

ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Соболева К. Ю.

аспірант кафедри загального
та адміністративного
менеджменту ДонДУУ

В статті розглянуто різні підходи до визначення поняття юридичної відповідальності. Окреслено проблему відсутності точного визначення юридичної відповідальності. Надано визначення поняття «юридична відповідальність у системі місцевого самоврядування».

Ключові слова: юридична відповідальність; соціальна відповідальність; міське самоврядування; позитивна та негативна юридична відповідальність.

В статье рассмотрены различные подходы к определению понятия юридической ответственности. Описана проблема отсутствия точного определения юридической ответственности. Дано определение понятия «юридическая ответственность в системе местного самоуправления».

Ключевые слова: юридическая ответственность; социальная ответственность; местное самоуправление; позитивная и негативная юридическая ответственность.

The article discusses various approaches to the definition of legal liability. The lack of a precise definition of legal liability is described. The definition of «legal responsibility in the system of local government» is given.

Keywords: legal liability; social liability; local self-government; positive and negative legal liability.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день багатьма вченими підкреслюється проблема відсутності точного визначення поняття юридичної відповідальності у системі місцевого самоврядування. Існує дві точки зору стосовно існування цього поняття. Перша – «негативна», що має на увазі існування юридичної відповідальності тільки після скоєння правопорушення, і «позитивна» точка зору, що має на увазі те, що юридична відповідальність існує ще до вчинення правопорушення і тим самим виконує правоохоронну функцію. В даній статті будемо

розглядати юридичну відповідальність з обох боків, але ключовою ознакою буде те, що юридична відповідальність органів місцевого самоврядування є видом соціальної відповідальності та має свої підвиди, ознаки, функції тощо.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Юридичну відповідальність багато авторів визначають як вид соціальної відповідальності. Питаннями правової відповідальності займалися такі автори, як О.В. Батанов, В.В. Кравченко, М.В. Пітцик, О.В. Краснікова, П.А. Трачук, А.Р. Єршомін, Г.А. Іванцова, Л.О. Нудненко, А.А. Сергеев, В.В. Яковлев, А.А. Ярошенко, О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко тощо.

Мета статті. Визначення юридичної відповідальності у системі місцевого самоврядування як виду соціальної відповідальності.

Виклад основного матеріалу дослідження. О.В. Зайчук та Н.М. Оніщенко [1] описують явище соціальної відповідальності в суспільстві та підтверджують свою думку за допомогою наукових робіт інших авторів. Перш за все вони спираються на визначення Л. Білецької, яка розуміє соціальну відповідальність як «обов'язок особи оцінити власні наміри та здійснювати вибір поведінки відповідно до норм, що відображають інтереси суспільного розвитку, а у випадку порушення їх – обов'язок звітувати перед суспільством і нести покарання [1]».

«Проф. О. Поляков характеризує соціальну відповідальність як зовнішню негативну реакцію з боку суспільства на нормопорушуючі дії суб'єкта, що порушують соціальну комунікацію, і являє собою легітимну соціальну відповідь на неприпустиму поведінку через реалізацію принципу покарання».

У науковій літературі немає єдності думок про види соціальної відповідальності. Наприклад, Н. Фокіна вважає, що «соціальна відповідальність складається з моральної та правової. На думку

Н. Головка, соціальна відповідальність існує у формі політичної, правової та моральної відповідальності. Л. Грядунова до соціальної відповідальності відносить політичну, громадянську, партійну, виробничу, правову, моральну, сімейно-побутову» [1].

Соціальна та правова відповідальність мають як спільні, так і відмінні риси. Перелічимо спочатку спільні риси:

1. Вони засобом гарантування та охорони суспільних відносин;
2. Вони встановлюються певними суб'єктами та гарантуються певними засобами;
3. Є засобами гарантування прав людини та суспільних інтересів;
4. Є елементами надбудови суспільства, що залежать від рівня розвитку економічних, політичних та суспільних відносин;
5. Мають динамічний характер;
6. Існують у певній сфері та регламентуються певним різновидом соціальних норм;
7. Переслідують досягнення певної мети та мають функціональну спрямованість;
8. Передбачають настання певних наслідків для порушника;
9. Забезпечують системність суспільства як соціального утворення;
10. Вони виробляють повагу до прав та свобод людини і є проявами культури суспільства.

Наявність зазначених вище спільних рис не заперечує самостійного характеру юридичної відповідальності як основного різновиду соціальної (таблиця 1).

Отже, соціальна відповідальність є комплексною категорією, що передбачає наявність різноманітних форм та видів. Важливим різновидом такої відповідальності є юридична [1].

Порівняння юридичної та соціальної відповідальності

Юридична відповідальність	Соціальна відповідальність
Призначається компетентними органами держави	Призначається недержавними структурами
Передбачається правовими нормами	Регламентується соціальними нормами
Має примусовий характер	Не є засобом примусу
Застосовується відповідно до нормативно закріпленого процесу	Регламентується у довільному порядку
Має визначений вид і форму	Має довільну форму
Породжує доповнюючий обов'язок	Націлена на реалізацію основного обов'язку
Є невіддільною від правопорушення та є його наслідком	Пов'язується з порушенням соціальних норм
Пов'язана з державно-владною діяльністю	Пов'язана із засобами суспільного впливу
Призначається відповідно до санкції правової норми	Соціальні норми, що регламентують відповідальність, не мають структурних елементів
Настає незалежно від розуміння змісту норм суб'єктами та ставлення до них	Настає лише в результаті порушення норм у залежності від розуміння їх змісту і ставлення до них
Має виключно правовий характер	Існує у різних видах

Погорілко В.Ф. [2] пише, що «юридична відповідальність у місцевому самоврядуванні, або, власно кажучи, муніципально-правова відповідальність, як і будь-яка інша юридична категорія, об'єктивно

потребує своєї детермінації, дефінітивного визначення. На сьогоднішній день у науці муніципального права немає єдиного загальновизнаного визначення юридичної відповідальності у місцевому самоврядуванні, переліку суб'єктів цієї відповідальності, її підстав і відповідних санкцій» [2].

«Учених юристів, які досліджують проблеми відповідальності умовно поділяють на дві групи — прихильників тільки її вузького розуміння, так званої «негативної» відповідальності, та прихильників «двохаспектної» відповідальності, яка включає як «негативну», так і «позитивну» відповідальність. Сенс протистояння цих двох концепцій у тому, що одна – визнає можливість юридичної відповідальності лише після правопорушення, інша – виходить із існування відповідальності ще до порушення норми. Відповідно до цього одна частина юристів вбачає у відповідальності прояв правоохоронної функції, інша – прагне пов'язати відповідальність з регулятивною й навіть стимулюючою функцією права [2]».

Російські вчені О.О. Кутафін і В.І. Фадєєв [3], «фактично зводячи відносини відповідальності в місцевому самоврядуванні до відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, визначають її як несприятливі правові наслідки за прийняті ними протиправні рішення та неналежне здійснення своїх завдань і функцій».

Фактично аналогічним чином визначають відповідальність органів із посадових осіб місцевого самоврядування автори одного з вітчизняних посібників з місцевого самоврядування: це настання негативних наслідків у разі невиконання покладених на них законом або договором обов'язків.

В.Є. Чиркін, аналізуючи форми відповідальності місцевого самоврядування та його посадових осіб, акцентує увагу передусім на

відповідальності при виконанні службових обов'язків. На його думку, відповідальність у муніципальному праві — це настання для суб'єктів муніципальних правовідносин несприятливих наслідків, якщо дані суб'єкти зовсім не виконують або неналежним чином виконують свої обов'язки по відношенню до інших учасників правовідносин.

Зустрічається думка, що відповідальність у муніципальному праві – це застосовувані несприятливі наслідки до суб'єктів муніципальних відносин, які не виконують або неналежним чином здійснюють свої обов'язки у відношенні до інших суб'єктів правовідносин.

Вітчизняні вчені В.В. Кравченко та М.В. Пітцик [5], розглядаючи відповідальність у муніципальному праві, в загальному вигляді, розуміють під нею несприятливі наслідки, що настають для суб'єкта муніципальних правовідносин, який порушив норму муніципального права (суб'єкта муніципального правопорушення), що має визначальне значення при визначенні кола суб'єктів відповідальності в муніципальному праві та її підстав.

На інших позиціях стоять прихильники двохаспектного трактування відповідальності не тільки як засобу, який попереджує порушення правових норм, а й як засобу виховання в людині внутрішніх регуляторів поведінки. Так, деякі автори розглядають позитивну відповідальність як усвідомлення та відтворення особою у своїй поведінці необхідності виконання дорученої справи як морального боргу, морального обов'язку, який лише при порушенні стає юридичним. Позитивна відповідальність – це розуміння важливості своїх дій для суспільства, прагнення та бажання виконати їх якнайкраще, найефективніше, швидше, тобто належним чином виконати свою соціальну роль.

М.М. Черногор, відносячи до загальних методологічних принципів дослідження юридичної відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, насамперед, її розглядає з позицій широкого, двохаспектного розуміння, в той же час вважає, що «механічне перенесення теорії юридичної відповідальності з акцентом на кару та примус (тим більше державний) на сферу місцевого самоврядування призводить до того, що не враховуються характер виникнення даного виду відповідальності, її сутність, механізм і способи реалізації [2]».

Малиновський В.Я. [6] відмічає, що «українська теорія права виділяє ще й конституційну відповідальність, яка застосовується до державних органів чи вищих посадових осіб держави за конституційні правопорушення, тобто порушення Основного Закону чи встановлених ним норм. Конституційне правопорушення можна визначити як протиправні винні діяння органів влади або інших суб'єктів, які посягають на форму правління, державний устрій та порядок утворення органів держави, конституційні права громадян [7].

Аналізуючи поняття конституційно-правової відповідальності, іноді до її особливостей відносять те, що вона може мати місце за умов, коли норми права взагалі не порушуються. У таких випадках відповідальність пов'язується з тими діями, котрі розцінюються як негативні в політичному плані. Що стосується державних службовців, то в чинній системі права України їх конституційна відповідальність не передбачена [6]».

Він також відзначає, що «значний інтерес у науці викликає проблема класифікації юридичної відповідальності. Деякі автори розрізняють відповідальність за видами правопорушень і за характером застосовуваних санкцій. Так, О. Лейст виділяє персональну й колективну відповідальність, розрізняючи її за суб'єктом

правопорушення. За характером порушення він розділяє «відповідальність за вину» і «відповідальність без вини», за способом її виникнення і здійснення - відповідальність, що виникає безпосередньо із закону внаслідок правопорушення, і ту, що виникає на основі закону» [8].

«Ряд авторів класифікує види юридичної відповідальності за матеріальною ознакою. Така точка зору пояснюється тим, що зміст юридичної відповідальності визначає її галузеву належність. Матеріальна ознака, як сукупне поняття, охоплює ряд елементів, які відрізняють один вид правової відповідальності від іншого. До таких елементів належать: характер застосовувальних санкцій, міра державного осуду, першочерговість виконуваних завдань, сфера дії»[9].

«Отже, до видів правової відповідальності органу виконавчої влади належить скасування його незаконних рішень, у цьому разі - будь-яких актів органів виконавчої влади. Така відповідальність настає, коли виданий акт або рішення суперечать закону чи іншому нормативно-правовому акту, наділеному значною юридичною силою. Це пояснюється тим, що видання незаконних актів може викликати шкідливі для різноманітних суспільних відносин наслідки».

Н. Батанова [10] підмічає, що «важливою гарантією місцевого самоврядування є інститут конституційно-правової відповідальності в місцевому самоврядуванні. Адже ідея локальної демократії неможлива без ідеї відповідальної муніципальної влади. Конституційно-правова відповідальність – це передусім відповідальність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб перед народом за неналежну реалізацію тих владних повноважень, які народ як єдине джерело влади їм передав, реальна гарантія проти надмірної концентрації влади та зловживання нею.

Найбільш чітко це виражається у сфері місцевого самоврядування. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не лише закріпив у статті 4 серед основних принципів місцевого самоврядування принцип підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб, а й передбачив у частині другій статті 75 можливість територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень у будь-який час достроково 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 законом повноважень [10]».

Проаналізувавши різноманітні думки авторів щодо питання юридичної відповідальності та питання юридичної відповідальності у місцевому самоврядуванні, можна запропонувати таке визначення юридичної відповідальності у місцевому самоврядуванні. Юридичною відповідальністю у системі місцевого самоврядування називають вид соціальної відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування, що поєднує у собі як осмислення щодо настання негативних наслідків за порушення певних правових норм, а також самі негативні наслідки.

Висновки. Таким чином, юридична відповідальність у системі місцевого самоврядування – це вид соціальної відповідальності, що водночас є невід'ємною частиною механізму функціонування місцевого самоврядування, без якого не можливе формування і робота суб'єктів цієї системи. Юридична відповідальність виконує правоохоронну, контролюючу та регулюючу функції та є однією з найважливіших гарантій місцевого самоврядування.

Список літератури

1. Зайчук О. В. Теорія держави і права / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 347 с.
2. Погорілка В. Ф. Муніципальне право України / В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 590 с.
3. Кутафин О. Е. Муниципальное право РФ / О. Е. Кутафин, В. И.Фадеев. – М.: Юристь, 1997. – 412 с.
4. Чиркин В. Є. Конституційне право зарубіжних країн / В. Є. Чиркин – М. : МАУП, 2002. – 245 с.
5. Кравченко В. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К.: Атіка, 2001. – 672 с.
6. Малиновський В. Я. Державне управління / В. Я. Малиновський – К.: Атіка, 2003.– 576 с.
7. Дегтярев А. А Теория принятия политических решений в структуре социальных и управленческих дисциплин / А. А Дегтярев // Полис Политические исследования. – 2002. – №2. – С 113-125.
8. Лебедев П И Очерки теории социального управления / П. И. Лебедев. – Л. : Изд-во Лени-нградского университета, 1976 – 144 с.