

ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА НЕДОЛІКІВ У РЕАЛІЗАЦІЇ МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИХ САНКЦІЙ

LEGAL DESCRIPTION OF FAILINGS IN REALIZATION OF MUNICIPALLY LEGAL APPROVALS

Салівон Г.І.,

асистент кафедри державного будівництва

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

У статті проаналізований порядок реалізації муніципально-правових санкцій, визначених у муніципальному законодавстві України. Виявлені прогалини та колізії чинного муніципального законодавства України, які перешкоджають практичній реалізації санкцій. На основі проведеного аналізу реалізації муніципально-правових санкцій запропоновані шляхи їх вдосконалення, що дасть змогу забезпечити належною охороною та захистом усі муніципально-правові відносини.

Ключові слова: місцеве самоврядування, органи та посадові особи місцевого самоврядування, муніципально-правові санкції, муніципально-правова відповідальність, територіальна громада.

В статье проанализирован порядок реализации муниципально-правовых санкций, определенных в муниципальном законодательстве Украины. Обнаружены пробелы и коллизии действующего муниципального законодательства Украины, которые препятствуют практической реализации санкций. На основе проведенного анализа реализации муниципально-правовых санкций предложены пути их совершенствования, что даст возможность обеспечить надлежащей охраной и защитой все муниципально-правовые отношения.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы и должностные лица местного самоуправления, муниципально-правовые санкции, муниципально-правовая ответственность, территориальная громада.

In the article an order of realization municipally legal approvals, certain in the municipal legislation of Ukraine was analyzed. Found out blanks and collisions of current municipal legislation of Ukraine, which hinder them to practical realization. On the basis of the conducted analysis of realization municipally legal approvals the ways of their perfection which will give possibility to provide the proper guard and defense all municipally legal relations are offered.

Key words: local self-government, bodies and officials of local self-government, municipal sanctions, municipal liability, territorial community.

Постановка проблеми. Стаття 5 Основного закону України [1] вказує, що носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Це зумовлює необхідність поділу влади з відповідними механізмами стримувань та противаг, вдосконалення механізму відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування з метою забезпечення реалізації принципів верховенства права, пріоритету прав і свобод людини та громадянина, а також інших загальних засад конституційного ладу. Для цього у ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] закріплено положення про те, що місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципі підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб, оскільки територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, формує їх, наділяє повноваженнями, легітимує тощо.

Еволюція суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування вимагає постійного оновлення законодавства, а також всебічного наукового дослідження як нових правових інститутів, так і тих, що існували дотепер, але в сучасних умовах набули нового змісту. Тому зараз відбуваються реформи, пов'язані з розподілом повноважень всередині системи публічної влади.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Подальше вдосконалення всієї системи місцевого самоврядування в Україні неможливе без відповідного наукового осмислення, глибокого теоретичного аналізу муніципально-правових санкцій. Аналізу теоретичних засад існування та застосування санкцій у юридичній науці були присвячені роботи багатьох науковців, зокрема С.С. Алексєєва, Б.Т. Базилєва, О.В. Зайчука, В.В. Копейчикова, О.Е. Лейста, Н.М. Оніщенко, О.В. Петришина, П.М. Рабіновича, О.Ф. Скакун, М.В. Цвіка та ін.

Проблематикою гарантій у конституційному праві та місцевому самоврядуванні, у тому числі питаннями юридичної відповідальності органів та посадових осіб системи місцевого самоврядування, займалися українські вчені М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, В.П. Грובה, П.М. Любченко, О.Ю. Лялюк, О.Г. Остапенко, В.Ф. Погорілко, Ю.В. Ткаченко, В.Л. Федоренко, О.Ф. Фрицький та ін.

Мета цієї статті – проаналізувати порядок реалізації муніципально-правових санкцій в Україні, виявити притаманні йому прогалини та колізії, запропонувати шляхи їх подолання та звернути увагу законодавця на означені проблеми.

Виклад основного матеріалу дослідження. Правова регламентація реалізації муніципально-правових санкцій сьогодні характеризується фраг-

ментарністю, наявністю великої кількості недоліків і розбіжностей, що, у свою чергу, впливає на ефективність реалізації муніципально-правових санкцій, а іноді зводить існування деяких муніципально-правових санкцій нанівець. Правове закріплення муніципально-правових санкцій повинно становити цілісну систему муніципально-правових норм, оскільки муніципально-правові санкції є формою реалізації правового інституту муніципального права – муніципально-правової відповідальності.

На сьогодні в Україні немає єдиної процедури реалізації муніципально-правових санкцій. Майже кожний захід муніципально-правової відповідальності має власний порядок реалізації. Тому муніципально-правова санкція повинна мати просту, зрозумілу і водночас досконалу процедуру реалізації. Адже потреба у їх застосуванні пов'язана з наявністю певних загальних інтересів: суспільних, державних, муніципальних тощо. За наявності такого механізму реалізації муніципально-правових санкцій муніципальне право України здобуде реально діючі власні засоби захисту муніципально-правових відносин.

Для реалізації муніципально-правових санкцій в Україні характерним є те, що власне санкція може бути передбачена в одному нормативно-правовому акті, а процедура її застосування – в іншому. Так, наприклад, порядок дострокового припинення повноважень місцевої ради за рішенням місцевого референдуму відповідно до ч. 2 ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] визначається законом про місцеві референдуми. Так само визначається і порядок дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови за рішенням місцевого референдуму згідно з ч. 3 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2].

Застосувати такі муніципально-правові санкції територіальна громада може в будь-який час, якщо зазначені суб'єкти системи місцевого самоврядування порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень. Такі підстави містяться у положеннях ч. 2 ст. 75, ч. ч. 1, 2 ст. 78 та ч. 2 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2].

На сьогодні в Україні майже відсутнє правове регулювання місцевого референдуму. Деякі законодавчі положення, які можна використати щодо місцевого референдуму, містяться у розділі 3 Конституції України [1], зокрема це положення стосовно осіб, які можуть брати участь у місцевому референдумі. Інші норми права, що стосуються ініціювання, організації та проведення місцевих референдумів, містяться у поточних законах, але їх замало. Так, на сьогодні є лише декілька чинних статей у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2], зокрема у ст. 1 зазначається поняття місцевого референдуму, яке доповнюється ст. 7 цього ж закону. У ст. 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] зазначається предмет місцевого референдуму – будь-яке питання, віднесене Конституцією Укра-

їни, цим та іншими законами до відання місцевого самоврядування, за винятком питань, зазначених у ст. 74 Конституції України та ч. 3 ст. 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2]. Частина 3 ст. 78 та ч. 4 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] додатково визначають суб'єктів ініціювання та призначення місцевого референдуму: сільський, селищний, міський голова, сільська, селищна, міська рада, а також не менш як одна десята частина громадян, що проживають на відповідній території та мають право голосу. Усі інші питання ініціювання, призначення, організації та проведення місцевого референдуму в Україні, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, повинні визначатись спеціальним законом про референдуми.

Закон України «Про Всеукраїнський референдум» [3] від 6 листопада 2012 р. з моменту офіційного опублікування визнав Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» [4] таким, що втратив чинність. На теперішній час нового закону, який би регулював означені питання, немає.

Таким чином, дійсно цілісна процедура ініціювання, призначення, організації і проведення місцевого референдуму на сьогодні в Україні відсутня, а провести місцевий референдум взагалі неможливо. У результаті цього конституційна норма щодо безпосереднього здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою в порядку, встановленому законом, втрачає сенс. Стосується це і реалізації муніципально-правових санкцій дострокового припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради та сільського, селищного, міського голови відповідною територіальною громадою.

Ще однією з муніципально-правових санкцій є дострокове припинення повноважень або розпуск виконавчого органу ради за рішенням ради, яка його утворила. Пункт 10 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] вказує: «Виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються такі питання: <...> утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск». Частина 1 та 2 ст. 59 цього закону закріплює, що «рада в межах своїх повноважень видає нормативні та інші акти у формі рішень. Рішення ради приймається на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, крім випадків, передбачених цим законом» [2]. Як правило, таке рішення приймається місцевою радою після заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови, який очолює відповідний виконавчий комітет, про діяльність виконавчих органів ради, у тому числі щорічного звіту про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідної ради (п. 9 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2]). Інших положень щодо порядку дострокового припинення повноважень або розпуску виконавчого комітету відповідної ради за рішенням цієї ради, яка

його утворила, муніципальне законодавство не містить.

Новелою українського законодавства є введення додаткового суб'єкта системи місцевого самоврядування – старости. І поки що можливість застосування муніципально-правових санкцій до такої виборної посадової особи місцевого самоврядування законодавчо не врегульована.

Правовий статус старости зазначений у ст. 14-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2]. Староста обирається у селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [5], за винятком її адміністративного центру. За посадою він входить до складу виконавчого комітету місцевої ради об'єднаної територіальної громади. Він представляє інтереси жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради, сприяє жителям у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування, бере участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища, вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного села, селища виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб тощо.

Додатково його правовий статус регулюється Положенням про старосту, яке затверджується сільською, селищною, міською радою відповідної об'єднаної територіальної громади. У положенні, окрім прав і обов'язків, порядку його звітності, можуть визначатись і питання його муніципально-правової відповідальності. Було б доцільно закріпити можливість застосування територіальною громадою відповідно села чи селища до власного старости хоча б такої муніципально-правової санкції, як відкликання його за народною ініціативою у зв'язку з невиконанням або неналежним виконанням покладених на нього обов'язків.

Передбачає муніципальне законодавство і порядок реалізації муніципально-правових санкцій до органів самоорганізації населення. Пункт 5 ч. 2 ст. 12 та ч. 1 ст. 26 Закону України «Про органи самоорганізації населення» [6] вказує, що порядок дострокового припинення повноважень органу самоорганізації населення визначається у законах України та Положенні про орган самоорганізації населення. Це Положення затверджують збори (конференція) жителів на підставі рішення сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради «Про створення органів самоорганізації населення» відповідно до Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів, актів і рішень відповідних органів місцевого самоврядування.

Практика показує, що Положення про орган самоорганізації населення, як правило, лише дублює

положення Закону України «Про органи самоорганізації населення» [6].

Зауважимо, що відповідно до ст. 80 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] повноваження органу самоорганізації населення припиняються достроково за рішенням загальних зборів громадян, що утворили цей орган, або за рішенням відповідної місцевої ради, яка дала дозвіл на його створення.

Рішення місцевої ради у цьому разі ухвалюється за загальною процедурою, яка вже була зазначена вище, відповідно до вимог Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] та регламенту відповідної місцевої ради більшістю депутатів від загального складу ради. Підставою дострокового припинення повноважень органу самоорганізації населення за рішенням відповідної місцевої ради, яка дала дозвіл на його створення, може бути невиконання рішень цієї ради або її виконавчого комітету (п. 1 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про органи самоорганізації населення» [6]). З аналізу ст. 80 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] можна зробити висновок, що такою підставою є також «невиконання рішень загальних зборів громадян або невиконання своїх повноважень», проте у цих правовідносинах норма ст. 25 Закону України «Про органи самоорганізації населення» є нормою спеціальною у порівнянні з загальною нормою ст. 80 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Додатково ч. 3 ст. 15 «Про органи самоорганізації населення» [6] зазначає, що за рішенням сільської, селищної, міської або районної у місті (у разі її створення) ради орган самоорганізації населення може бути достроково позбавлений повноважень, делегованих йому цією радою. При цьому муніципальне законодавство не передбачає підстав застосування такого заходу.

Згідно з ч. 3 ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом і статутом територіальної громади. Акти муніципального законодавства майже не регулюють це питання. Проте у статутах територіальних громад можуть міститись Положення про проведення загальних зборів громадян за місцем проживання. Так, відповідно до п. 1 Положення «Про загальні збори громадян за місцем проживання в місті Харкові», що міститься у додатку 1 до статуту територіальної громади м. Харкова [7], «загальні збори громадян за місцем проживання скликаються за місцем проживання громадян (району в місті, мікрорайону, житлового комплексу, вулиці, кварталу, будинку чи іншого територіального утворення)». Учасниками та ініціаторами загальних зборів можуть бути дієздатні громадяни України, яким виповнилося 18 років і які є членами територіальної громади міста. Після ініціювання проведення загальних зборів громадян за місцем проживання відбувається призначення часу та місця проведення і скликання зборів. Формується президія загальних зборів у складі головуючого, секретаря, членів президії, та утво-

рюється лічильна комісія. Головуючий на загальних зборах відкриває збори, коротко інформує про питання, які мають бути обговорені (порядок денний відповідно до розпорядчого акту про скликання), а також про порядок ведення зборів і склад учасників. За пропозицією головуючого на початку загальних зборів шляхом голосування затверджується регламент їх проведення. За результатами обговорення питань, винесених на розгляд, простою більшістю голосів від кількості зареєстрованих осіб ухвалюються рішення загальних зборів громадян за місцем проживання. За результатами складається протокол, який підписується головуючим і секретарем зборів.

Підставою для дострокового припинення повноважень органу самоорганізації населення за рішенням загальних зборів громадян, що утворили цей орган, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 80 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] та п. 2 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про органи самоорганізації населення» [6] може бути невиконання рішень зборів (конференції) жителів за місцем проживання або невиконання своїх повноважень.

Передбачена п. 3 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про органи самоорганізації населення» [6] і така підстава, як порушення Конституції, законів України та інших актів законодавства. Проте у цьому разі відповідно до положень цієї статті остаточне рішення про дострокове припинення повноважень органу самоорганізації населення приймає суд за заявою будь-якого суб'єкта правовідносин, інтереси якого зачіпають такі порушення. Це передбачено Кодексом адміністративного судочинства України [8].

Своїм рішенням загальні збори (конференція) громадян за місцем проживання, що утворили даний орган, можуть як достроково припинити повноваження органу в цілому (ст. 80 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2]), так і відкликати окремих його членів (ч. 4 ст. 10 Закону України «Про органи самоорганізації населення» [6]).

Ухвалення рішення про дострокове припинення повноважень органу самоорганізації населення тягне за собою припинення діяльності цього органу (ч. 3 ст. 25 Закону України «Про органи самоорганізації населення» [6]).

Але практиці існування та функціонування місцевого самоврядування не відомі факти застосування муніципально-правових санкцій до органів самоорганізації населення. Як правило, у разі невиконання ними своїх повноважень члени територіальної громади звертаються до виконавчих комітетів відповідних рад і отримують необхідні послуги, не використовуючи механізм відповідальності означених суб'єктів. Так само і місцеві ради жодним чином не реагують на такі ситуації. Позиція місцевих рад

така: з ініціативою про створення органу самоорганізації населення звернулись жителі відповідної вулиці, кварталу тощо, а тому власними силами влада нають ситуацію. А для виконання власних рішень вони користуються системою виконавчих органів, підпорядкованих і підконтрольних їм із наданими законом повноваженнями.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що недосконалість чинного муніципального законодавства України не дає можливості практично реалізувати муніципально-правові санкції. На превеликий жаль, з боку законодавця цим питанням приділяється недостатньо уваги, незважаючи на те, що місцеве самоврядування є необхідною умовою розвитку будь-якої демократичної держави.

Детальний попередній правовий аналіз реалізації муніципально-правових санкцій, і передусім на теоретичному рівні, дасть змогу зекономити час, бюджетні кошти і забезпечити належною охороною та захистом реалізацію норм муніципального права України, права територіальної громади на здійснення місцевого самоврядування в Україні, а також усіх муніципально-правових відносин. Без вирішення цих завдань муніципально-правові норми втрачають своє призначення та соціальну цінність.

З огляду на це пропонується:

– нагально прийняти Закон України «Про місцеві референдуми», у якому прописати цілісну процедуру ініціювання, призначення, організації та проведення місцевого референдуму в Україні;

– внести зміни до профільних статей Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якими урегульовано статус виконавчих органів місцевих рад, щодо зазначення дострокового припинення їх повноважень у результаті розпуску за рішенням відповідної ради. При цьому слід також закріпити підстави застосування цієї муніципально-правової санкції;

– закріпити в нормах муніципального права положення щодо застосування заходів муніципально-правової відповідальності до виборної посадової особи місцевого самоврядування – старости – за неналежне виконання своїх повноважень, наприклад відкликання його з посади виборцями;

– з метою підвищення ефективності правового регулювання в системі місцевого самоврядування необхідно закріпити у ст. 75 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» положення про те, що «інші питання відповідальності органів і посадових осіб системи місцевого самоврядування перед територіальною громадою можуть визначатись статутом територіальної громади, а також у регламенті місцевої ради чи Положенні про орган / посадову особу місцевого самоврядування».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 6 листопада 2012 р. № 5475-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 92. – Ст. 7.
4. Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України від 3 липня 1991 р. № 1286-XII (втратив чинність на підставі Закону України від 6 листопада 2012 р. № 5475-VI) // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 33. – Ст. 443.

5. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII // Офіційний вісник України. – 13 березня 2015 р. – № 18. – Ст. 471. – С. 21.
6. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 липня 2001 р. № 2625-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.
7. Про затвердження Статуту територіальної громади м. Харків : Рішення Харківської міської ради від 7 квітня 2007 р. № 121/07 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.city.kharkov.ua/ru/dokumenty/ustav-territorialnoj-gromady.html>.
8. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.