

СЛОБОДЯНИК Т. М.,
старший викладач
кафедри галузевих юридичних наук
(Кременчуцький національний університет
імені Михайла Остроградського)

УДК 342.553

ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА ДжЕРЕЛА МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Муніципально-правова відповідальність являє собою окремий вид юридичної відповідальності, що має політико-правовий характер, настає за скоєння муніципально-правового деликту та полягає у несприятливих наслідках для суб'єкта вчинення правопорушення.

Ключові слова: муніципально-правова відповідальність, місцеве самоврядування, юридична відповідальність.

Муниципально-правовая ответственность представляет собой отдельный вид юридической ответственности, имеет политико-правовой характер, наступает за совершение муниципально-правового деликта и заключается в неблагоприятных последствиях для субъекта совершения правонарушения.

Ключевые слова: муниципально-правовая ответственность, местное самоуправление, юридическая ответственность.

Municipal and legal liability is a separate type of legal liability, which has political and legal nature, following municipal commission of tort law and is subject to adverse effects of offense.

Key words: municipal and legal liability, local government, legal liability.

Вступ. Одним із ключових принципів, на яких має здійснюватися місцеве самоврядування в Україні, є принцип підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб. Хоча цей принцип і є законодавчо закріпленим у національних і міжнародних нормативно-правових актах, ратифікованих Верховною Радою України, все таки питання відповідальності, зокрема муніципально-правової, потребує детальної уваги.

Муніципально-правовій відповідальності відведено одне із центральних місць у теорії місцевого самоврядування. Будь-який процес, діяльність суб'єктів місцевого самоврядування у муніципально-правових відносинах мають значну ймовірність перетворитися в антизаконні, антигуманні за умови відсутності відповідальності за протиправну поведінку.

Муніципально-правова відповідальність слугує своєрідним регулятором, гарантією того, що органи місцевого самоврядування, їх посадові особи діятимуть саме в інтересах територіальної громади, яка їх вибрала, у повному обсязі виконуватимуть свої обов'язки, вирішуватимуть питання місцевого значення на належному рівні.

Доречно зауважити, що сама філософія і практика місцевого самоврядування ґрунтується на ідеях відповідальної муніципальної влади. Продумане й ефективне здійснення цієї влади передбачає прояв ініціативи, творчості, самостійних дій з боку кожного учасника муніципального процесу, який може здійснюватися лише в умовах справжнього самоврядування та свободи вибору оптимальних варіантів рішень і використання засобів їх реалізації.



Постановка завдання. Муніципально-правова відповідальність, як і будь-яка інша юридична категорія, об'єктивно потребує детермінації, свого дефінітивного визначення.

Слід зауважити, що нині в юридичній науці відсутня єдність щодо виокремлення муніципально-правової відповідальності як окремого виду юридичної відповідальності. На наш погляд, норми муніципального права повинні мати особливий специфічний правовий захист, а саме – муніципально-правову відповідальність.

Результати дослідження. У зв'язку з цим слушною є думка С.А. Авакяна про те, що наявність заходів відповідальності – така ж невід'ємна ознака галузі, як і суспільні відносини, які вона регулює [5, с. 9]. Аналогічної точки зору дотримується Ж.І. Овсепян, зауважуючи, що інститут відповідальності – серцевина будь-якої галузі права, складова всіх інших інститутів – присутній у кожному інституті та нормі відповідної галузі, є інтеграційною засадою галузі і правової системи держави в цілому [7, с. 24].

З огляду на наведене доцільно зазначити, що муніципальне право України є окремою галуззю національної системи права, що має свій предмет і методи правового регулювання, соціальне призначення і функції, а також власний своєрідний засіб забезпечення реалізації норм цієї галузі – муніципально-правову відповідальність, що є окремим видом юридичної відповідальності. Виокремлення муніципально-правової відповідальності в окремий вид юридичної відповідальності пов'язано з тим, що вона відрізняється за своєю правовою природою та ознаками від інших видів юридичної відповідальності, оскільки реалізується в системі муніципально-правих відносин.

Крім того, визначним і основоположним підґрунтям виокремлення муніципально-правової відповідальності в окремий вид юридичної відповідальності є те, що переважна більшість санкцій муніципально-правової відповідальності закріплена саме нормами муніципального права України, а не будь-якої іншої галузі.

Проте на сьогодні в науці муніципального права немає єдиного загальновизнаного визначення муніципально-правової відповідальності, переліку суб'єктів цієї відповідальності, її підстав і відповідних санкцій. Множинність сприймання муніципально-правової відповідальності обумовлена відмінністю у методологічних підходах у дослідженні цього правового явища та відсутністю нормативно-правового закріплення цієї відповідальності у чинному законодавстві України.

Доцільно зауважити, що сама галузь муніципального права України перебуває на стадії свого формування, на етапі становлення знаходиться профільне законодавство, у тому числі й у сфері муніципально-правової відповідальності. Нині до системи джерел інституту муніципально-правової відповідальності найперше, звичайно, слід віднести Конституцію України [1] та закони України, що вносять зміни і доповнення до неї [2–4].

На другому місці в ієрархії джерел інституту муніципально-правової відповідальності знаходяться акти Конституційного Суду України. Для прикладу наведемо Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 «У справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування)» [10].

До системи джерел інституту муніципально-правової відповідальності також належать міжнародні нормативно-правові акти, що ратифіковані Верховною Радою України, та які регламентують питання реалізації права на місцеве самоврядування і окремі аспекти відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування (Всесвітня декларація місцевого самоврядування (23–26 вересня 1985 р., м. Ріо-де-Жанейро), Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року, Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Мадрид, 21 травня 1980 року тощо).

Четверте місце в ієрархії джерел інституту муніципально-правової відповідальності посідають закони України (наприклад, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР, Закон України «Про добровільне об'єднання те-



риторіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VIII, Закон України «Про благоустрій населених пунктів» від 6 вересня 2005 року № 2807-IV тощо).

П'яте місце в системі джерел інституту муніципально-правової відповідальності посідають підзаконні нормативно-правові акти, прийняті як органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, та які регламентують ті чи інші аспекти притягнення до муніципально-правової відповідальності, наприклад, постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування» від 26 жовтня 2001 року № 1440 або постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад» від 27 липня 1998 року № 1150.

Особливе місце в системі джерел інституту муніципально-правової відповідальності посідають рішення Європейського суду з прав людини. Адже відповідно до ст. 17 Закону України «Про виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року № 3477-IV національні суди при розгляді справ мають застосовувати практику Європейського суду з прав людини, як джерело права. У зв'язку з цим привертає увагу Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Рисовський проти України» (заява № 29979/04) від 20 жовтня 2011 року, за яким держава-відповідач має виплатити заявнику 8 000 (вісім тисяч) євро відшкодування моральної шкоди [9]. Підставою для винесення такого рішення є, у тому числі, незаконні дії Зубрянської сільської ради, яка відмовилася відвести господарству заявника в натурі земельну ділянку, на яку він мав право згідно з Державним актом на право користування землею.

Варто зазначити, що найбільш повно з'ясувати суть і зміст муніципально-правової відповідальності можна через аналіз притаманних їй ознак, що дозволяє визначити її ознаки та умовно класифікувати їх на:

– загальні ознаки, що характеризують відповідальність як соціально-політичний феномен, її місце і значення в суспільстві, співвідношення та взаємозв'язки з іншими видами відповідальності, тобто такі ознаки, що характеризують явище в цілому, його основне призначення, не вдаючись до детальної характеристики;

– ознаки, що вказують на специфічні риси, притаманні саме муніципально-правовій відповідальності, визначають її зміст, сутність і форми.

До загальних ознак муніципально-правової відповідальності доцільно віднести такі:

1) муніципально-правова відповідальність пов'язана із засудженням протиправної поведінки правопорушника певною верствою населення – територіальною громадою, органом місцевого самоврядування, їх посадовою особою або державою в особі компетентних органів (наприклад, Верховною Радою України);

2) переважно настає лише за вчинення муніципально-правового делікту, що проявляється в діях або бездіяльності, та завдає шкоди інтересам територіальної громади;

3) спирається на публічно-правовий примус, який є специфічним впливом компетентних державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб і територіальних громад;

4) виражається у настанні негативних юридичних наслідків для суб'єкта вчинення муніципально-правового делікту, що мають особистий, майновий або організаційний характер, тобто виникає додатковий обов'язок зазнати певних утрат відповідно до санкції муніципально-правової норми;

5) вид і міра муніципально-правової відповідальності, які можуть бути застосовані до правопорушника, чітко встановлюються санкцією муніципально-правової норми;

6) притягнення до муніципально-правової відповідальності здійснюється з обов'язковим дотриманням певного процедурно-процесуального порядку. За умови його порушення притягнення до муніципально-правової відповідальності є неможливим.

Зазначимо, що специфіка муніципально-правової відповідальності відображається у складових елементах муніципально-правових деліктів, а саме – в об'єкті посягання, суб'єк-



ті вчинення муніципально-правового правопорушення, об'єктивній стороні та суб'єктивній стороні делікту.

З огляду на наведене можна виокремити такі специфічні властивості муніципально-правової відповідальності:

1. Суб'єктом притягнення до муніципально-правової відповідальності, як правило, є орган місцевого самоврядування або посадова особа місцевого самоврядування. Проте іноді таким суб'єктом може бути і територіальна громада та окремі її члени.

2. Муніципально-правова відповідальність спрямована на захист прав та інтересів територіальної громади, які вона реалізує як безпосередньо (через форми прямої демократії в системі місцевого самоврядування), так і через органи місцевого самоврядування та посадових осіб, які вона обирає.

3. Муніципально-правова відповідальність забезпечує відповідність муніципально-правових відносин нормам об'єктивного права. При цьому муніципально-правові відносини – це суспільні відносини, що врегульовані нормами муніципального права. Доречно наголосити, що вказані правовідносини мають: а) локальний характер, тобто виникають, змінюються та припиняються в адміністративно-територіальних одиницях, що є територіальною основою місцевого самоврядування в Україні; б) комплексний характер, оскільки пов'язані з реалізацією органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами своїх повноважень у сферах соціально-економічного і культурного розвитку, бюджету, фінансів і цін, управління комунальною власністю, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку, будівництва, освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури та спорту тощо. Як наслідок, своєрідною ознакою муніципально-правової відповідальності є її локальний, місцевий і комплексний характер.

4. Муніципально-правова відповідальність є засобом реалізації народовладдя у системі місцевого самоврядування, що, очевидно, є відмінною ознакою цієї відповідальності серед інших видів юридичної відповідальності. Адже окремі її форми, наприклад, відкликання депутата місцевої ради виборцями, дострокове припинення повноважень місцевої ради, органу самоорганізації населення та сільських, селищних, міських голів шляхом проведення місцевого референдуму реалізуються через інститути безпосередньої демократії (вибори, референдуми, загальні збори тощо).

5. Муніципально-правова відповідальність володіє своєрідним спектром санкцій, що передбачені нормами муніципального права. При цьому характерною особливістю муніципально-правової відповідальності є те, що її санкції можуть встановлюватися як державою (в особі компетентних органів), так і органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, територіальною громадою, як приклад, на місцевому референдумі.

6. Муніципально-правова відповідальність має не лише правовий, а й політичний характер. Як наслідок, для муніципально-правової відповідальності особливістю є своєрідність суб'єктивної сторони муніципально-правового делікту, отже, притягнення до муніципально-правової відповідальності може здійснюватися і без вини суб'єкта муніципально-правового делікту.

7. Для муніципально-правової відповідальності характерною є специфічна система суб'єктів, які уповноважені на вирішення питань щодо притягнення до цього виду відповідальності. Такими суб'єктами можуть бути органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи, територіальні громади або їх частина. Доречно зазначити, що з усієї системи державних органів право безпосереднього вирішення питань про притягнення до муніципально-правової відповідальності мають лише Верховна Рада України, Президент України та органи судової влади.

Беручи до уваги наведені ознаки муніципально-правової відповідальності, варто перейти до формування самої дефініції цього виду юридичної відповідальності, хоч це досить складне завдання, оскільки:

1) відсутня єдність поглядів серед учених щодо самої категорії «юридична відповідальність»;



2) немає одностайності щодо інституту муніципально-правової відповідальності, його місця в правовій системі та видової приналежності (окремий вид юридичної відповідальності чи підвид конституційно-правової відповідальності);

3) інститут муніципально-правової відповідальності, як і саме муніципальне право та всі його елементи, нині перебуває на стадії свого становлення, однак спостерігаються тенденції до його перспективного динамічного розвитку.

На думку автора, муніципально-правова відповідальність – окремий вид юридичної відповідальності. Аналогічну думку висловлює і І.О. Алексєєв у дисертаційному дослідженні на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук «Муніципально-правова відповідальність: проблеми теорії і практики» [6]. Але, на жаль, продемонструвати аналогічну єдність з точкою зору І.О. Алексєєва у понятійно-категоріальному апараті стосовно муніципально-правової відповідальності не можемо.

Зокрема, І.О. Алексєєв зауважує, що в основу юридичної відповідальності у сфері місцевого самоврядування покладено концепцію двохаспектної відповідальності, яка проявляється і в законодавчому регулюванні цієї галузі права, і тому розглядати її треба з позицій широкого, двохаспектного розуміння юридичної відповідальності в діалектичній єдності позитивного і негативного аспектів [6, с. 57]. Далі автор, виходячи з двохаспектності юридичної відповідальності в системі місцевого самоврядування (з якою категорично не можна погодитися), доходить аналогічного висновку щодо двохаспектності муніципально-правової відповідальності. Зокрема, у висновках до підрозділу 1.1. пропонується, що, зважаючи на специфіку системи юридичної відповідальності суб'єктів правовідносин, пов'язаних із здійсненням місцевого самоврядування, слід увести до наукового обігу поняття муніципально-правової відповідальності, як самостійного інституту муніципального права і одночасно галузевого виду юридичної відповідальності взагалі. У іншому значенні вона є правовим відношенням, у якому на суб'єкт (населення, орган або посадових осіб) покладається правовий обов'язок виконувати умови діяльності щодо досягнення певних результатів, а у разі порушення цих умов зазнавати визначені правові наслідки негативного характеру. При цьому позитивна муніципально-правова відповідальність є загальною, а негативна – конкретним правовідношенням. Цей вид відповідальності охоплює стосунки відповідальності суб'єктів правовідносин, пов'язаних із здійсненням місцевого самоврядування, перед населенням, державою, фізичними і юридичними особами [6, с. 57–58].

Погодитися із наявністю позитивної муніципально-правової відповідальності важко, оскільки у значній частині міркувань про правову позитивну відповідальність правові явища теоретично поєднуються з такими категоріями правосвідомості і моралі, як «усвідомлення необхідності правомірної поведінки», «сумлінне ставлення до своїх обов'язків», «почуття відповідальності» тощо. У зв'язку з цим прихильники ідеї позитивної юридичної відповідальності висловлювали припущення про її важливе виховне значення. Однак цей оптимістичний прогноз на практиці не дав помітних результатів [8, с. 638].

Висновки. З огляду на наведене, доходимо висновку, що слід підтримати ретроспективне розуміння муніципально-правової відповідальності та заперечити проти її поділу на будь-які аспекти: відповідальність, і насамперед, юридична, є категорією, цілісну тканину якої досить небезпечно руйнувати. При розмежуванні муніципально-правової відповідальності на «позитивний» і «негативний» (ретроспективний) аспекти випадають деякі з базових елементів. Адже за умови «позитивної» муніципально-правової відповідальності порушення ще немає, а відповідальність вже існує. Як наслідок, інститут муніципально-правової відповідальності втрачає свій потенціал і призначення як ефективний регулятор очікуваної поведінки.

Беручи до уваги наведені вище методологічні підходи до розуміння муніципально-правової відповідальності, понятійно-категоріальний апарат, розроблений наукою муніципального права, вважаємо, що муніципально-правова відповідальність являє собою окремий вид юридичної відповідальності, що має політико-правовий характер, настає за скоєння муніципально-правового делікту та полягає у несприятливих наслідках для суб'єкта вчинення правопорушення.



Список використаних джерел:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К.: Юрінком, 1996. – 80 с.
2. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.
3. Закон України «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» від 1 лютого 2011 року № 2952-VI // Голос України. – 2011. – 4 лютого.
4. Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 року № 742-VII // Голос України. – 2014. – 1 березня.
5. Авакьян С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: Проблемы России, опыт зарубежных стран: научное издание /С.А. Авакьян. – М.: изд-во МГУ, 2001. – С. 9–32.
6. Алексеев И.А. Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики [Текст]: дис. докт. юрид. наук: 12.00.02 / И.А. Алексеев. – Ставрополь, 2007. – 520 с.
7. Овсепян Ж.И. Юридическая ответственность и государственное принуждение / Ж.И. Овсепян. – Ростов-на-Дону: Эверест, 2005. – 276 с.
8. Проблемы теории государства и права: учебное пособие; под ред. М.Н. Марченко. – М.: Юрист, 2001. – 656 с.
9. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Рисовський проти України» (за-ява № 29979/04) від 20 жовтня 2011 року // Офіційний вісник України. – 2013. – № 12. – Ст. 488.
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 32. – Ст. 1084.

