

УДК 340.134:352(477)

Т. В. Стешенко, кандидат юридичних наук, доцент кафедри державного будівництва Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»;

Г. І. Салівон, асистент кафедри державного будівництва Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Деякі проблемні питання ефективності реалізації муніципально-правових санкцій в Україні та шляхи їх вирішення

Проаналізовані деякі проблеми реалізації муніципально-правових санкцій в Україні та шляхи їх вирішення.

Ключові слова: муніципально-правова відповідальність, муніципально-правові санкції, Муніципальний кодекс України.

Практика існування інституту муніципально-правових санкцій в Україні виявила цілу низку недоліків, які зумовлені у першу чергу недосконалістю українського законодавства, застарілими нормативно-правовими актами, які не відповідають нинішнім вимогам. Деякі нормативно-правові акти залишились ще з часів УРСР. Уся правова основа реалізації муніципально-правової відповідальності та застосування муніципально-правових санкцій в Україні потребує нагального оновлення, а існуючі проблеми практичної реалізації – най-

скорішого вирішення. Оновлення законодавства без належного теоретичного аналізу, зокрема з'ясування змісту, мети, механізму застосування муніципально-правових санкцій, буде нелогічним та неправильним, адже слідом за таким законодавчим «оновленням» виникнуть нові проблеми, що потребуватимуть нових змін у законодавстві. До того ж належне теоретичне дослідження цієї проблеми суттєво економить час та інші ресурси, надасть можливість якісніше вирішити всі проблеми.

Завдання цієї статті – окреслити деякі проблеми реалізації муніципально-правових санкцій в Україні, запропонувати шляхи їх вирішення, звернути увагу законодавця на гостру необхідність належного правового врегулювання цих питань.

Разом із розвитком громадянського суспільства в нашій державі зростає науковий інтерес до цієї проблематики, про що свідчать праці як вітчизняних, так і зарубіжних учених. Серед українських дослідників слід згадати, зокрема, В. Ф. Погорілка, М. О. Баймуратова. У Росії ці проблеми розглядали у своїх роботах К. М. Заболотських, К. С. Шугріна, М. М. Черногор та ін.

Головними і найбільш проблемними є питання низької активності членів територіальної громади та недосконалість українського законодавства. Важко навіть виділити, яка з цих проблем є першочерговою.

Члени територіальної громади при вирішенні питань місцевого значення мають справу з різноманітними чинниками, що перешкоджають належному здійсненню наданих їм законом повноважень. При цьому влада, у тому числі і державна, не повно забезпечує умови для реалізації територіальною громадою її функцій та компетенцій. Жителі певного населеного пункту повинні мати реальну можливість впливати на муніципальну владу і таким чином вимагати від неї конкретних дій для покращення суспільного життя, удосконалення чинного законодавства, утвердження режиму законності та правопорядку з метою встановлення реального статусу людини як найвищої соціальної цінності, пріоритету прав та свобод людини та громадянина у діяльності публічної влади. Така діяльність була б корисна і державі, адже територіальні громади мають власний

інтерес, власну зацікавленість у покращенні свого життя та життя власного населеного пункту.

А от відсутність належного правового регулювання у цій сфері – це серйозний недолік у роботі єдиного законодавчого органу України в цілому та народних депутатів зокрема.

Як зазначають вітчизняні науковці, зараз «інститут місцевого самоврядування в Україні перебуває в стадії свого формування, у стадії становлення перебуває профільне законодавство, у тому числі законодавство, що регламентує відносини відповідальності у цій сфері» [6, с. 582]. На етапі зародження перебувають і інститут муніципально-правових санкцій та механізм їхньої реалізації в Україні. Саме тому цими важелями впливу на муніципальну владу практично ніхто із територіальних громад не користується. При такому низькому рівні політичної активності, при такій громадянській позиції жителів населених пунктів майже не виникає випадків застосування таких санкцій. Населення села, селища чи міста цілковито сподівається на державну владу, що вона наведе порядок у місцевому самоврядуванні, хоча громадяни можуть і повинні самотійно впливати на владу на рівні місцевого самоврядування задля власного же блага та власного добробуту. Держава має також звернути увагу на проблеми місцевого самоврядування в Україні й удосконалити законодавство, проте територіальні громади мають навчитися користуватися громадським контролем.

На думку деяких учених, з'ясування всіх питань реалізації муніципально-правових санкцій в Україні, у тому числі змісту, механізму і мети заходів муніципально-правової відповідальності, можливо при вирішенні питань про учасників відповідальності (хто відповідає та перед ким), фактичні й юридичні підстави (за що та чому), форму і вид відповідальності (як, чим, у якому порядку), мету відповідальності (навіщо) [7, с. 20].

Частина 1 ст. 74 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначає, що органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними

і фізичними особами [2]. Таким чином, положення цієї статті закріплюють так званих «суб'єктів юрисдикції» або «інстанції відповідальності», хоча вказівки на конкретний вид юридичної відповідальності, до якої буде притягуватись владний суб'єкт муніципального правопорушення, законодавство не має.

Чинними нормами муніципального права України встановлюються окремі підстави застосування заходів муніципально-правової відповідальності, а також передбачаються муніципально-правові санкції. Проте існує велика кількість прогалин та неузгодженостей у законодавчій регламентації цих питань. На думку вітчизняних учених, це «може призвести до зловживань у цій сфері, застосування заходів юридичної відповідальності “на власний розсуд”, що є неприпустимим» [6, с. 584].

На нашу думку, у законодавстві можна зробити уточнення переліку муніципальних правопорушень, за які застосовуються муніципально-правові санкції.

Згідно з ч. 2 ст. 75 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» «територіальна громада у 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» [2].

Тут слід зазначити, що такі муніципальні правопорушення, як, по-перше, обмеження прав і свобод громадян органами та посадовими особами місцевого самоврядування, по-друге, нездійснення наданих їм законом повноважень — це доволі грубі порушення, з якими цілком співрозмірна така муніципально-правова санкція, як дострокове припинення повноважень цих органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Проте не зовсім зрозумілим є положення законодавства про те, що територіальна громада може в будь-який час достроково припинити повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України. Виникає ситуація, коли владний суб'єкт муніципального права лише один раз порушує будь-яким чином закон України, навіть якщо це порушення є малозначним чи

суто технічним, а у територіальній громаді виникають усі підстави застосувати доволі сувору муніципально-правову санкцію до нього, таку, як дострокове припинення повноважень. Прикладом може бути видання органом чи посадовою особою місцевого самоврядування акта, що порушує положення будь-якого закону України (а фактично це є незаконний акт), навіть якщо незначним чином порушена лише законодавчо встановлена процедура видання нормативно-правових актів місцевого самоврядування (технічні моменти), а за це територіальна громада застосовує дострокове припинення повноважень органу або посадової особи місцевого самоврядування, що порушила цю процедуру.

На нашу думку, така муніципально-правова санкція, як дострокове припинення повноважень органу або посадової особи місцевого самоврядування, має застосовуватись лише за систематичне порушення законів України або грубе порушення. Визначення цих понять пропонуємо закріпити або у вигляді змін і доповнень до чинного муніципального законодавства, або у майбутньому Муніципальному кодексі України.

Під систематичним порушенням пропонуємо розуміти порушення вимог законів України більше двох разів, тобто на третій раз порушення.

Під грубим порушенням законів України – таке порушення цих нормативно-правових актів найвищої сили, що стосується конституційних або інших основоположних прав, свобод людини і громадянина, засад конституційного ладу, основоположних принципів державного будівництва та становлення, функціонування і розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Такий підхід надасть можливість не лише утвердити реальний режим законності та правопорядку, а також установити пріоритет прав і свобод людини і громадянина в усіх сферах публічної діяльності.

І в даному випадку це зовсім не означає, що слід потурати малозначним або суто технічним порушенням законів України. Просто за такі муніципально-правові правопорушення слід ввести іншу муніципально-правову санкцію. Муніципально-

правові санкції, як і, власне кажучи, санкції будь-якого іншого різновиду відповідальності, повинні бути співрозмірні правопорушенням (та його наслідкам).

Отже, слід не лише уточнити муніципальні правопорушення, тобто вказати, за які дії застосовувати заходи муніципально-правової відповідальності, а також групувати, класифікувати, градувати муніципально-правові санкції, що можуть застосовуватись за ці муніципальні правопорушення.

Слід звернути увагу і на те, що в юридичній літературі все частіше виникають ідеї застосування заходів відповідальності за аморальні вчинки, вчинені суб'єктами владних повноважень. Це також стосується і питання застосування муніципально-правових санкцій, адже посадові особи місцевого самоврядування і члени колегіальних органів місцевого самоврядування мають бути зразком поведінки для інших членів територіальної громади. Проте всі підстави застосування юридичної відповідальності, у тому числі вчинення аморального вчинку, повинні бути прямо передбачені законодавством.

Факт застосування інших видів юридичної відповідальності також може бути приводом для застосування муніципально-правової відповідальності. Так само і навпаки – якщо були застосовані муніципально-правові санкції, значить є для цього всі необхідні підстави, тобто відбулося порушення Конституції чи законів України, обмеження прав чи свобод людини та громадянина. А отже, і для правоохоронних органів є інформація, що відбувся факт порушення законодавства.

Нинішній процесуальний порядок, процедура застосування муніципально-правових санкцій є недосконалими. Учені вказують, що він характеризується «фрагментарністю та розрізненістю нормативного оформлення, великою кількістю прогалин. Так, наприклад, відсутній строк давності притягнення до відповідальності, процедура оскарження застосування заходів відповідальності та скасування неправомірних рішень» [6, с. 584].

Це дійсно так. Пункт 1 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» [3] передбачає, що повноваження депутата місцевої ради припиняються достроково в разі відкли-

кання депутата виборцями в установленому Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» порядку, без прийняття рішення відповідної ради. Відкликання, безумовно, є негативною оцінкою поведінки депутата місцевої ради з боку частини територіальної громади, що його обрала. Порядок застосування цієї муніципально-правової санкції з першого погляду досить детально регламентований, але на практиці застосувати цю санкцію виявилось неможливим. Причиною такої ситуації стала наявність відсильних норм права до нормативно-правових актів, які втратили чинність. Наприклад, відповідно до п. 2 ч. 2 ст. 38 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» [3] «рішення про внесення пропозицій щодо відкликання депутата місцевої ради приймається відповідно на... зборах виборців, що проводяться з урахуванням вимог частин другої і третьої статті 27 Закону України “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”». Відповідно до ч. 2 ст. 39 цього Закону України «у разі порушення порядку внесення пропозиції про відкликання депутата місцевої ради територіальна комісія може відмовити в прийомі протоколу зборів виборців» і виборці втрачають реальну можливість самостійно відкликати депутата місцевої ради, без допомоги інших суб'єктів, через яких вони теж можуть застосувати муніципально-правову санкцію відкликання депутата місцевої ради, наприклад через збори (конференції) об'єднань громадян [див.: 8; 10].

Існування зазначеної муніципально-правової санкції безпосередньо пов'язане із наявністю мажоритарної виборчої системи на виборах депутатів місцевих рад. Згідно зі ст. 2 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [1] вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах.

На нашу думку, є певні недоліки у законодавчому закріпленні умов реалізації цих муніципально-правових санкцій. Чинне законодавство порушує принцип справедливості. Так, вибори депутатів обласних, районних, міських, районних у міс-

тах рад, відповідно до ст. 3 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [1], проводяться за змішаною (мажоритарно-пропорційною) системою, за якою половина від кількості депутатів (загального складу) відповідної ради обирається за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, а інша половина – за виборчими списками кандидатів у депутати від місцевих організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі.

У такій ситуації виборці на рівні області, району, міста, району у місті можуть відкликати лише ту половину складу депутатів місцевої ради, яку вони обрали за мажоритарною системою, а інша половина складу ради є некерованою. І виникає випадок, коли депутат порушує муніципальне законодавство, рада не притягує його до відповідальності, а територіальна громада не може застосувати до нього муніципально-правові санкції, оскільки він був обраний за виборчими списками кандидатів у депутати від місцевих організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі. Єдиний можливий, але не завжди доцільний варіант прямо вплинути на цього депутата і місцеву раду – дострокове припинення повноважень ради в цілому. Це серйозна муніципально-правова санкція, яка тягне за собою серйозні витрати часу та коштів із місцевого бюджету. Хоча у ситуації, що склалася, досить було б відкликати зазначеного депутата.

Тому, на нашу думку, для виборів на рівні місцевого самоврядування ефективнішою, кращою та такою, що більше відповідає ідеям законодавства, є мажоритарна система. Саме її слід закріпити на всіх рівнях місцевого самоврядування. Адже, як уже зазначалось, закріплення цієї санкції у законодавстві України обумовлено в першу чергу усвідомленням того, що у своїй діяльності депутат є представником волі громадян, що його обрали, і несе відповідальність насамперед перед своїми виборцями. А за пропорційної системи неможливо визначити, хто обрав депутата ради (яка частина територіальної громади).

Муніципально-правова санкція як дострокове припинення повноважень органу або посадової особи місцевого само-

врядування може застосовуватись територіальною громадою шляхом проведення місцевого референдуму та голосування на ньому. Виникає складність, що полягає у неможливості скасування чи зміни рішення, прийнятого на референдумі. У такому разі, якщо відбулося безпідставне дострокове припинення повноважень органу або посадової особи місцевого самоврядування, не можна і відновити повноваження цих суб'єктів муніципально-правових відносин.

Проте не можна залишити поза увагою і той факт, що волю територіальної громади, тобто частини народу України, неможливо скасувати чи змінити за волею будь-якого органу чи посадової особи публічної влади в Україні. Адже відповідно до ст. 5 Конституції України «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» [4]. А тому безпідставно піддана муніципально-правовій відповідальності особа може апелювати лише до територіальної громади. І волю територіальної громади, висловлену на референдумі, може змінити чи скасувати лише ця ж територіальна громада. До того ж, відповідно до чинного законодавства, ще до прийняття рішення про застосування муніципально-правових санкцій особа, що притягується до муніципально-правової відповідальності, має володіти хоча б якимись правами на захист.

Одним із найяскравіших прикладів прогалин у муніципальному законодавстві є відсутність законодавчого регулювання організації та проведення місцевого референдуму. Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» був визнаний таким, що втратив чинність. А нового закону, що регламентував би ці правовідносини, – ще немає.

Зараз усі науковці, що займаються проблематикою місцевих референдумів, наголошують на необхідності найскорішого прийняття цього закону.

На нашу думку, більш слушною в даному випадку є ідея створення в Україні кодифікованого нормативно-правового акта – Муніципального кодексу України, який би комплексно регламентував суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування [див.: 5, с. 61; 9, с. 71–74; та ін.], усі питання організації та діяльності місцевого самоврядування в Україні

і до якого можна було б внести всі новели та запропоновані нами зміни і доповнення щодо муніципально-правової відповідальності та реалізації муніципально-правових санкцій в Україні.

Вважаємо, що в Муніципальному кодексі України можна і слід вмістити окремий розділ, наприклад, під назвою «Відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні», в якому коротко окреслити питання застосування до органів та посадових осіб місцевого самоврядування санкцій кримінальної, адміністративної, цивільної, дисциплінарної та інших видів юридичної відповідальності, а також детально прописати всі моменти застосування муніципально-правових санкцій та муніципально-правової відповідальності (а також конституційно-правової відповідальності і санкцій). Такий висновок є цілком логічним, оскільки всі питання застосування інших, окрім муніципально-правових, санкцій уже детально регламентовано в інших нормативно-правових актах українського законодавства, а питання видів муніципально-правових санкцій, механізму, елементів, принципів, стадій, умов їхнього застосування (реалізації) тощо є для законодавства України величезною прогалиною.

Створення такого єдиного нормативно-правового акта дасть змогу уникнути можливих колізій і неточностей у правовому забезпеченні діяльності місцевого самоврядування в Україні.

Звичайно, держава, узявши на себе обов'язок гарантувати та підтримувати місцеве самоврядування в Україні, повинна забезпечити територіальну громаду нормативно-правовими актами належної якості, які б досконало регулювали всі відносини, пов'язані із вирішенням питань місцевого значення, у тому числі і питання реалізації муніципально-правових санкцій. Але і територіальна громада має активно користуватись наданими їй можливостями впливу на суб'єктів муніципальної влади, вимагаючи від держави оновлення та покращення законодавства. Лише за наявності таких умов у сукупності можна досягнути ефективної реалізації муніципально-правових санкцій в Україні.

Список використаних джерел

1. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів [Текст] : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. — 2010. — № 35—36. — Ст. 491.
2. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
3. Про статус депутатів місцевих рад [Текст] : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. — 2002. — № 40. — Ст. 290.
4. Конституція України [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
5. Муніципальне право України [Текст] : підручник / В. Ф. Погорілко [та ін.] ; ред. В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — 590 с.
6. Муніципальне право України [Текст] : підручник / В. Ф. Погорілко [та ін.] ; за ред. М. О. Баймуратова. — 2-ге вид., допов. — К. : Прав. єдність, 2009. — 720 с.
7. Ответственность в управлении [Текст] : пособие / под ред. А. Е. Лунова, Б. М. Лазарева. — М. : Наука, 1985. — 304 с.
8. Про деякі питання організації роботи Самарівської сільської виборчої комісії Ратнівського району Волинської області [Електронний ресурс] : постанова Центр. вибор. комісії від 5 берез. 2013 р. № 46. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0046359-13>.
9. Тарасюк, В. Кодифікація законодавства про місцеве самоврядування: теоретичні питання [Текст] / В. Тарасюк // Право України. — 2000. — № 11. — С. 71—74.
10. Шелеп, М. Революція на Волині відміняється. Депутатів відкликати неможливо!? [Електронний ресурс] / М. Шелеп. — Режим доступу: <http://www.facebook.com/notes/михайло-шелеп/революція-на-волині-відміняється-депутатів-відкликати-неможливо/584872834858705>.

Стаття надійшла 15 серпня 2013 р.

Т. В. Стешенко, Г. И. Саливон

Некоторые проблемные вопросы эффективности реализации муниципально-правовых санкций в Украине и пути их решения

Проанализированы некоторые проблемы реализации муниципально-правовых санкций в Украине и пути их решения.

Ключевые слова: муниципально-правовая ответственность, муниципально-правовые санкции, Муниципальный кодекс Украины.

T. V. Steshenko, G. I. Salivon
Some issues of efficiency of implementation of municipal and legal sanctions in Ukraine and ways of their solutions

Some issues of efficiency of implementation of municipal and legal sanctions in Ukraine and ways to solve them have been analyzed in this article .

The practice of essence of the institution of municipal and legal sanctions in Ukraine has showed a number of deficiencies caused, primarily, by imperfect Ukrainian legislation, outdated regulations, which currently do not comply current realities. Some regulations have ever remained since the existence of the USSR. The entire legal framework of implementation of municipal and legal responsibility and the application of municipal and legal sanctions in Ukraine require immediate renewal and existing problems of practical implementation need soon as possible solution. Changes in legislation without proper theoretical analysis, including clarification of content, purpose, mechanism of application of municipal and legal sanctions will be illogical and wrong, as such legislative renewal will be followed by any new challenges that will need more and not some changes in the legislation. In addition, proper theoretical study of this problem significantly saves time and other resources and it will give an opportunity better solve all the problems.

In our opinion, more sensible idea in this case is the idea of creation in Ukraine codified legal act – Municipal Code of Ukraine, which would comprehensively regulate social relations in the sphere of local selfgovernment, all the issues of organization and activities of local self-government in Ukraine, and which could include make all new acts and our proposed amendments concerning municipal legal responsibility and implementation of municipal and legal sanctions in Ukraine.

We believe that a separate section can be created within the Municipal Code of Ukraine, for example, titled «Responsibility of bodies and officials of local self-government in Ukraine», which briefly outlines the issues of application to agencies and local selfgovernment officials sanctions of criminal, administrative, civil, disciplinary or other legal responsibility, and prescribe in detail all aspects of application of municipal and legal sanctions and municipal and legal liability (including constitutional and legal liability and sanctions). This conclusion is logical, since all the issues of the application of other sanctions except municipal and legal sanctions have been regulated in detail in other legal acts of Ukrainian legislation, and municipal government issues and legal sanctions mechanism, elements, principles, stages, the conditions of their implementation, etc. – are huge gaps for the legislation of Ukraine.

Keywords: *municipal and legal sanctions, regulations, Municipal Code of Ukraine.*