

МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ В СИСТЕМІ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

MUNICIPAL RESPONSIBILITY OF THE MUNICIPAL LAW IN UKRAINE

Топузов В.І.,

*аспірант кафедри конституційного,
адміністративного і міжнародного права
Маріупольського державного університету*

У даній статті описується становлення і розвиток науки муніципального права. Описуються позиції авторів з даного питання, а також становлення муніципальної відповідальності як самостійного виду юридичної відповідальності. Крім того, в статті описуються характеристики муніципальної відповідальності.

Ключові слова: муніципальне право, муніципальна відповідальність, санкції, юридична відповідальність, влада, депутат, конституційні порушення.

В данной статье описывается становление и развитие науки муниципального права. Описываются позиции авторов по данному вопросу, а также становление муниципальной ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности.

Ключевые слова: муниципальное право, муниципальная ответственность, санкции, юридическая ответственность, власть, депутат, конституционные нарушения.

This article describes the formation and development of the scientific literature on municipal law. The authors' position on this issue, as well as the establishment of municipal responsibility as an independent type of legal liability.

Key words: municipal law, municipal responsibility, sanctions, legal liability, government, deputy, constitutional violations.

Постановка проблеми. Муніципальне право відокремилася від профільноюю галузі – конституційного права – на початку 90-х рр. ХХ ст. В даний час в муніципально-правовій науці власне вчення про відповідальність тільки формується. Муніципально-правова відповідальність виділяється тільки в наукових статтях і монографіях, сприймається науковою громадськістю як доктринальна гіпотеза, загальною теорією права не сприймається, у навчальний обіг вводиться обмежено, і то на рівні галузевого вчення.

Розвиток суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування, перетворення муніципального права в самостійну галузь, що має значне практичне застосування, робить необхідним створення системи ефективно охорони муніципально-правових відносин.

Постійне відсилання до норм конституційного, адміністративного, трудового, кримінального чи іншого права не здатне забезпечити повноцінний захист належного застосування всього кола муніципально-правових приписів, внаслідок чого багато його норм виявляються незабезпеченими силою державного примусу.

Стан дослідження. Зазначена проблема насамперед має бути вирішена доктринально. У зв'язку з цим стає актуальним питання про виділення муніципально-правової відповідальності в самостійний вид юридичної відповідальності та про визнання наявності в правовій системі спеціальних примусових заходів муніципально-правової відповідальності – муніципально-правових санкцій.

В останній час проблеми конституційно-правової відповідальності у місцевому самоврядуванні дедалі більше стають об'єктом дослідження як вітчизняних (О.В. Батанов, В.В. Кравченко, М.В. Пітцик, О.В. Краснікова, П.А. Трачук, М.О. Баймуратов та

ін.), так і зарубіжних вчених (А.Р. Єрємін, Г.А. Іванцова, Л.О. Нудненко, А.А. Сергєєв, В.В. Яковлев, А.А. Ярошенко, І.А. Алексєєва та ін.).

Аналіз юридичної наукової літератури, присвяченої проблемам відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, дозволяє зробити висновок про те, що існують наступні варіанти розвитку системи юридичної відповідальності. По-перше, це пояснення відповідальності на рівні місцевого самоврядування через категорію існуючих в науці галузевих видів відповідальності, в тому числі «конституційно-правової відповідальності» (відповідно, існування «муніципально-правової відповідальності» заперечується). По-друге, визнання муніципально-правової відповідальності та включення в обсяг цього поняття всіх видів відповідальності, що реалізуються на місцевому рівні. По-третє, визнання муніципально-правової відповідальності як відповідальності членів виборних органів місцевого самоврядування і виборних посадових осіб місцевого самоврядування перед населенням [5].

Деякі автори виділяють муніципальну відповідальність, визначаючи її як комплексний інститут, що включає всі види юридичної відповідальності, що регулюються нормами муніципального права.

Так, на думку російського вченого І.А. Алексєєва, муніципально-правова відповідальність являє собою комплексний інститут, в якому за предметною ознакою об'єднані різноманітні за своєю природою норми конституційного, адміністративного, цивільного, кримінального, екологічного та інших галузей права. При цьому комплексність муніципально-правової відповідальності обумовлена комплексним характером самого муніципального права і наявністю в ньому норм «з подвійною пропискою». Однак ав-

тор у цьому ж дослідженні стверджує, що підвидами відповідальності у сфері місцевого самоврядування є кримінальна, адміністративна, дисциплінарна, цивільно-правова, конституційна, екологічна відповідальність, а в муніципальних відносинах має місце муніципальна відповідальність [9].

Інші автори, такі як В.Ф. Погорілко, більш послідовно вважають, що відповідно до означеної позиції «муніципальна відповідальність носить комплексний характер і включає, по-перше, всі види юридичної відповідальності, регульовані іншими галузями права, які у зв'язку з комплексним характером муніципального права ставляться до його предмету; а по-друге, муніципально-правову відповідальність, яка регулюється лише нормами муніципального права». Таким чином, муніципально-правова відповідальність є видом муніципальної відповідальності, а необхідність існування муніципально-правової відповідальності пояснюється тим, що статут муніципального утворення та інші муніципальні правові акти, які можуть встановлювати правила поведінки, не забезпечуються санкціями інших видів відповідальності [4].

Виклад основного матеріалу. Характерною рисою відповідальності в місцевому самоврядуванні, яка відрізняє її від інших видів відповідальності, є специфіка її санкцій. Санкція – обов'язковий елемент відповідальності в муніципальному праві. На мою думку, слід критично ставитися до пануючого раніше у літературі підходу, згідно з яким у конституційного та муніципального права немає санкцій, тому реалізація їх норм забезпечується санкціями інших галузей права: кримінального, адміністративного та частково цивільного.

Санкціям у муніципальному праві притаманні певні особливості. По-перше, вони застосовуються лише у зв'язку з необхідністю забезпечення належного виконання муніципально-правових норм. Даний момент обумовлений тим, що деякі порушення муніципально-правових норм помітні не відразу, їм передують одночасне порушення норм іншої галузі права. Але поряд з цим порушенням обов'язково наявне порушення норм муніципального права. Наприклад, депутат місцевої ради скоїв злочин. При цьому він порушив не тільки норму Кримінального кодексу, а й відповідні норми муніципального законодавства, які вимагають від нього певної поведінки (норми законів «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад»). І саме за останнє порушення застосовується така санкція, як дострокове припинення депутатського мандату [2].

Наступною характерною рисою муніципально-правових санкцій є те, що вони застосовуються не лише в разі порушення суб'єктом муніципально-правових відносин юридичного закону, а й у разі, якщо поведінка, діяльність вказаних суб'єктів порушує норми моралі чи є невинною з формально-юридичної точки зору (наприклад, здійснення аморального проступку або коли про посадову особу чи депутата місцевого самоврядування можна сказати, що вони «не впоралися з обов'язками», «не виправдали дові-

ри» тощо). Дана риса муніципально-правових санкцій обумовлена тим, що вони певною мірою є проявом політико-правової відповідальності суб'єктів конституційних відносин, межі яких визначаються не тільки юридичними нормами, а й політико-ідеологічними, моральними, організаційними чинниками. Наявність означених моментів, безумовно, підсилює суспільну значущість муніципально-правових санкцій, а їх застосування слугуватиме підвищенню результативності діяльності суб'єктів муніципальних відносин в процесі вирішення питань місцевого значення.

Санкція – обов'язковий елемент відповідальності в муніципальному праві. На мою думку, слід критично ставитися до пануючого раніше у літературі підходу, згідно з яким у конституційного та муніципального права немає санкцій, тому реалізація їх норм забезпечується санкціями інших галузей права: кримінального, адміністративного та частково цивільного.

Так, наприклад, автори одного з навчальних посібників з муніципального права України В.В. Кравченко та М.В. Пітцик, аналізуючи питання відповідальності в муніципальному праві, зазначають, що переважна більшість норм муніципального права не містить санкцій, і відповідальність за їх порушення передбачається іншими галузями національного права України. Такий підхід є спірним принаймні тому, що кожна галузь права повинна забезпечувати реалізацію своїх норм власними засобами і, в тому числі, якщо це необхідно, санкціями: наявність мір відповідальності – це така сама ознака галузі, як і «власні» суспільні відносини та «власні» норми, які регулюють дані відносини.

До основних (власно муніципально-правових) санкцій, зокрема, належать наступні.

1. Дострокове позбавлення (зміна) конституційного статусу органу місцевого самоврядування, органу державної влади, їх посадових осіб, громадського об'єднання тощо. Наприклад, дострокове припинення повноважень органів місцевого самоврядування або сільського, селищного, міського голови. Так, згідно зі ст. 75 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада в будь-який час може достроково припинити повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень. Ст. 80 даного Закону встановлює, що повноваження органу самоорганізації населення можуть припинятися достроково в разі невиконання рішень сільської, селищної, міської, районної у місті (в разі її створення) ради, її виконавчого комітету, загальних зборів громадян або невиконання своїх повноважень. Аналогічна, по суті, за своєю природою санкція, однак стосовно посадової особи виконавчої влади, передбачена ст. 72 цього Закону, за якою районна, обласна рада може шляхом таємного голосування висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України при-

ймає рішення і дає відповідній раді обґрунтовану відповідь. Якщо недовіру голові районної, обласної державної адміністрації висловили не менш як дві третини депутатів від загального складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації. Дострокова зміна конституційного статусу може застосовуватися й щодо виборчих комісій. Так, відповідно до ч. 3 ст. 28 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад і сільських, селищних, міських голів» повноваження відповідної територіальної, дільничної виборчої комісії у разі порушення комісією Конституції та законів України можуть бути достроково припинені органом, який її утворив, або за рішенням суду в установленому законом порядку.

Аналізуючи даного роду санкції, 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 відмінність полягає в тому, що дисциплінарна відповідальність застосовується за порушення трудової дисципліни, невиконання завдань, а конституційно-правова має більш широкий арсенал підстав.

Також як відносно самостійну міру конституційно-правової відповідальності білоруський вчений Г.А. Василевич розглядає саморозпуск органу місцевої влади, проводячи паралель з явкою з повинною або добровільним відшкодуванням збитків [6].

2. Ліквідація конституційного порушення, зокрема, визнання неконституційними актів або їх окремих положень, зупинення дії актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування та органів і посадових осіб державної влади. Так, відповідно до п. 4 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» рішення сільської, селищної, міської ради у п'ятиденний строк з моменту його прийняття може бути зупинено сільським, селищним, міським головою і внесено на повторний розгляд відповідної ради з обґрунтуванням зауважень; згідно з п. 7, у разі незгоди сільського, селищного, міського голови (голови районної у місті ради) з рішенням виконавчого комітету ради він може зупинити дію цього рішення своїм розпорядженням і внести це питання на розгляд відповідної ради; за п. 9 рішення виконавчого комітету ради з питань, віднесених до власної компетенції виконавчих органів ради, можуть бути скасовані відповідною радою; за п. 10 цієї статті акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку [2].

3. Відкликання депутата місцевої ради виборцями. В юридичній літературі дана міра тривалий час визнається як санкція, для чого, на мій погляд, є всі підстави. Відкликання є мірою впливу, що застосовується у відношенні до депутата як суб'єкта муніципально-правових відносин. Призначення цієї міри – організуюче-превентивне: депутат зобов'язаний певним чином виконувати свої обов'язки, а в іншому

випадку його можуть відкликати. Саме відкликання, поза всякого сумніву, – негативна оцінка поведінки депутата. Згідно із законодавством України, повноваження депутата місцевої ради припиняються достроково в разі відкликання депутата виборцями в установленому порядку (п. 1 ч. 1 ст. 5 Закону «Про статус депутатів місцевих рад»).

4. Дострокове припинення повноважень депутата за рішенням представницького органу. Дана санкція може застосовуватися у зв'язку з набранням чинності обвинувального вироку суду, за яким депутата засуджено до покарання, не пов'язаного з позбавленням волі (п. 1 ч. 2 ст. 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»).

5. Дисциплінарні санкції. Можна виділити таку систему засобів муніципально-дисциплінарного впливу: попередження про позбавлення слова, позбавлення слова з обговорюваного питання, усунення із зали засідання, утримання з місячної депутатської винагороди певної суми, догана, порушення питання про відкликання. Так, щодо попередження про позбавлення слова та позбавлення слова – це дві міри, які послідовно накладаються на депутата. По суті, це дві міри, які пов'язані зі змістом депутатського виступу: якщо в ньому містяться некоректні висловлення, образи, заклики до насильницьких дій, відхилення від теми обговорення тощо. Рішення про усунення із зали засідання може прийматися, наприклад, на період до чергового засідання ради. Так, згідно з п. 26.1 ст. 26 Регламенту Київської міської ради XXIV скликання на засіданнях Київради промовець не повинен вживати образливі висловлювання та непристойні і лайливі слова, закликати до незаконних і насильницьких дій. Головуючий на засіданні має право попередити промовця про недопустимість таких висловлювань і закликів або припинити його виступ, а у разі повторного порушення – позбавити його права виступу на даному засіданні.

6. Майнові санкції. Так, відповідно до ст. 77 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам у результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування – за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом.

Специфіка відповідальності в місцевому самоврядуванні як особливого різновиду соціально-політичної та конституційної відповідальності детермінує її особливості її ефективності. Тут передусім необхідно підкреслити, що відповідальність у місцевому самоврядуванні внаслідок своїх суб'єктно-об'єктних характеристик має настільки різновекторне цільове призначення, що визначення ступеню його досягнення можливе лише комплексно, з урахуванням кожної з них. Спільне, що об'єднує цілі даного виду відповідальності, – подальший розвиток народовладдя, формування ефективного механізму локальної демократії, утворення оптимальних умов для вирішення питань місцевого значення. Безумовно, навряд чи

сьогодні можна всерйоз розраховувати на швидке становлення й ефективне функціонування територіальних громад, реанімацію почуття самовідповідальності, поки існують у громадській свідомості стереотипи патерналізму та юридичного ідеалізму, психологічна відчуженість більшості людей від будь-яких офіційних структур, відсутність активного співробітництва, солідарності жителів, деформація моральних цінностей, втрата навичок общинності тощо. Однак саме місцеве самоврядування – оптимальне середовище, в якому могли б викристалізуватися механізми людської солідарності та публічно-правової відповідальності владних структур за вирішення публічно-значущих справ. У той самий час передусім все залежить від самих людей. Лише слабкі інстинктивно тяжіють до авторитарних централізованих форм правління, сильні – до ліберальних, основною формою яких і є місцеве самоврядування. Реалізація механізмів відповідальності в системі місцевого самоврядування стане свідомим прагненням людей до більшого ступеню власної свободи і власної відповідальності, політичної зрілості населення, що усвідомлює себе здатним не тільки до підкорення зверху, а й до самоорганізації.

Висновки. Отже, виходячи з вищенаведеного, можна дійти висновку, що муніципально-правова відповідальність може бути розглянута як:

– застосування санкцій муніципально-правових норм, що встановлюють вид і міру муніципально-правової відповідальності;

– міра державного примусу, заснована на юридичному та суспільному засудженні поведінки правопорушника, яка виражається у встановленні для нього певних негативних наслідків;

– обов'язок правопорушника відповідати за вчинене ним муніципальне правопорушення і визнавати встановлені муніципальними правовими актами негативні наслідки;

– реакція населення муніципальної освіти на муніципальне правопорушення;

– примусова діяльність населення муніципальної освіти, спрямована на суб'єктів, які вчинили муніципальне правопорушення.

– утворене з муніципального правопорушення правове відношення між населенням муніципального утворення і правопорушником, на якого покладається обов'язок зазнавати відповідні позбавлення і несприятливі наслідки за скоєне муніципальне правопорушення, за порушення вимог, які містяться у правових нормах.

Таким чином, можна констатувати: муніципально-правова відповідальність є складним, багатоаспектним інститутом, що зумовлено насамперед багатогранністю юридичної відповідальності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України // ВВР України. – 1997. – № 24. – С. 379–420. – Ст. 170.
3. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України // ВВР України 2002. – № 40. – Ст. 290.
4. Баймуратов М. О. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні / М. О. Баймуратов, В. А. Григор'єва. – Одеса : А.О. Бахва, 2003. – 192 с.
5. Батанов О. В. Муніципальна влада – самостійний вид публічної влади в Україні: поняття, ознаки, тенденції становлення // Правова держава : щоріч. наук. праць. – 2004. – Вип. 15. – С. 109–120.
6. Василевич Г.А. Конституционное право Республики Беларусь : пособие для студентов юрид. фак. / Г. А. Василевич. – Минск : БГУ, 2006. – 125 с.
7. Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации / Н. М. Колосова. – М. : Городец, 2000.
8. Кравченко В. В. Муніципальне право України : [навч. посіб.] / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Атіка, 2003. – 672 с.
9. Алексеев И. А. Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / И. А. Алексеев. – Ростов-на-Дону, 2007. – 49 с.