

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ САНКЦІЇ В СИСТЕМІ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Проаналізовано поняття, особливості та основні види конституційно-правових санкцій у системі відповідальності у сфері місцевого самоврядування. Також розглянуто проблематику та визначено необхідність вирішення наявного комплексу проблем, пов'язаного з механізмом реалізації санкцій як міра відповідальності.

In this article were discussed definitions, specialties and main kinds of constitutional penalties in system of responsibility in realm of local government. Also it was discussed issues and underlined the necessity of solutions problems that connected with mechanism penalties realizations as measures of responsibility.

Нормативно-правова основа конституційно-правової відповідальності складається з Конституції України, законів України, нормативно-правових актів різних органів державної влади та органів місцевого самоврядування тощо. Проте, на думку низки дослідників та науковців, склади окремих конституційних правопорушень формулюються нечітко і фрагментарно. Також відсутній і чіткий механізм притягнення до конституційно-правової відповідальності, що постійно призводить до зловживань у цій сфері та заважає дотриманню принципу невідворотності настання відповідальності. Деякі науковці, наприклад В. Кравченко та М. Пітцик, взагалі зазначають, що переважна більшість норм муніципального права не містить санкцій і відповідальність за їх порушення передбачається іншими галузями національного права України. О. Батанов та Н. Батанова вважають такий підхід помилковим, вказуючи на те, що кожна галузь права повинна забезпечувати реалізацію своїх норм власними засобами і, якщо потрібно, санкціями, які є невід'ємною ознакою відповідної галузі [5]. Але, на наш погляд, в той час як перші дослідники допускають певну неточність у своїх твердженнях через категоричність суджень, останні видають бажане за дійсне. Тому сьогодні перед наукою стоїть як завдання дослідження всіх видів правопорушень у системі конституційно-правової відповідальності, так і встановлення чітких санкцій за правопорушення з метою вдосконалення чинного законодавства в цьому напрямі.

Мета даної роботи – дослідження поняття санкцій конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування; визначення

проблемних моментів у застосуванні санкцій як елементів відповідальності; дослідження специфіки останніх у сфері місцевого самоврядування.

Санкція як закладена в юридичній формі можливість примусу є обов'язковим елементом конституційно-правової відповідальності в місцевому самоврядуванні. Саме санкція вказує на ті несприятливі наслідки (втрати, обтяження, позбавлення та ущемлення матеріального та юридичного характеру), які можуть наступити для суб'єктів муніципально-правових відносин у процесі їх діяльності чи бездіяльності. Таким чином, відповідальність виступає як форма реалізації відповідної санкції, а санкція – мірою цієї відповідальності.

Головне призначення конституційно-правових санкцій – організуюче, стимулююче, вихове, профілактичне. Суб'єктами, які їх можуть застосовувати, є безпосередньо територіальні громади, органи та посадові особи місцевого самоврядування, органи державної влади.

Конституційно-правовим санкціям у місцевому самоврядуванні притаманні певні особливості. По-перше, вони застосовуються лише у зв'язку з необхідністю забезпечення належного виконання муніципально-правових норм. Це обумовлено тим, що деякі порушення норм помітні не відразу, а 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. І саме за останнє порушення застосовується така санкція, як дострокове припинення повноважень депутата.

По-друге, конституційно-правова санкція у сфері місцевого самоврядування існує переважно як узагальнена санкція, що застосовується за порушення системи норм муніципального права [Там само].

До основних конституційно-правових санкцій у сфері місцевого самоврядування належать:

1. Дострокове позбавлення (зміна) конституційного статусу органу місцевого самоврядування, органу державної влади, їх посадових осіб, громадського об'єднання тощо. Наприклад, дострокове припинення повноважень міського голови. Так, згідно зі ст. 75 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" територіальна громада в будь-який час може припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм повноважень та ін. [2].

Аналізуючи такого роду санкції, О. Кутафін зазначає, що відставка посадової особи як міра конституційно-правової відповідальності іноді є близькою до дисциплінарної відповідальності як за формою, так і за порядком застосування. Однак різниця полягає в тому, що дисциплінарна

відповідальність застосовується за порушення трудової дисципліни, невиконання завдань, а конституційно-правова – має більш широкий арсенал підстав [7].

2. Ліквідація конституційного порушення, зокрема, визнання неконституційними актів або їх окремих положень, зупинення дії актів органів та 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 із обґрунтуванням зауважень; згідно п. 9 Рішення виконавчого комітету ради з питань, віднесених до їх власної компетенції, можуть бути скасовані відповідною радою; за п. 10 цієї статті акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції, або законам України визнаються незаконними в судовому порядку тощо [2].

Варто зазначити, що в літературі зупинення та скасування актів переважно розглядалося як міра конституційно-правової відповідальності [6] або як самостійний вид відповідальності [9]. Так, С. Авакян пише, що скасування акта одного органу іншим означає, що акт був незаконним або недоцільним. Скасування є оцінкою діяльності органу, який прийняв акт. Це міра державного примусу, що характеризує її як санкцію [4]. М. Шиндяпіна вважає, що видання незаконних актів та рішень слід розглядати як різновид конституційних правопорушень, якщо воно порушує передусім конституційні норми. Скасування, призупинення дії неконституційного акта, на її думку, є в даному випадку мірою конституційної відповідальності, що, у свою чергу, не виключає застосування до правопорушника заходів дисциплінарної або іншої відповідальності [11]. Розглядаючи означену санкцію як міру державно-правової відповідальності Л. Красовська вважає, що несприятливі наслідки в такому випадку полягають у пониженні авторитету органу (посадової особи), який прийняв акт [10]. Інші вчені, наприклад Д. Шон, вважають, що ця міра являє собою лише усунення правового простору акта, якого в ньому бути не може: тут ніхто нікого не наказує. Саме по собі визнання правового акта частково або повністю незаконним або навіть неконституційним, не викликає будь-яких обмежень чи позбавлень матеріального чи юридичного характеру для тих, хто їх видав. Хоча скасування акта і не позбавляє відповідальності їх авторів [12].

На думку О. Батанова і Н. Батанової, концептуально зупинення дії та скасування незаконних актів можна розглядати як одну із санкцій відповідальності в місцевому самоврядуванні: в даному випадку наявна негативна публічно-правова оцінка діяльності тих, хто видав незаконний акт, та несприятливих наслідків для них. Так, систематичне скасування

актів того чи іншого органу дасть змогу поставити питання про неналежне виконання ним своїх обов'язків. Скасування акта передбачає жорсткий, категоричний імператив та позбавляє акт усіх його юридичних можливостей, усуваючи всі наслідки з моменту його прийняття. Слід зазначити, що зупинення і скасування – близькі, але не тотожні міри відповідальності. Зупинення – це також відміна, але під умовою, обмежена в часі, така міра, що не вирішує остаточно долю акта та не анулює його в попередній період [5].

3. Визнання недійсним юридично значущого результату (анулювання юридичних результатів тих чи інших конституційно- та муніципально-правових дій). Дана санкція зустрічається у сфері відносин по виборах депутатів або виборних посадових осіб місцевого самоврядування: скасування результатів голосування, визнання виборів недійсними та ін. Тому порушення закону про вибори тягне скасування результатів виборів. Воно може розглядатися як міра державно-правової відповідальності тих учасників державно-правового процесу, які не забезпечили згідно зі своїми повноваженнями належне проведення виборів. Анулювання результатів виборів може супроводжуватися також оновленням складу виборчої комісії тощо.

Аналіз подібного роду санкцій дає змогу визначити наявність існування складів різних порушень, коли одне діяння породжує різні види відповідальності. Наприклад, протиправні дії членів виборчих комісій, виборців та кандидатів, наприклад, стосовно спотворення результатів голосування (у разі визнання такого факту, як статі) тягнуть за собою визнання виборів недійсними та одночасно – кримінальну відповідальність відносно винних осіб, які це вчинили. Тобто, не порушуючи вимогу про одне покарання за одне порушення, застосовується до різних суб'єктів відповідальність різного виду.

Скасування результатів виборів є державним примусом, санкцією, яка, по-перше, усуває збитки, що були завдані суспільним відносинам у сфері виборчого процесу, а по-друге, одночасно несе в собі і певні карні якості [5].

4. Відкликання депутата місцевої ради виборцями. Призначення цієї міри було організуюче-превентивним. Адже депутат був зобов'язаний певним чином виконувати свої обов'язки, за іншого випадку, його могли відкликати виборці.

Підставою для відкликання могло бути: 1) порушення депутатом місцевої ради положень Конституції і законів України, що встановлено судом; 2) пропуск депутатом місцевої ради протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів; 3) невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборчої програми, а також

програми політичної партії (виборчого блоку), за списками якої він був обраний [3]. Варто зауважити, що всі за відсутності чітких процедур, визначених законодавчо, відкликати депутата місцевої ради було практично неможливо.

Проте після прийняття у 2007 р. Закону в Україні було створено унікальну форму впливу на депутатів місцевих рад, яка не має нічого спільного з місцевим самоврядуванням та суттєво обмежує права територіальних громад.

По-перше, місцеве самоврядування є виключним правом територіальної громади як первинного суб'єкта самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1; 2]. А вирішення громадою питань місцевого значення включає як вибори представницьких органів, так і відкликання депутатів відповідних рад.

По-друге, до системи місцевого самоврядування входять територіальна громада, відповідні рада, її виконавчі органи, голова громади та органи самоорганізації населення. І тільки основний суб'єкт самоврядування наділяється повноваженнями щодо формування та припинення повноважень відповідних рад та їх окремих представників [1 – 3].

По-третє, депутат обирається безпосередньо територіальною громадою (на основі загального, рівного та прямого виборчого права) і як представник інтересів територіальної громади, зобов'язаний виражати і захищати інтереси відповідної громади, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування [1; 3].

Наведені вище положення дають підстави стверджувати, що єдиним суб'єктом, спроможним обирати та відкликати своїх представників, є виключно відповідні територіальні громади. І наділення законом про імперативний мандат зазначеною функцією такого суб'єкта як “вищий керівний орган політичної партії” грубо суперечить концепції місцевого самоврядування, Основному Закону та міжнародним зобов'язанням, взятими Україною, бо відповідно до ч. 1 ст. 7 Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої в Україні, “мандат місцевих обраних представників передбачає вільне здійснення ними своїх функцій” [9]. Власне ця норма чітко визнає, що запропонований законом № 602-V інститут імперативного мандату суперечить хартії Ради Європи.

Навіть право на відкликання депутата, яке існувало за часів радянської України, передбачало право на припинення мандату виключно виборцями.

Отже, якщо до початку 2007 р. громадяни України мали лише теоретичну можливість відкликати свого депутата, то в даний час така можливість відсутня. За умови закритих партійних списків і наявності “імперативного мандату”, істинними господарями долі депутата стали лідери місцевих партійних осередків та керівники фракцій.

5. Дострокове припинення повноважень депутата за рішенням

представницького органу. Ця конституційно-правова санкція може застосовуватися у зв'язку із набранням чинності обвинувачуваного вироку суду, за яким депутата засуджено до покарання, не пов'язаного із позбавленням волі [3]. Депутат, порушивши кримінальний закон і норму муніципального права, несе подвійну відповідальність: і як депутат (позбавлення мандату), і як фізична особа (кримінальне покарання). Хоча, на наш погляд, для позбавлення в даному випадку мандату не потрібне рішення представницького органу. Депутат має втратити свій статус після набрання вироку суду законної сили [5].

6. Дисциплінарні санкції. Можна виділити таку систему засобів муніципально-дисциплінарного впливу: попередження про позбавлення слова, позбавлення слова з обговорюваного питання, усунення із залу засідання, відсторонення головуючого від ведення пленарного засідання, утримання з місячної депутатської винагороди певної суми, догана, порушення питання про відкликання. Так, щодо попередження про позбавлення слова та позбавлення слова (права виступу) – це дві санкції, які послідовно накладаються на депутата за виступи, в яких використовуються некоректні висловлення, образи, заклики до насильницьких дій, відхилення від теми обговорення тощо. Рішення про усунення з зали засідання може прийматися на певний термін (період), наприклад, до кінця сесії ради.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 92 Регламенту Кременчуцької міської ради, значне порушення депутатом Регламенту і загальноприйнятих норм моралі та етики може бути підставою для позбавлення радою його права брати участь у подальшій роботі засідання. Даною статтею передбачено і застосування сили для видалення порушника із зали засідань.

Така санкція, як утримання з депутатського заробітку, може бути ефективною щодо осіб, які працюють в органах місцевого самоврядування на постійній основі. Санкцією менш оперативною, але маючою більш широкий характер є догана та порушення питання про відкликання. Догана по дієвості хоча і поступається іншим мірам та має психологічний характер, є достатньо ефективним та жорстким засобом. Адже вона накладається радою на сесії і повторне порушення після винесення догани може бути підставою для порушення питання про відкликання даного депутата [5].

7. Майнові санкції. Вони передбачені ст. 77 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, яка передбачає, що шкода, заподіяна юридичним та фізичним особам в 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 [2].

8. Процесуальні санкції. Вони містяться в регламентах різних

місцевих рад на випадок порушення процесуальних норм.

Щодо “санкцій” у механізмі відповідальності територіальних громад, то несприятливі наслідки неумілості, пасивності, утриманства як раз і виступають у виді низького рівня соціальних благ (на рівні гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на душу населення в межах усієї території України), нездорового й некомфортного середовища, високого рівня криміналізації суспільства тощо. Цей механізм, до певної міри, схожий до механізму відповідальності в бізнесі. Якщо бізнес не вдався – власник став банкрутом із всіма подальшими наслідками.

Зазначимо, що відповідальність територіальних громад, як і інших соціальних спільностей, завжди регулювалася правовими нормами достатньо обмежено. Здебільшого така регламентація обмежувалася цільовими установками активніше брати участь у суспільно-політичному житті, сприяти соціально-економічному розвитку території та ін. Тобто в поняття відповідальності територіальних колективів вкладається позитивний смисл, переважно морального, а не правового характеру.

Слід констатувати, що означена проблема залишається абсолютно не розробленою ні в теорії муніципального права, ні в законодавстві. Але саме вона повинна привернути до себе особливу увагу, враховуючи, що без її вирішення не можна вести мову про цілісний механізм місцевого самоврядування. На нашу думку, О. Батанов і Н. Батанова небезпідставно вважають, що доцільним було б введення в правовий механізм функціонування місцевого самоврядування поняття “банкруства” територіальної громади одночасно зі встановленням спеціальної процедури оголошення або самооголошення “банкруства місцевого самоврядування”. На думку цих дослідників, держава в особі спеціальних органів (наприклад, адміністративних судів) повинна з’ясувати, чим було викликане “банкруство” територіальної громади, чи була надана їй своєчасна допомога. Якщо з’ясується, що банкруство породжено суто суб’єктивними факторами (необміркованими рішеннями місцевих органів влади, пасивністю), то, можливо, на певний період (наприклад, на період до проведення чергових місцевих виборів) на території даної територіальної громади запровадити централізоване (агентське) управління [5]. Проте, на нашу думку, хоча дана ідея і є перспективною, проте передчасною в час перманентного протистояння гілок влади в Україні, коли домінують не принципи права, а політична доцільність та корупція.

На основі вищевикладеного матеріалу зробимо висновок, що в даний час питання конституційно-правової відповідальності в місцевому самоврядуванні, насамперед її санкцій, у вітчизняному законодавстві вирішуються настільки неповно та суперечливо, що іноді перенесення цієї відповідальності зі сфери формально-юридичної у сферу практичну є проблематичним та фактично нереальним. Усе це свідчить про те, що система конституційно-правових санкцій, які використовуються для

захисту норм муніципального права, потребує вдосконалення та поповнення їх арсеналу хоча б системою штрафів.

Конституювання санкцій як мір відповідальності в місцевому самоврядуванні породжує необхідність закріплення цілого комплексу проблем, пов'язаного з механізмом її реалізації: процедурою звільнення від відповідальності, застосування мір відповідальності за сукупністю, виявленням меж відповідальності; заміною одних видів відповідальності іншими тощо.

Література:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” // ВВР України. – 1997. – 25 черв. (№ 24). – С. 379 – 420. – Ст. 170.
3. Закон України “Про статус депутатів місцевих рад” // ВВР України 2002. – № 40. – Ст. 290.
4. *Авакьян С.А.* Санкции в советском государственном праве // Советское государство и право. – 1973. – № 11. – С. 35.
5. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Монографія / В.О. Антонечко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін.; За ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. – К.: Атіка, 2007. – 864 с.
6. *Колосова Н.М.* Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. – 1997. – № 2. – С. 90.
7. *Кутафин О.Е.* Предмет конституционного права. – М., 2001. – С. 410.
8. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування: Навч. посіб. / М. Пицик, В. Кравченко, Е. Морньйо та ін. – К., 2000. – 136 с.
9. *Самощенко И.С., Фарукишин М.Х.* Ответственность по советскому законодательству. М., 1971. – С. 212 – 213.
10. *Сивицкий В.А.* Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности: обзор научной конференции // Государство и право. – 2002. – № 2. – С. 116.
11. *Шиндяпина М.Д.* Стадии юридической ответственности: Учеб. пособие. – М., 1998. – С. 86.
12. *Шон Д.Т.* Конституционная ответственность // Государство и право. – 1995. – № 7. – С. 41.

Надійшла до редколегії 28.03.2008 р.