



Тетяна Слободяник,
старший викладач кафедри
галузевих юридичних наук
Кременчуцького національного університету
імені Михайла Остроградського

УДК 342.553

Муніципально-правова відповідальність – окремий вид юридичної відповідальності

Грунтовне та комплексне дослідження муніципально-правової відповідальності є нині вкрай важливим і нагальним завданням для науки муніципального права, що вельми необхідно для повноцінного утвердження і розвитку галузі муніципального права, але водночас, безперечно, на сьогодні є досить складним завданням.

Складність цього завдання пов'язана з тим, що вітчизняні науковці досить обережно використовують категорію “муніципально-правова відповідальність” або взагалі уникають виокремлення муніципально-правової відповідальності як окремого виду юридичної відповідальності, до якого можуть притягуватися суб'єкти місцевого самоврядування за порушення норм муніципального права. Фактично нині в юридичній літературі відсутнє чітке уявлення про юридичну природу, поняття муніципально-правової відповідальності, її форми, підстави та стадії притягнення, не сформульована дефініція муніципально-правового делік-

ту, його складу тощо. Як наслідок, маємо вкрай поверхневий науково-теоретичний доробок інституту муніципально-правової відповідальності, в окремих випадках – фрагментарне нормативно-правове закріплення правових, процесуальних підстав притягнення до муніципально-правової відповідальності, що в кінцевому підсумку негативно позначається на ефективності функціонування цього інституту муніципального права України. Доречно зауважити, що в сучасних умовах децентралізації публічної влади в Україні актуальність і вагомість проблематики інституту муніципально-правової відповідальності особливо посилюється.

Порушення норм, що регламентують реалізацію права на місцеве самоврядування, передбачає притягнення до різних видів юридичної відповідальності (конституційно-правової, муніципально-правової, кримінальної, адміністративної, дисциплінарної, цивільно-правової, майнової тощо).

Окремі з наведених вище видів юридичної відповідальності є загальноновизнаними, мають давню, тривалу історію становлення та розвитку, і нині мають переважно стабільний, чітко визначений нормативно, характер. Це, зокрема, стосується кримінальної, адміністративної, дисциплінарної, цивільно-правової, майнової відповідальності.

Деякі види юридичної відповідальності є відносно новими для юридичної науки, знаходяться на стадії науково-теоретичного становлення в плані та, як правило, ще не набули нормативного закріплення. До таких видів юридичної відповідальності можна віднести, найперше, конституційно-правову та муніципально-правову відповідальності. Звичайно, порівнюючи ці два види юридичної відповідальності, варто зазначити, що конституційно-правова відповідальність за відносно короткий період часу набула широкого визнання в юридичній науці, на відміну від муніципально-правової. Вірогідно, що динамічне становлення та широкий розвиток конституційно-правової відповідальності обумовлений провідним характером конституційного права України, основоположністю та виключною важливістю суспільних відносин, які регулює ця галузь права, поетапними кроками щодо піднесення Української держави, спрямованими на підвищення ефективності державного апарату, місцевого самоврядування шляхом проведення комплексу реформ, що тривають на сьогодні.

Водночас окремі науковці висловлюють думку, що існування профільних галузей права доводить і існування профільних видів юридичної відповідальності, у тому числі конституційно-правової [7, с. 34]. Якщо у відповідний період з профільних галузей виділилися і відокремилися найрізноманітніші галузі права, можна припустити, що аналогічні, процеси повинні відбуватися і з юридичною відповідальністю [7, с. 37]. Слід наголосити, що муніципальне право

України виокремилося із конституційного права України.

Зауважимо, що вбачати щось екстраординарне, надзвичайне у виникненні нових видів юридичної відповідальності, зокрема муніципально-правової, не варто. Адже це видається еволюційним процесом, пов'язаним з тим, що суспільство і держава розвиваються, виникають нові види правовідносин, що потребують свого правового захисту шляхом притягнення до нових видів санкцій, що є формою відображення нових видів юридичної відповідальності.

Якщо розглядати наведені положення стосовно муніципального права України, то фактично в даному випадку відбувається становлення нової галузі національної системи права, яка має свої кваліфікаційні ознаки – якісні риси, що відрізняють її від інших галузей національної системи права. Як слушно зауважує Демиденко В. О., до кваліфікаційних ознак цієї галузі права належать предмет і метод правового регулювання, соціальне призначення і роль, наявність власного виду юридичної відповідальності – муніципально-правової [3, с. 125].

Таким чином, муніципально-правова відповідальність є одним із системоутворювальних елементів муніципального права України. Більше того, у юридичній науці висловлюється думка, що виокремлення певних видів юридичної відповідальності обумовлено присутністю відповідної галузі права (у даному випадку застосовується галузевий критерій класифікації видів юридичної відповідальності).

Ліпінський Д. А. зауважує, що галузевий критерій класифікації юридичної відповідальності дозволяє розглядати її в якості частини системи вітчизняного права, не порушуючи єдиного класифікаційного критерію. Класифікаційним критерієм юридичної відповідальності є її галузева приналежність. За галузевим критерієм відбувається найбільший

первинний поділ юридичної відповідальності [7, с. 34].

Тобто, якщо ми визнаємо існування муніципального права України, то відповідно варто визнати існування муніципально-правової відповідальності.

Разом з тим, наведені вище тези мають і свої певні слабкі сторони. Адже не всім видам юридичної відповідальності кореспондується відповідна галузь національного права. Наприклад, є дисциплінарна і матеріальна юридична відповідальність, проте немає дисциплінарної і матеріальної галузей національної системи права.

Щодо цього варто погодитися із думкою Кутафіна О. Є., що критерієм класифікації юридичної відповідальності є міра суспільної небезпеки правопорушень і характер їх наслідків та інші положення, що формуються в якості критеріїв розмежування юридичної відповідальності на різні види, що так чи інакше похідні від предмета і методу правового регулювання. Будучи похідним від матеріальної ознаки – предмета і методу правового регулювання, відповідний вид юридичної відповідальності відбиває своєрідність суспільних відносин, які покладено в основу виокремлення певної групи правових норм в самостійну галузь права. Отже, розрізняючи галузі права за предметом і методом правового регулювання, слід розрізняти їх і за видом юридичної відповідальності – обов'язковим компонентом кожного виду правового регулювання [6, с. 390].

Подібну думку також висловив і Алексєєв С. С. Він вважає, що про самостійність певної галузі права свідчить наявність особливого методу правового регулювання, який являє собою прийоми юридичної дії, їх поєднання, що характеризує використання у цій сфері суспільних відносин тих чи інших засобів юридичної дії [1, с. 295]. Під засобами юридичної дії слід розуміти заходи відповідальності, які обумовлюють належну поведінку суб'єктів правовідносин.

На жаль, муніципально-правова відповідальність нині не знайшла свого належного відображення ні в доктринальному, ні в нормативно-правовому аспектах. Такого висновку можна дійти, проаналізувавши науково-теоретичні засади муніципально-правової відповідальності, що базуються на дослідженнях цього інституту, і висвітлені в підручниках, посібниках, монографіях, дисертаціях, науково-теоретичних публікаціях, матеріалах науково-теоретичних і практичних конференцій, круглих столів, симпозіумів та інших джерелах.

З метою найбільш повного та ґрунтовного висвітлення науково-теоретичних засад муніципально-правової відповідальності, проаналізувавши вітчизняні підручники з навчальної дисципліни «Муніципальне право України», можна сформулювати узагальнення, що в них відображення категорії «муніципально-правова відповідальність» має таку специфіку:

1) в окремих випадках автори взагалі уникають дослідження муніципально-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування [9];

2) в інших – виокремлюють особливий вид юридичної відповідальності – муніципально-правову відповідальність і, поряд із цим, отожднюють її з конституційно-правовою відповідальністю [5, с. 334–335];

3) деякі автори категорично заперечують існування такого окремого виду юридичної відповідальності, як муніципально-правова. На їх думку, сучасний стан законодавчої регламентації відносин відповідальності у сфері місцевого самоврядування, а також тенденції його розвитку в сучасній Україні, переведення відповідальності здебільшого у політичну площину не надають для цього підстав [8, с. 578–579].

Аналізуючи цю точку зору, варто зауважити, що політичний характер муніципально-правової відповідальності жодною мірою не може бути

перешкодою до виділення її як окремого виду юридичної відповідальності. Адже муніципально-правова відповідальність, як і конституційно-правова, є кваліфікаційною ознакою галузей права, що регулюють і охороняють суспільні відносини, пов'язані зі здійсненням публічної (державної та муніципальної) влади. З огляду на таку особливу правову природу конституційно-правової та муніципально-правової відповідальності, вони передбачають негативні наслідки щодо відповідних суб'єктів, що обумовлені правовими нормами та здебільшого мають політичний характер.

Аналіз науково-теоретичних заasad муніципально-правової відповідальності на рівні дисертаційних досліджень свідчить, що в Україні відсутні дисертаційні роботи, які були б безпосередньо присвячені муніципально-правовій відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування та розкривали б ці питання комплексно, ґрунтовно та системно. Водночас в контексті теми цієї публікації викликають певний інтерес вітчизняні дисертації, що певною мірою стосуються проблематики юридичної відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування (конституційно-правової, адміністративної, цивільно-правової, дисциплінарної), складу правопорушення, підстав притягнення та стадій притягнення до юридичної відповідальності тощо.

Разом з тим, особливу увагу найперше доцільно зосередити на дисертаційних дослідженнях зарубіжної юридичної науки безпосередньо присвячених муніципально-правовій відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Перш за все, доречно звернути увагу на дисертацію на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук Алексєєва І. О. «Муніципально-правова відповідальність: проблеми теорії і практики» [2]. Автор рішуче заперечує домінуючу у вітчизняних підручниках думку про те, що муні-

ципально-правова відповідальність є складовою конституційно-правової відповідальності. Науковець наводить низку аргументів, які, на наш погляд, є слушними. Зокрема, на його думку, муніципально-правову відповідальність не слід ототожнювати з конституційно-правовою, вважати її частиною останньої на підставі таких критеріїв:

1) муніципально-правова відповідальність є різновидом публічно-владного примусу, а не державного примусу як це має місце щодо конституційно-правової відповідальності;

2) особливе коло суб'єктів муніципально-правової відповідальності (до них не належать органи державної влади, тоді як до суб'єктів конституційно-правової відповідальності слід також включити органи державної влади);

3) відмінні підстави муніципально-правової та конституційно-правової відповідальності (наприклад, щодо муніципально-правової відповідальності – відкликання виборної посадової особи місцевого самоврядування здійснюється за ініціативою населення в порядку та на підставах, передбачених законом і статутом);

4) притягнення до муніципально-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування можуть здійснювати як спеціально на це уповноважені суб'єкти місцевого самоврядування, так і органи й посадові особи державної влади;

5) муніципально-правова відповідальність застосовується в разі порушення відповідними суб'єктами нормативно-правових актів про місцеве самоврядування [2, с. 11].

З огляду на наведене вище зауважимо, що є всі підстави для виокремлення муніципально-правової відповідальності в окремий вид юридичної відповідальності. Адже саме муніципально-правова відповідальність покликана забезпечити дієвість правових норм муніципального права, сприяти утвердженню законності та правопорядку у сфері місцевого

самоврядування, захистити права суб'єктів муніципально-правових відносин від незаконних порушень і покарати винних у скоєнні муніципально-правових деліктів.

У контексті нашого дослідження, беззаперечно, заслуговує на увагу дисертаційна робота Черногора М. М. «Юридична відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування: питання теорії», який досліджував систему відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування і ще 1999 року запропонував розрізняти муніципально-правову відповідальність як окремий вид юридичної відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування [11].

Зокрема в п. 3 наукової новизни дисертації Черногор М. М. зауважує, що доцільно ввести до наукового обігу поняття муніципально-правової відповідальності, яка є галузевим видом відповідальності однойменної галузі права і є правовідношенням, у якому на суб'єкта (орган або посадовця) покладається правовий обов'язок виконувати умови діяльності щодо досягнення певних результатів, а у разі порушення цих умов – зазнавати певних правових наслідків негативного характеру. При цьому позитивна муніципальна відповідальність є загальною, а негативна – конкретним правовідношенням. Цей вид відповідальності охоплює стосунки відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед населенням, державою, фізичними та юридичними особами. У ній поєднуються політичні і правові заходи відповідальності [11, с. 5].

Варто наголосити, що висновки, яких дійшов автор у вказаній дисертації, а також наведена в роботі аргументація щодо істинності зроблених узагальнень, були свого часу початковими, запроваджувальними, і зробили вагомий внесок у науку муніципального права. Разом з тим, не можна повністю погодитися з наведеними вище положеннями п. 3 наукової новизни вказаної роботи, а са-

ме – щодо двохаспектного розуміння муніципально-правової відповідальності (позитивного і ретроспективного). На нашу думку, у даному випадку ставляться на одну площину правопорушник, який вчинив муніципально-правовий делікт (за умови ретроспективної муніципально-правової відповідальності) і законслухняний суб'єкт, який здійснював і здійснює легітимну, законну діяльність у сфері реалізації права на місцеве самоврядування, що підлягає, на думку Черногора М. М., позитивній муніципально-правовій відповідальності. Це, на нашу думку, категорично суперечить правовій природі юридичної відповідальності, завданням якої є відновлення правопорядку і покарання винних з метою забезпечення дієвості правових приписів муніципального права. З огляду на це, категорія «позитивна муніципально-правова відповідальність», яка нині зустрічається непоодинокі в зарубіжних дисертаційних дослідженнях, багато в чому співпадає з поняттями «правова культура», «правова свідомість», що суперечить техніці детермінації понять в юридичній науці.

У зв'язку із цим доречно навести твердження Тодики Ю. М., Тація В. Я., Бодрова І. І., Болдирева С. В., Любченко П. М., Серьогіна С. Г., Соляник К. Є., які у монографічному дослідженні «Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів» розглядали загальнотеоретичні питання юридичної відповідальності місцевих рад та їх виконавчих органів і зауважили, що серед аргументів які доводять відсутність позитивної юридичної відповідальності, найвагомішими є: а) неможливість її формалізувати (юридична відповідальність завжди має зовнішній прояв); б) неможливість визначення моменту її настання; в) вона виникає й існує вже до здійснення правопорушення (дій або бездіяльності ще нема, а відповідальність вже існує) [10, с. 262]. Цілком погоджуючись з наведеними аргументами щодо відсутності позитивної

юридичної відповідальності, наголошуємо, що вони також цілком підтверджують відсутність позитивної муніципально-правової відповідальності. Проте порушена проблема двохаспектного розуміння муніципально-правової відповідальності, з метою встановлення об'єктивності та істинності наукового знання, однозначно потребує ґрунтовного, комплексного та системного розгляду.

На підтвердження існування муніципально-правової відповідальності, як окремого виду юридичної відповідальності, також указує дисертація Долгополової М. С. «Муніципально-правова відповідальність: проблеми правового регулювання та реалізації» [4].

У своєму дисертаційному дослідженні Долгополова М. С. справедливо зауважує, що місцеве самоврядування, будучи самостійною формою реалізації влади, що належить народу, базується на системі принципів, основоположним з яких є відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед населенням. Саме здійснення діяльності органами і посадовими особами місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення за їх відповідальністю є тим підґрунтям, що забезпечує відособленість місцевого самоврядування в якості самостійного та незалежного рівня публічної влади. У протилежному випадку саме поняття місцевого самоврядування знецінювалося б визнанням неможливості населення належним чином організувати вирішення питань місцевого значення [4, с. 4].

Незважаючи на очевидну значущість, складність і новизну, інститут муніципально-правової відповідальності не викликав пильної уваги вчених. Проте нині дослідження питань юридичного змісту і складу муніципально-правової відповідальності, формування якісного законодавчого підґрунтя для її реалізації є одним з найважливіших завдань науки муніципального права [4, с. 5]. І значу-

щість цього завдання особливо посилюється у сучасних умовах розбудови Української держави, де вагоме місце, за умови реального проведення децентралізації публічної влади, мають посісти органи і посадові особи місцевого самоврядування. Саме вони вирішуватимуть переважну більшість питань, що пов'язані із забезпеченням прав та інтересів територіальних громад, з максимальним повноцінним та ефективним їх втіленням в життя.

Як наслідок, ключовим елементом сучасної конституційної реформи щодо децентралізації влади є, у тому числі, питання належного нормативно-правового закріплення муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів.

З огляду на наведене та враховуючи нові політико-правові процеси щодо децентралізації публічної влади в Україні, інститут муніципально-правової відповідальності набуває особливого значення для регулювання та забезпечення суспільних відносин, пов'язаних з реалізацією права на місцеве самоврядування. Однак муніципально-правова відповідальність, яка беззаперечно існує поряд з іншими видами юридичної відповідальності та має важливе значення у захисті суспільних відносин, пов'язаних з реалізацією права на місцеве самоврядування, несправедливо обділена увагою законодавця. Як наукова категорія муніципально-правова відповідальність порівняно недавно набула наукового визнання і є всі підстави сподіватися, що в перспективі вона буде ефективною, повноцінною правовою реалією.

Разом з тим, відсутність належної законодавчої регламентації муніципально-правової відповідальності не лише негативно відображається на правозастосовній діяльності органів місцевого самоврядування в цілому, але й значною мірою перешкоджає подальшому удосконаленню законодавчого регулювання суспільних відносин, пов'язаних з реалізацією пра-

ва на місцеве самоврядування, ускладнює його концептуально-теоретичний розвиток. Саме тому, набуває актуальності дослідження муніципально-правової відповідальності представницьких та інших суб'єктів місцевого самоврядування.

Ураховуючи наведене вище, можна стверджувати, що ефективність

реалізації приписів муніципального права України, його повноцінна можливість забезпечити регулювання та захист суспільних відносин, пов'язаних з реалізацією права на місцеве самоврядування, є підставою для виділення окремого виду юридичної відповідальності – муніципально-правової.

Список використаних джерел

1. *Алексеев С. С.* Общая теория права : в 2-х т. т.1 / С. С. Алексеев. – М. : Изд-во «Юридическая литература», 1981. – 361 с.
2. *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.
3. *Демиденко В. О.* Предмет правового регулювання муніципального права України / В. О. Демиденко // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 3. – С. 125–132.
4. *Долгополова М. С.* Муниципально-правовая ответственность: проблемы правового регулирования и реализации. [Текст] : дис. канд. юрид. наук : 12.00.02 / М. С. Долгополова; ТюмГУ. – Тюмень, 2005. – 214 с.
5. *Кравченко В. В.* Муніципальне право України: підруч. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Атіка, 2003. – 672 с.
6. *Кутафин О. Е.* Предмет конституционного права / О. Е. Кутафин – М. : Юристь, 2001. – 444 с.
7. *Липинский Д. А.* О системе права и видах юридической ответственности / Д. А. Липинский // Правоведение. – 2003. – № 2 (247). – С. 27–37.
8. *Муніципальне право України: підруч.* / В. Ф. Погорілко, М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Бальцій та ін. ; за ред. М. О. Баймуратова. – [2-ге вид. доп.]. – К.: Правова єдність, 2009. – 720 с.
9. *Муніципальне право України: підручник* / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін. ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
10. *Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів: монографія*; за ред. Ю. М. Тодики. – Х. : Право, 2009. – 540 с.
11. *Черногор Н. Н.* Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: вопросы теории : дис. канд. юрид. наук : 12.00.01 / Н. Н. Черногор. – М., 1999. – 191 с.

Слободяник Т. М. Муніципально-правовая відповідальність – окремий вид юридичної відповідальності

Актуальність дослідження муніципально-правової відповідальності представницьких та інших суб'єктів місцевого самоврядування обумовлена відсутністю її належної законодавчої регламентації, що не лише негативно відображається на правозастосовній діяльності органів місцевого самоврядування в цілому, але й значною мірою перешкоджає подальшому удосконаленню законодавчого регулювання суспільних відносин, пов'язаних з реалізацією права на місцеве самоврядування.

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

Слободяник Т. Н. Муниципально-правовая ответственность – отдельный вид юридической ответственности

Актуальность исследования муниципально-правовой ответственности представительных и других субъектов местного самоуправления обусловлена отсутствием ее надлежащей законодательной регламентации, что не только негативно отражается на правоприменительной деятельности органов местного самоуправления в целом, но и в значительной степени препятствует дальнейшему совершенствованию законодательного регулирования общественных отношений, связанных с реализацией права на местное самоуправление.

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

Slobodianik T. Municipal and legal liability as a particular type of legal liability

The actuality of the municipal liability study of local government representative and other entities stipulated the lack of its proper legislative regulation which not only has a negative impact on the enforcement of local government as a whole, but also to a large extent prevents the further improvement of the legislative regulation of public relations related to the realization of the local government right.

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