

# **Питання теорії, історії держави та права й державного будівництва**

---

тико-прикладной аспект. Посредничество в качестве принципа утверждается в статье как векторный концепт развития правовой системы Украины, правовых систем других демократий современности.

*Ключевые слова:* посредничество, медиация, президент, демократия.

## **THE ROLE OF THE PRINCIPLE OF LEGAL MEDIATION IN THE FORMATION OF THE PRESIDENTIAL INSTITUTION IN A DEMOCRATIC STATE**

Roi O.O.

The article goes on the principle of legal mediation role in the formation of president institution in a democratic society. The action highlights the mediation at different levels of implementation, the weight of justifying research, its theoretical and applied aspects. Mediation as a principle was confirmed in the article as a vector concept of Ukraine's legal system, legal systems of other modern democracies.

*Key words:* mediation, president, democracy.

*Надійшла до редакції 20.06.2011 р.*

**УДК 340.134(477)**

**Г.І. Салівон, аспірант**

*Національний університет «Юридична академія  
України імені Ярослава Мудрого», м. Харків*

## **СПЕЦИФІКА МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ**

Розвиток України як демократичної, правової, соціальної держави, пошуки дійової системи муніципального управління зумовлюють необхідність поглибленого аналізу питань організації й діяльності органів місцевого самоврядування й вимагають здійснення більш активних кроків до вдосконалення їх правового регулювання.

Вектором муніципальної реформи в Україні має стати перш за все запровадження належного громадського контролю за діяльністю органів і посадових

осіб місцевого самоврядування, а також визначення чітких підстав і механізмів реалізації муніципально-правової відповідальності.

Дослідженням проблематики юридичної відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування займалися українські вчені О.В. Батанов, О.Ю. Лялюк, О.Г. Остапенко, В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький [Див.: 2; 6–8], у роботах яких аналізувалася сутність зазначених питань у цілому, розглядалися її види й деякі аспекти реалізації

муніципально-правової відповідальності, але лише опосередковано, здебільшого при вивченні її різновидів щодо посадовців публічної влади. Детального розгляду цього правового інституту в Україні, зокрема, цілісного, поглибленого розкриття його специфіки, ще не провадилось.

У російській правовій науці проблематика муніципально-правової відповідальності знайшла відбиття в працях І.О. Алексєєва, М.С. Долгополової, А.О. Кондрашова, М.М. Черногора, О.П. Чиркова, К.С. Шургіної [Див.: 1; 4; 5; 9–11] та ін. Цими науковцями напрацьовано значний обсяг теоретичного матеріалу стосовно муніципально-правової відповідальності й особливостей її втілення в житті в Російській Федерації. Їх здобутки можуть бути використані у процесі наукового осмислення й розробки пропозицій щодо оптимізації правової регламентації засад муніципального будівництва в Україні.

Метою даної статті є висвітлення специфічних рис муніципально-правової відповідальності, які вирізняють її з-поміж інших суміжних видів юридичної відповідальності органів і посадовців місцевого самоврядування, а також обґрунтування необхідності виокремлення цього правового інституту в національній системі права.

У теорії муніципального права муніципально-правова відповідальність трактується як різновид юридичної відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування і співвідноситься з нею, як окреме й загальне [Див.: 4; 6; 8; 9; 11]. Як і будь-якому іншому виду юридичної відповідальності, їй притаманні всі загальні ознаки, зокрема: (а) вона врегульована нормами права, (б) становить собою певний вид правовідносин, елементами якого є об'єкт, суб'єкт і зміст, (в) настає в результаті вчинення правопорушення, (г) полягає в застосуванні негативних наслідків до правопорушника – муніципальних санкцій тощо. Проте існує певна специфіка, яка вирізняє муніципально-правову відповідальність серед інших видів юридичної відповідальності зазначених суб'єктів. Це в першу чергу зумовлено особливостями муніципально-правових відносин і муніципально-правових норм.

Муніципально-правова відповідальність покликана забезпечити розвиток територій шляхом установаження негативних наслідків (санкцій) за невиконання або неналежне виконання органами й посадовими особами місцевого самоврядування покладених на них обов'язків з вирішення питань місцевого значення і здійснення повноважень, переданих територіальними громадами даним суб'єктам.

На відміну від кримінальної, адміністративної, фінансової й конституційно-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, при притягненні до муніципально-правової відповідальності правопорушник відповідає насамперед не перед державою, а перед територіальною громадою. І саме вона або обрані нею орган чи посадова особа місцевого самоврядування притягує правопорушника до вказаної відповідальності, хоча й держава теж може брати участь у цих правовідносинах.

Характер правовідносин по застосуванню муніципально-правових санкцій є доволі специфічним. Це зумовлено, поперше, обов'язковою участю в даних правовідносинах органів і посадових осіб місцевого самоврядування, по-друге, підставою притягнення до муніципально-правової відповідальності, якою є дії або бездіяльність саме органу чи посадовця цієї структури.

Однією з особливостей розглядуваної нами відповідальності виступає мета її існування, яка полягає в тому, щоб забезпечити залежність органів і посадових осіб місцевого самоврядування від первинного й основного суб'єкта останнього – територіальної громади. Це впливає з того, що за законодавством України цей інститут

визначається правом територіальної громади самостійно або під відповідальність органів і посадовців місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України [3; 1997. – № 24. – Ст. 170]. Оскільки ж майже вся діяльність при цьому здійснюється за допомогою органів і посадових осіб місцевого самоврядування, то одним з найголовніших завдань його гарантування є забезпечення залежності похідних суб'єктів від первинного.

У правовідносинах із застосування муніципально-правової відповідальності беруть участь 2 групи суб'єктів: (а) особи, яких притягують до відповідальності, й (б) особи, які вправі накладати муніципальні санкції на правопорушників.

Перша група суб'єктів – це правопорушники муніципальних норм. За чинним вітчизняним законодавством ними можуть бути лише органи чи посадові особи місцевого самоврядування, за винятком його первинного органу – територіальної громади. До другої належать органи й особи, перед якими відповідає правопорушник за власні дії чи бездіяльність і які контролюють та оцінюють останні. М.М. Чернотор називає їх суб'єктами юрисдикції, які вирішують питання застосування санкцій [9, с. 42]. Ця

група представлена передусім територіальною громадою як первинним суб'єктом місцевого самоврядування. Саме вона відіграє першочергову роль у застосуванні муніципально-правових санкцій до порушників зазначених норм, оскільки відповідно до законодавства України їй належать повноваження по здійсненню місцевого самоврядування. Територіальна громада делегує деякі повноваження іншим органам останнього, і в такий спосіб вони набувають статусу осіб, які можуть накладати муніципальні санкції.

Субсидіарну роль у цих правовідносинах може відігравати держава в особі своїх органів, зокрема, органів законодавчої й судової гілок влади, хоча, пріоритетне значення в даному процесі має належати судам. Як слушно підкреслює О.Г. Остапенко, «в умовах правової держави встановлення фактів муніципальних правопорушень є прерогативою судової гілки влади за зверненням відповідних органів» [8, с. 100].

До специфічних рис муніципально-правової відповідальності можна віднести її політико-правовий характер. На думку М.М. Черногора, передумови й підстави для втрати довіри територіальної громади до органу чи посадовців місцевого самоврядування досить часто

мають моральне або політичне забарвлення [9, с. 38], що й пояснює політичне спрямування відповідальності. Проте засади муніципально-правової відповідальності мають бути закріплені за допомогою норм права. Усе це зумовлює особливості й муніципального правопорушення, яке є підставою для застосування останньої. З погляду О.Ю. Лялюка, підставою для цього є настання юридично значущого факту [6, с. 77]. За словами К.С. Шугріної, ним слід вважати втрату довіри, внаслідок чого можливе відкликання (відставка) обраного (призначеного) посадовця або депутата, вираження недовіри, дострокове припинення їх повноважень або взагалі розпуск органу місцевого самоврядування [11, с. 293]. Однак О.Ю. Лялюк пропонує визнати підставою муніципально-правової відповідальності негативну дію чи бездіяльність органів або посадових осіб місцевого самоврядування [6, с. 77], тобто юридичний факт негативного характеру.

На наше переконання, такою підставою (тобто муніципальним правопорушенням) слід визнати не лише юридичний факт, а й так званий фактичний склад – сукупність юридичних фактів, оскільки вчинення негативної дії або неправомірна бездіяльність зазначених суб'єктів може

й не породжувати муніципально-правової відповідальності. Наприклад, до втрати довіри як прояву волевиявлення територіальної громади, що неминуче має наслідком притягнення їх до муніципально-правової відповідальності, може передувати не тільки негативна дія чи бездіяльність. Отже, такому юридичному факту, як втрата довіри, може передувати ще один або декілька подібних юридичних фактів негативного спрямування, які й становлять підґрунтя для втрати довіри територіальною громадою.

Таким чином, створюється фактичний склад, який і викликає застосування муніципально-правової відповідальності (наприклад, у формі відкликання обраної посадової особи). Водночас, слід зазначити, що не всі прояви таких негативних дій чи бездіяльності і не завжди мають наслідком втрату довіри територіальною громадою до органу чи посадовця місцевого самоврядування, що є ще одним свідченням і підтвердженням політико-правового характеру досліджуваної відповідальності. Саме в цьому й виявляються особливості і складність порядку застосування останньої.

Порядок притягнення до муніципально-правової відповідальності та інші питання її застосування регулюється нормами муніципального права, які

містяться не лише в Конституції і законах України, а й у підзаконних нормативно-правових актах, у тому числі локальних, зокрема, статутах територіальних громад і регламентах органів місцевого самоврядування. О.Ю. Лялюк зазначає, що в разі притягнення правопорушників до муніципальної відповідальності правозастосовний акт приймається, як правило, у формі рішення відповідної виборчої комісії. Однак такі форми непоодинокі, тому слід окремо виділити (а) судові рішення, (б) рішення профільного комітету Верховної Ради України, (в) постанови Верховної Ради України, (г) інші процедурні акти [6, с. 78].

Муніципально-правова відповідальність – це динамічний правовий інститут. З його розвитком і вдосконаленням можуть виникати й інші специфічні риси, що будуть уточнювати й доповнювати загальне уявлення про її сутність і зміст.

Підсумувавши вищевикладені специфічні риси муніципально-правової відповідальності, доходимо висновку, що вона суттєво відрізняється від інших видів юридичної відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, й може бути визнана самостійним видом юридичної відповідальності. Вважаємо, що її положення слід помістити в статтях окремого розді-

лу майбутнього Муніципального кодексу України, приміром, під назвою «Відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні». У ньому необхідно детально закріпити види цієї відповідальності, санкції й умови їх застосування, механізм їх реалізації тощо. Створення такого єдиного нормативно-правового акта надасть змогу уникнути можливих колізій і неточностей у правовому забезпеченні діяльності місцевого самоврядування в Україні.

Наявність законодавчо закріплених, всебічно, повно й послідовно теоретично досліджених і виважених положень юридичної відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування – необхідна умова ефективного функціонування всієї системи місцевого самоврядування. Лише встановивши чіткі нормативні приписи, можна сподіватися на розвиток місцевого самоврядування, а також на підвищення рівня життя й добробуту жителів територіальної громади.

**Список літератури:** 1. Алексеев И.А. Содержание и виды муниципально-правовой ответственности // Журн. рос. права. – 2006. – № 9. – С. 57–71. 2. Батанов О.В. Муніципальне право України: Підруч. – Х.: Одиссей, 2008. – 528 с. 3. Відомості Верховної Ради України. 4. Долгополова М.С. Муниципально-правовая ответственность: проблемы правового регулирования и реализации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Тюмень, 2005. – 23 с. 5. Кондрашев А.А. Особенности реализации конституционно-правовой ответственности в муниципальном праве Российской Федерации // Конституц. и муницип. право. – 2008. – № 20. – С. 26–33. 6. Лялюк О.Ю. Загальна характеристика муніципально-правової відповідальності за законодавством України // Пробл. законності: Акад. зб. наук. пр. / Відп. ред. В.Я. Тацій. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2010. – Вип. 109. – С. 76–83. 7. Муніципальне право України: Навч. посіб. / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юринком Інтер, 2006. – 590 с. 8. Остапенко О.Г. Муніципально-правова відповідальність органів самоорганізації населення // Пробл. законності: Респ. міжвід. наук. збірн. Вип. 83. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2006. – С. 96–103. 9. Черногор Н.Н. Проблема муниципально-правовой ответственности в российской правовой науке // Юрид. наука и правоохранит. практика / Гл. ред. Числов А.И. – Тюмень: Тюмен. юрид. ин-т МВД РФ, 2007. – № 1(2). – С. 37–43. 10. Чирков А.П. Ответственность в системе права: Учеб. пособ. – Калининград: Калинингр. ун-т, 1996. – 77 с. 11. Шурина Е.С. Муниципальное право: Учебник. – М.: ТК «Велби», 2004. – 656 с.

### СПЕЦИФИКА МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В УКРАИНЕ Саливон Г.И.

В статье исследуются основные специфические черты муниципально-правовой ответственности. Анализируются ее цель и назначение, политико-правовой характер, субъектный состав правоотношений по применению этого вида ответственности, муниципальное правонарушение как основание муниципально-правовой ответственности. Приведены некоторые направления усовершенствования этого правового института муниципального права.

**Ключевые слова:** ответственность, ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципально-правовая ответственность, субъекты муниципально-правовой ответственности, основание муниципально-правовой ответственности.

**PECULIARITIES OF MUNICIPAL LIABILITY IN UKRAINE**

**Salivon G.I.**

The main specific features of municipal liability have been investigated in the article. The aim and purpose of municipal liability, its political and legal nature, composition of subjects and grounds for this kind of liability have been analyzed. Some directions of further improvement of this legal institute of municipal law have been given in the article.

*Key words:* liability, liability of local self-government bodies and officials, municipal liability, subjects of municipal liability, reason of municipal liability.

*Надійшла до редакції 13.01.2011 р.*

**УДК 342.82**

**М.Г. Коваленко, здобувачка**  
*при кафедрі державного будівництва*  
*Національний університет «Юридична*  
*академія України імені Ярослава Мудрого»,*  
*м. Харків*

## **ПРАВОВА ОСНОВА РЕЄСТРАЦІЇ ВИБОРЦІВ В УКРАЇНІ**

Відповідальне ставлення держави до забезпечення виборчих прав громадян України на засадах верховенства права зумовлює необхідність формування повної, достатньої, дійової й системної правової основи реєстрації виборців. Проте сьогодні нормативне регулювання відносин електоральної реєстрації є недостатньо впорядкованим, часто взаємно неузгодженим. Це означає важливість, актуальність дослідження питань правових підвалин реєстрації, особливо за умов системного оновлення виборчого законодавства України.

Незважаючи на те, що виборча проблематика є однією з найбільш досліджуваних у вітчиз-

няній правовій науці, питання реєстрації виборців вимагають фрагментарного вивчення. Особливі їх аспекти висвітлені у працях таких учених, як Н.В. Богашева, В.М. Кампо, Ю.Б. Ключковський, М.І. Коваль, В.Ф. Погорілко, С.Г. Серьогіна, М.І. Ставнічук, Т.В. Стешенко, Ж.І. Усенко-Чорна, О.П. Шумляк та ін.

Мета даної публікації – комплексний аналіз правових засад реєстрації виборців в Україні й визначення ролі її елементів у регулятивному механізмі цього процесу.

Правову основу реєстрації виборців в Україні становить система юридичних норм – конституційних, законодавчих і