органів виконавчої влади, їхніх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадянами, населенням, суб'єктами місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ

У **Висновках** узагальнюються результати дослідження, формулюються пропозиції щодо їхнього наукового і практичного застосування.

Розглядаючи різні аспекти конституційної охорони і захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування, піддавалися аналізу не загальновідомі положення, а ті, що мало досліджені чи не одержали підтримки у вітчизняній літературі, але позначилися у політичній і юридичній практиці 90-х рр. минулого століття.

Аналіз конституційних відносин, у яких беруть участь суб'єкти місцевої самоврядної і державної влади, дозволив визначити межі і види відповідальності виконавчої влади за порушення правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування, а також відповідальність суб'єктів місцевого

самоврядування по відношенню один до одного.

За результатами дослідження обґрунтовані конкретні пропозиції щодо удосконалення інституту конституційної відповідальності органів державної влади та їх посадових осіб за порушення прав місцевого самоврядування, а також органів місцевої самоврядної влади та їх посадових осіб перед іншими суб'єктами місцевого самоврядування: кодифікувати законодавство з питань конституційної відповідальності в окремому Законі “Про конституційну відповідальність в Україні”, де необхідно чітко визначити зміст конституційної відповідальності, коло її суб'єктів, уніфікувати підстави застосування, поняття і види конституційних деліктів, санкцій, а також процедуру залучення до зазначеного виду відповідальності; чітко розділити компетенцію органів державної влади і місцевого самоврядування для визначення меж їх взаємної конституційної відповідальності; розробити механізм конституційної відповідальності державних органів та їх посадових осіб; удосконалювати у напрямку ускладнення процедури конституційної відповідальності вищих органів державної влади з одночасним закріпленням основ конституційної відповідальності їх посадових осіб; конкретизувати підстави відмежування конституційної відповідальності від інших видів юридичної відповідальності.

В процесі аналізу практичного і теоретичного матеріалу була проведена класифікація на групи санкцій конституційної відповідальності за порушення правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування. Вихідним критерієм угруповання стали особливості суб'єкта і об'єкта конституційної відповідальності. На цих підставах виділені три групи видів конституційних санкцій за порушення правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування.

Одним з важливих факторів демократизації місцевого самоврядування є муніципальна реформа. Позначена в Конституції України модель місцевого самоврядування не виключає необхідності подальшого наукового осмислення цього явища і пошуку більш досконалого варіанта місцевого самоврядування.

У результаті реформування місцевої самоврядної влади повинні бути сформовані такі конституційні механізми і засоби захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування, які ефективно відгородили б їх від незаконного втручання в їхню діяльність, у здійснення демократичного управління народом.

Список праць, опублікованих автором за темою дисертації:

1. Красникова А.В. Конституционная ответственность за нарушение права на местное самоуправление // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць. – Вип 11. – Одеса: Юрид. літ., 2001. – С. 210-212.
2. Красникова А.В. Конституционная ответственность в современном украинском конституционализме // Юридический вестник. – 2001. – № 2. – С. 90-93.
3. Краснікова О.В. Конституційна відповідальність органів місцевого самоврядування в сфері прав членів територіальної громади // Актуальні проблеми політики: Зб. наук. праць. – Одеса: Юридична літ. – 2001. – Вип. 12.

– С. 484-488.

4. Красникова А.В. Конституционные санкции за нарушение правового статуса субъектов местного самоуправления // Юридический вестник. – 2003. – № 2. – С. 79-83.

АНОТАЦІЯ

Краснікова О.В. Конституційна відповідальність в системі захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право. – Одеська національна юридична академія, Одеса, 2003.

Започатковане комплексне дослідження правових засобів охорони і захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування, серед яких виокремлені конституційні, судові, адміністративні, цивільно-правові. Конституційна охорона і захист забезпечується засобами конституційного контролю, механізмом конституційної відповідальності і конституційних гарантій прав місцевого самоврядування.

У роботі надана характеристика конституційної відповідальності як особливого елемента системи конституційних засобів. Аналіз конституційних відносин дозволив визначити межі і види відповідальності виконавчої влади за порушення правового статусу місцевого самоврядування, а також відповідальність суб'єктів місцевого самоврядування стосовно один одного.

Види конституційних санкцій за порушення правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування класифікуються на три групи.

Ключові слова: конституційна відповідальність, місцеве самоврядування, система захисту суб'єктів місцевого самоврядування, конституційні засоби охорони та захисту.

АННОТАЦИЯ

Красникова А.В. Конституционная ответственность в системе защиты правового статуса субъектов местного самоуправления. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право. – Одесская национальная юридическая академия, Одесса, 2003.

Впервые в Украине выделена система правовых мер, которые обеспечивают охрану и защиту правового статуса субъектов местного самоуправления, а именно: конституционные средства охраны и защиты, административно-правовая, гражданско-правовая защита и судебная защита. Впервые найдены оптимальные основания классификации конституционных санкций за нарушение правового статуса субъектов местного самоуправления.

Исследуются основные элементы конституционных средств охраны и защиты правового статуса субъектов местного самоуправления. Конституционная охрана и защита обеспечивается средствами конституционного контроля, механизмом конституционной ответственности и конституционными гарантиями прав местного самоуправления.

Особое место в конституционной системе защиты занимает конституционная ответственность. На основе анализа различных точек зрения по вопросам определения, природы, признаков, оснований и субъектов ответственности представлено авторское определение конституционной ответственности. Приведены дополнительные доводы в пользу того, что конституционная ответственность является видом не политической или социальной, а юридической ответственности.

В работе дана характеристика конституционной ответственности как особого элемента системы конституционных средств, обеспечивающих охрану и защиту прав субъектов местного самоуправления.

Анализ конституционных отношений, в которых участвуют субъекты местной самоуправленческой власти и государственной власти, позволил определить границы и виды ответственности исполнительной власти за нарушение правового статуса местного самоуправления, а также ответственность субъектов местного самоуправления по отношению друг к другу.

Анализ ответственности в местном самоуправлении важен потому, что имеет “выход” на реальную муниципальную жизнь. Круг субъектов, на которых распространяется ответственность в системе правовых отношений местного самоуправления, специфичен: территориальные громады, депутаты, органы и должностные лица местного самоуправления, органы самоорганизации населения, местные государственные администрации и др., т.е. те институты, которые ежедневно принимают важные для жизнедеятельности отдельной муниципальной единицы решения. Следовательно, есть все основания считать ответственность в местном самоуправлении одним из ключевых институтов публичного права.

Виды конституционных санкций за нарушение правового статуса субъектов местного самоуправления в зависимости от особенностей объекта и субъекта конституционной ответственности классифицируются на три группы. В каждой группе санкций выделены подгруппы конституционных санкций.

На основе материалов практики представляется вывод о том, что конституционную ответственность за нарушение правового статуса субъектов местного самоуправления несут как государственные органы и их должностные лица, так и органы местного самоуправления и их должностные лица. Однако сложность построения теоретической модели механизма ответственности в местном самоуправлении обуславливается правовой природой местной демократии, многофакторным феноменом ответственности, разнообразием видов ответственности и необходимостью дифференцированного подхода к ответственности в зависимости от сферы

социальных отношений и социальной роли субъектов ответственности. Закрепление санкций как мер ответственности в местном самоуправлении также порождает необходимость закрепления целого комплекса вопросов, связанных с механизмом ее реализации: процедурой освобождения от ответственности, выявления пределов ответственности, замены одних видов ответственности другими и т.п.

Обосновывается необходимость принятия единого кодифицированного акта в сфере местного самоуправления – Муниципального кодекса, где будут выделены правовые средства охраны и защиты прав субъектов местного самоуправления. Специфика ответственности в местном самоуправлении как особой разновидности социально-политической и конституционной ответственности детерминирует и особенности ее эффективности.

Анализируются основные пути повышения роли конституционных средств охраны и защиты местного самоуправления в ходе проведения муниципальной реформы в Украине.

Ключевые слова: конституционная ответственность, местное самоуправление, система защиты субъектов местного самоуправления, конституционные средства охраны и защиты.

ANNOTATION

Krasnikova A.V. Constitutional responsibility in protection system of a legal status of the local self-government subjects – the Manuscript.

The dissertation for the candidate of a Science Degree (Law), specialty 12.00.02 – a Constitutional Law. – The Odessa national law academy. – Odessa, 2003.

The dissertation deals with the complex study of the legal means of guarding and protection of a legal status the local self-management subjects. The constitutional, judicial, administrative, civil-law means are distinguished among them.

The constitutional guarding and protection is provided with means of the constitutional control, the mechanism of the constitutional responsibility and the constitutional guarantees the rights of the local self- government.

There is given the characteristic of the constitutional responsibility as special element of system of the constitutional means providing protection of the rights of subjects of local self-government.

Analysis of constitutional relations allowed to determine the limits and forms of responsibilities of executive power for violation of legal status of local self-government. Kinds of the constitutional sanctions for infringement of a legal status of the local self- government subjects are classified on three groups.

Key words: constitutional responsibility, local self-government, protection system of local self-management subjects, constitutional means of guarding and protection.