

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Салівон Григорій Ігорович

УДК 340.134:352(477)

**МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВІ САНКЦІЇ ЯК ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ
ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ**

Спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2015

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі загальноправових дисциплін факультету права та масових комунікацій Харківського національного університету внутрішніх справ.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор
ВЕНЕДІКТОВ Валентин Семенович,
Харківський економіко-правовий
університет, перший проректор.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України
ЯРМИШ Олександр Назарович,
Інститут законодавства
Верховної Ради України,
головний науковий співробітник;

кандидат юридичних наук, доцент
ВОРОНОВ Марк Миколайович,
Харківський національний університет
імені В.Н. Каразіна,
завідувач кафедри конституційного,
муніципального і міжнародного права.

Захист відбудеться 04 лютого 2016 р. о 09.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.02 у Харківському національному університеті внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, пр-т Льва Ландау, 27.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, пр-т Льва Ландау, 27.

Автореферат розісланий 29 грудня 2015 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

М.Ю. Бурдін

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Визначення Конституцією України нашої держави суверенною, незалежною, демократичною, соціальною і правовою, а також сучасні тенденції децентралізації влади на порядок денний ставлять питання надання місцевому самоврядуванню більшої самостійності та створення ефективної системи реальних гарантій його функціонування. Як зазначено у ст. 5 Основного Закону, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Це зумовлює необхідність поділу влади із відповідними механізмами стримувань та противаг, вдосконалення механізму відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування з метою забезпечення реалізації принципів верховенства права, пріоритету прав і свобод людини та громадянина, а також інших загальних засад конституційного ладу.

Для цього у ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплено положення про те, що місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципі підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб, оскільки територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, формує їх, наділяє повноваженнями, легітимує тощо. Це вимагає нових підходів до визначення сутності муніципально-правової відповідальності, її змісту, видів муніципально-правових санкцій, а також співвідношення муніципально-правових санкцій з санкціями інших видів юридичної відповідальності.

Еволюція суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування вимагає постійного оновлення законодавства, а також всебічного наукового дослідження як нових правових інститутів, так і тих, що існували дотепер, але в сучасних умовах набули нового змісту. Тому зараз необхідним є проведення низки реформ, пов'язаних з розподілом повноважень всередині системи публічної влади.

Подальше вдосконалення всієї системи місцевого самоврядування в Україні неможливе без відповідного наукового осмислення, глибокого теоретичного аналізу муніципально-правових санкцій. Це свідчить про наукову, практичну значущість і актуальність дисертаційного дослідження. Саме тому дана дисертація є першою в Україні спробою на науковому рівні дослідити проблему існування муніципально-правових санкцій як форми реалізації відповідальності в місцевому самоврядуванні.

Аналізу теоретичних засад існування та застосування санкцій в юридичній науці були присвячені роботи багатьох науковців, зокрема С. С. Алексєєва, Б. Т. Базилєва, О. В. Зайчука, В. В. Копєйчикова,

О. Э. Лейста, Н. М. Оніщенко, О. В. Петришина, П. М. Рабіновича, О. Ю. Синявської, Т. Л. Сиройд, О. Ф. Скакун, М. В. Цвіка та ін. Проблематикою гарантій у конституційному праві та місцевому самоврядуванні, в тому числі, питаннями юридичної відповідальності органів та посадових осіб системи місцевого самоврядування займалися українські вчені М. О. Баймуратов, О. М. Бандурка, О. В. Батанов, М. М. Воронов, В. П. Грובה, П. М. Любченко, О. Ю. Лялюк, О. О. Майданик, О. В. Марцеляк, О. Г. Остапенко, В. Ф. Погорілко, В. О. Серьогін, Ю. В. Ткаченко, В. Л. Федоренко, О. Ф. Фрицький О. Н. Ярмиш та інші, у роботах яких розглядалися її види й деякі аспекти реалізації, але лише опосередковано, здебільшого при вивченні її різновидів щодо посадових осіб публічної влади. Комплексного теоретично-правового аналізу муніципально-правових санкцій в Україні до цього часу не проводилось.

Теоретичну базу дисертації також склали праці зарубіжних науковців, що стосуються муніципально-правової відповідальності та муніципально-правових санкцій, зокрема М. Дж. Берсані, Г. Геллема, Д. Ехтенберга, Б. С. Етертона, Р. Перкінса, І. О. Алексєєва, І. В. Видріна, М. С. Долгополової, К. С. Ізмайлової, К. М. Заболотських, А. О. Кондрашова, М. О. Краснова, О. О. Кутафіна, В. І. Фадєєва, Г. М. Чеботарьова, М. М. Черногора, К. С. Шугріної та інших. Їх здобутки були використані у процесі наукового осмислення й розробки пропозицій щодо оптимізації правової регламентації реалізації муніципально-правових санкцій в Україні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційне дослідження виконане на кафедрі загальноправових дисциплін факультету права та масових комунікацій Харківського національного університету внутрішніх справ. Тема дисертаційного дослідження відповідає Пріоритетним напрямам розвитку правової науки на 2010–2015 роки, затвердженим постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 24 вересня 2011 р. № 14-10, розділ 3 «Правове забезпечення держаного будівництва, розвитку політичної системи та місцевого самоврядування», п. 5 «Проблеми удосконалення організації та функціонування влади на місцевому рівні», а також переліку науково-дослідних тем ХНУВС «Законотворча та законодавча діяльність» № ДР 0113U008189 і плану науково-дослідної діяльності кафедри.

Мета і задачі дослідження. Метою дисертаційної роботи є теоретичне обґрунтування і аналіз існування муніципально-правових санкцій, їх видів, порядку та процедури реалізації в межах муніципально-правової відповідальності органів та посадових осіб системи місцевого

самоврядування в Україні. Мета дослідження зумовила постановку таких основних задач:

- охарактеризувати сучасний стан розвитку муніципально-правової відповідальності в Україні;
- визначити поняття та види муніципально-правових санкцій;
- розглянути правову основу муніципально-правових санкцій в сфері місцевого самоврядування;
- з'ясувати порядок та процедуру реалізації муніципально-правових санкцій в Україні;
- виявити відмінності застосування муніципально-правових санкцій в Україні та закордоном;
- запропонувати напрями удосконалення реалізації муніципально-правових санкцій в Україні.

Об'єктом дисертаційного дослідження є суспільні відносини у сфері реалізації муніципально-правової відповідальності.

Предметом дисертаційного дослідження є муніципально-правові санкції як форма реалізації відповідальності в місцевому самоврядуванні.

Методи дослідження. Методологічною основою роботи є сукупність методів і прийомів наукового пізнання, які використано з урахуванням поставленої мети, задач дослідження, його об'єкта та предмета. Метод сходження від абстрактного до конкретного, діалектичний, системно-структурний та формально-логічний методи надали змогу дослідити сучасний стан розвитку муніципально-правової відповідальності в Україні, сутність та правову природу муніципально-правової відповідальності, а також поняття, види, характерні властивості та класифікацію муніципально-правових санкцій (підрозділи 1.1, 1.2). Метод правового аналізу і формально-логічний метод дозволили розглянути правову основу муніципально-правових санкцій в сфері місцевого самоврядування, а також порядок та процедуру реалізації муніципально-правових санкцій в Україні (підрозділи 2.1, 2.2). Використання порівняльно-правового методу надало можливість провести порівняльний аналіз правового забезпечення муніципально-правових санкцій в Україні та закордоном (підрозділ 3.1). Застосування формально-логічного та прогностичного методів сприяло виявленню напрямів удосконалення реалізації муніципально-правових санкцій в Україні (підрозділ 3.2).

Дослідження базується на широкій джерельній базі. Так поряд з літературою з конституційного, муніципального, адміністративного права використані джерела з теорії держави і права, а також з психології, соціології та філософії як вітчизняних, так і зарубіжних вчених.

Нормативно-правовою та емпіричною базою роботи стали норми

Конституції України, муніципального законодавства, матеріали практики органів та посадових осіб системи місцевого самоврядування в Україні, а також нормативні акти та матеріали практики зарубіжних країн, що стосуються реалізації муніципально-правових санкцій в цих державах.

Наукова новизна одержаних результатів зумовлена тим, що дисертація є першою комплексною вітчизняною науковою розробкою, присвяченою обґрунтуванню практичного існування муніципально-правових санкцій, їх видів, порядку та процедури реалізації в межах муніципально-правової відповідальності органів та посадових осіб системи місцевого самоврядування в Україні.

Результатом проведеного дослідження стала розробка таких теоретичних та практичних положень, які вирізняються науковою новизною та мають теоретичне та практичне значення.

Уперше:

- надано авторське визначення поняття «муніципально-правова відповідальність», під якою слід розуміти різновид юридичної відповідальності суб'єктів муніципального права, уповноважених на вирішення питань місцевого значення, перед територіальною громадою за вчинене муніципальне правопорушення, що має наслідком застосування до них муніципально-правових санкцій;

- запропоновано авторське визначення муніципально-правових санкцій, які необхідно розуміти як передбачені нормою муніципального права певні негативні наслідки (заходи публічно-правового примусу), що застосовуються територіальною громадою безпосередньо або від її імені та в її інтересах органами та посадовими особами місцевого самоврядування, до суб'єктів муніципально-правової відповідальності за вчинене муніципальне правопорушення;

- пропонується передбачити у муніципальному законодавстві таку муніципально-правову санкцію як відкликання з посади старости виборцями за народною ініціативою;

- надані авторські напрями удосконалення реалізації муніципально-правових санкцій в Україні за допомогою внесення змін та доповнень до чинного законодавства, а також створення правових умов для реалізації активної громадянської позиції членів територіальної громади та їх участі у вирішенні питань місцевого значення.

Удосконалено:

- поняття та зміст муніципального правопорушення, як фактичної підстави застосування муніципально-правових санкцій, під яким пропонується розуміти суспільно-небезпечне, протиправне діяння (дію або бездіяльність), вчинене суб'єктами муніципальної відповідальності, що полягає у неналежному виконанні або

невиконанні повноважень, завдань і функцій по вирішенню питань місцевого значення, за вчинення якого передбачається застосування муніципально-правових санкцій;

- систему специфічних властивостей муніципально-правової відповідальності, її політико-правовий характер, на основі чого зроблений висновок про її самостійність як різновиду юридичної відповідальності органів та посадових осіб системи місцевого самоврядування;

- суб'єктний склад правовідносин по застосуванню муніципально-правових санкцій, зокрема зазначено, що у разі застосування муніципально-правових санкцій правопорушник відповідає, насамперед, перед територіальною громадою, навіть якщо санкції застосовуються безпосередньо органами чи посадовими особами місцевого самоврядування;

- систему особливостей, які дозволяють виокремити муніципально-правові санкції з поміж інших різновидів санкцій юридичної відповідальності органів та посадових осіб системи місцевого самоврядування, зокрема це унікальність їхніх видів, особливості сутності та юридичної природи цих санкцій, мета їх існування, організуюча, стимулююча, виховна та превентивна роль, підстави та суб'єкти застосування, характер негативних наслідків, механізм реалізації тощо.

Набули подальшого розвитку:

- наукова позиція, що існуючі санкції кримінальної, адміністративної, цивільної, дисциплінарної, матеріальної, конституційно-правової відповідальності у місцевому самоврядуванні не можуть повною мірою та належним чином забезпечити охороною реалізацію усіх норм муніципального права, тому необхідним є існування муніципально-правових санкцій;

- питання удосконалення процедури ініціювання, організації та проведення місцевих референдумів в Україні, як способу реалізації деяких муніципально-правових санкцій, а також найскорішого прийняття Закону України «Про місцеві референдуми»;

- ідеї створення єдиного кодифікованого нормативно-правового акту – Муніципального кодексу України, у якому детально закріпити усі питання, що стосуються реалізації муніципально-правових санкцій.

Практичне значення одержаних результатів. Теоретичні положення та практичні рекомендації, що містяться в дисертації, мають суттєве значення для правового забезпечення місцевого самоврядування в Україні:

- у науково-дослідній сфері – для подальшого вивчення та розробки теоретичних положень в окремих інститутах муніципального права

України;

– у правотворчому процесі – пропозиції та рекомендації, які сформульовані автором у результаті дослідження, можуть бути використані під час підготовки нормативно-правових актів з метою вдосконалення чинного муніципального законодавства;

– у правозастосовній діяльності – результати дослідження можуть бути використані безпосередньо суб'єктами муніципальних правовідносин, а також у судовій та прокурорській практиці;

– у навчальному процесі – під час підготовки підручників та навчально-методичних посібників, а також викладання курсу лекцій та проведення семінарських занять з дисциплін «Теорія держави і права», «Конституційне право», «Муніципальне право» чи відповідних спецкурсів у юридичних навчальних закладах.

Апробація результатів дисертації. Результати досліджень, викладені у дисертації, оприлюднені та обговорені на засіданні кафедри загальноправових дисциплін факультету права та масових комунікацій Харківського національного університету внутрішніх справ. Додатково результати, що розкривають основні положення дослідження, оприлюднені дисертантом на міжнародних наукових і науково-практичних конференціях, регіональних та всеукраїнських науково-практичних конференціях: «Іноземна мова і сучасні тенденції юридичної науки очима молодих учених» (Харків, 15 квітня 2011 р.), «Демократія у країнах Східної Європи: конституційно-правовий вимір (Тодиківські читання)» (Харків, 27–28 травня 2011 р.), «Трудове право в контексті розбудови громадянського суспільства» (Путивль, 14–16 червня 2012 р.), «Цінності сучасного конституціоналізму, V Тодиківські читання» (Харків, 28–29 вересня 2012 р.), «Методологічні засади розбудови громадянського суспільства в Україні» (Харків, 5-6 жовтня 2012 р.), «Юридична осінь 2012 року» (Харків, 13 листопада 2012 р.), «Naukowa przestrzeń Europy» (Республіка Польща, 2013 р.), «Удосконалення місцевого самоврядування в аспекті конституційної реформи» (Полтава, 27 червня 2013 р.), «Національні та міжнародні механізми захисту прав людини» (Харків, 26 жовтня 2013 р.), «Актуальні проблеми юридичної науки і практики» (Харків, 1 грудня 2014 р.)

Публікації. Автором опубліковано на тему дисертаційної роботи 17 наукових праць, які розкривають її основні положення. З-поміж них: чотири наукові статті, що опубліковані у наукових фахових виданнях України з юридичних наук, три статті – у закордонних фахових наукових виданнях з юридичних наук та 10 тез виступів на наукових і науково-практичних конференціях.

Структура й обсяг дисертації. Дисертація складається із вступу,

3 розділів, 6 підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Обсяг дисертації становить 201 сторінку, з них основний текст займає 185 сторінок. Список використаних джерел складається з 209 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ ДИСЕРТАЦІЇ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертаційного дослідження, вказується ступінь її розробки, зв'язок з науковими планами та програмами, наводяться мета, задачі, об'єкт, предмет, теоретична і практична база та методологія дослідження, новизна та практичне значення одержаних результатів, апробація результатів роботи, відомості про публікації, структуру та обсяг дисертації.

Розділ I «Загальна характеристика форм реалізації муніципально-правової відповідальності в Україні» складається з двох підрозділів, присвячених дослідженню сучасного стану розвитку муніципально-правової відповідальності в Україні й визначенню понять та видів муніципально-правових санкцій.

У *підрозділі 1.1 «Сучасний стан розвитку муніципально-правової відповідальності в Україні»* досліджується муніципально-правова відповідальність через призму соціальної відповідальності й юридичної відповідальності органів та посадових осіб системи місцевого самоврядування. Наводяться класифікації видів юридичної відповідальності органів і посадових осіб системи місцевого самоврядування, зокрема за інстанцією відповідальності, а також за галузевою приналежністю.

Розглядається сучасне бачення муніципально-правової відповідальності в Україні. Проводиться співвідношення муніципально-правової відповідальності з іншими видами юридичної відповідальності органів та посадових осіб системи місцевого самоврядування. При цьому аналізуються як спільні, так і відмінні властивості. Особливостями муніципально-правової відповідальності є: джерела цього правового інституту – нормативно-правові акти у сфері місцевого самоврядування; інстанція відповідальності – територіальна громада, яка застосовує заходи впливу безпосередньо або за допомогою органів та посадових осіб місцевого самоврядування; об'єкт правової охорони та захисту – суспільні відносини у сфері вирішення питань місцевого значення; особливі різновиди муніципально-правових санкцій та їх локальний характер; нормативна та фактична підстави застосування заходів муніципально-правової відповідальності тощо. На основі дослідження сукупності всіх суттєвих відмінностей муніципально-правової відповідальності зроблено висновок про її самостійність та надано визначення її поняття як

різновиду юридичної відповідальності суб'єктів муніципального права, уповноважених на вирішення питань місцевого значення, перед територіальною громадою за вчинене муніципальне правопорушення, що має наслідком застосування до них муніципально-правових санкцій.

Муніципально-правова відповідальність – це динамічний правовий інститут муніципального права, який на сьогоднішній день знаходиться на етапі становлення і постійно розвивається. З його розвитком і вдосконаленням можуть виникати й інші специфічні властивості, що будуть уточнювати й доповнювати загальне уявлення про сутність та зміст суспільних відносин, які він регулює. Цей правовий інститут є одним із системо-утворюючих елементів галузі муніципального права, що може додатково підтверджувати її самостійність.

У підрозділі 1.2 *«Поняття та види муніципально-правових санкцій»* з метою найбільш повного розкриття їх сутності та змісту були розглянуті існуючі значення поняття «санкція». Вказується, що для найбільш повного забезпечення охорони та захисту усіх муніципально-правових відносин, а також втілення у життя принципів муніципального права, необхідне існування цілісної системи муніципально-правових санкцій і належного механізму їх реалізації, адже існуючі санкції інших видів юридичної відповідальності, хоча і використовуються для забезпечення охорони та захисту муніципальних правовідносин, проте не можуть у повній мірі виконати це призначення.

Досліджуються особливості муніципально-правових санкцій, які дають підґрунтя для висновку про самостійність цього різновиду санкцій, а саме: джерела закріплення муніципально-правових санкцій; мета їх існування та реалізації; муніципальне правопорушення, що є фактичною підставою застосування муніципально-правових санкцій, під яким пропонується розуміти суспільно-небезпечне, протиправне діяння (дію або бездіяльність), вчинене суб'єктами муніципальної відповідальності, що полягає у неналежному виконанні або невиконанні повноважень, завдань і функцій по вирішенню питань місцевого значення, за вчинення якого передбачається застосування муніципально-правових санкцій; його склад, характер негативних наслідків; інстанція муніципально-правової відповідальності тощо. Доведено, що муніципально-правові санкції повинні застосовуватись лише на встановлених у нормах муніципального права підставах. Розглядається роль та функції муніципально-правових санкцій у задоволенні інтересів територіальної громади та забезпеченні місцевого самоврядування в Україні в цілому.

На підставі проведеного дослідження надано визначення муніципально-правової санкції, під якою пропонується розуміти передбачені нормою муніципального права певні негативні наслідки

(заходи публічно-правового впливу), що застосовуються територіальною громадою безпосередньо або від її імені та в її інтересах органами та посадовими особами місцевого самоврядування, до суб'єктів муніципально-правової відповідальності за вчинене муніципальне правопорушення.

На основі системного аналізу муніципального законодавства наводиться перелік законодавчо закріплених основних різновидів муніципально-правових санкцій, які можуть бути застосовані до органів та посадових осіб системи місцевого самоврядування: дострокове припинення повноважень місцевої ради за рішенням місцевого референдуму; дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови за рішенням місцевого референдуму; дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови за рішенням відповідної ради; відкликання з посади сільського, селищного, міського голови за народною ініціативою; відкликання депутата місцевої ради виборцями за народною ініціативою; дострокове припинення повноважень депутата місцевої ради за рішенням відповідної місцевої ради, до складу якої він входить; дострокове припинення повноважень органу самоорганізації населення за рішенням загальних зборів громадян, що утворили даний орган; дострокове припинення повноважень органу самоорганізації населення за рішенням відповідної місцевої ради, яка дала дозвіл на його створення; дострокове припинення повноважень / розпуск виконавчого органу місцевої ради за рішенням відповідної ради, яка його утворила; скасування актів органів та посадових осіб системи місцевого самоврядування.

Розділ II «Правове регулювання реалізації муніципально-правових санкцій в Україні» складається з двох підрозділів, у яких визначена правова основа муніципально-правових санкцій в сфері місцевого самоврядування, а також проаналізовані порядок та процедура реалізації муніципально-правових санкцій в Україні.

У підрозділі 2.1 *«Правова основа муніципально-правових санкцій в сфері місцевого самоврядування»* аналізується нормативна база існування та функціонування муніципально-правових санкцій, зокрема Конституція України, Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про органи самоорганізації населення», «Про місцеві вибори», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та ін., а також Регламенти відповідних рад, Статuti територіальних громад та деякі Положення, наприклад, Положення про органи самоорганізації населення. Вказується на чільне місце Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» серед інших джерел муніципального права.

Розглядаються основні недоліки правового закріплення

муніципально-правових санкцій, наявні прогалини та колізії муніципального законодавства. Зокрема, вказується на відсутність можливості застосування муніципально-правових санкцій до виборної посадової особи місцевого самоврядування – старости, за неналежне виконання своїх повноважень, а також відсутність можливості достроково припинити повноваження обласних та районних рад за рішенням територіальної громади.

Правове закріплення повинно враховувати потреби, інтереси та позиції конкретних територіальних громад. Виходячи з того, що майже усі питання реалізації юридичної відповідальності органів та посадових осіб системи місцевого самоврядування мають бути врегульовані виключно законами, запропоновано внести зміни до ст. 75 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що «інші питання відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою можуть визначатись Статутом, а також у Регламенті місцевої ради чи Положенні про орган / посадову особу місцевого самоврядування».

У підрозділі 2.2 *«Порядок та процедура реалізації муніципально-правових санкцій в Україні»* розглядаються теоретичні та практичні питання порядку реалізації кожної муніципально-правової санкції.

Зазначаються недоліки правової регламентації порядку реалізації окремих муніципально-правових санкцій, та пропонуються шляхи їх усунення. Підкреслена необхідність найскорішого прийняття Закону України «Про місцеві референдуми» та приведення муніципального законодавства у відповідність до реалій сьогодення. Окрема увага приділена положенням муніципального законодавства, завдяки яким органи та посадові особи місцевого самоврядування могли створювати перешкоди у реалізації муніципально-правових санкцій територіальною громадою. В результаті були висловлені пропозиції щодо удосконалення правової регламентації, які можуть бути враховані під час прийняття нового Закону України «Про місцеві референдуми». Акцентована увага на відсутності у механізмі реалізації муніципально-правових санкцій належних гарантій осіб, до яких застосовуються муніципально-правові санкції.

Розділ III «Соціально-правові підходи до вдосконалення реалізації муніципально-правових санкцій в Україні» складається з двох підрозділів, у яких здійснений порівняльно-правовий аналіз застосування муніципально-правових санкцій в нашій державі і закордоном та запропоновані напрями удосконалення реалізації муніципально-правових санкцій в Україні.

У підрозділі 3.1 *«Порівняльно-правовий аналіз застосування*

муніципально-правових санкцій в Україні та закордоном» здійснена порівняльна характеристика муніципально-правових санкцій за законодавством України та інших країн світу, а саме: Японії, Швейцарії, Франції, США, Італії, Данії, Німеччини, Польщі, Китаю, Перу, Куби та ін.

Проведений порівняльний аналіз правового регулювання заходів муніципально-правової відповідальності свідчить про визнання муніципально-правових санкцій самостійним різновидом санкцій в багатьох розвинутих країнах світу. Їх системи розрізняються залежно від тих умов, в яких розвивалось муніципальне законодавство тієї чи іншої країни. Але у будь-якому разі наявність таких заходів негативного впливу на муніципальну владу свідчить про їхню необхідність як для населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць, так і держав у цілому. На основі аналізу положень законодавства країн світу, що регламентують механізм застосування муніципально-правових санкцій, були зроблені пропозиції щодо запровадження позитивного досвіду цих країн у нормативну базу та правозастосовну практику реалізації муніципально-правових санкцій в Україні.

У підрозділі 3.2 *«Напрями удосконалення реалізації муніципально-правових санкцій в Україні»* сформульовані основні кроки щодо подолання наявних прогалин, існуючих колізій та розбіжностей у нормативному закріпленні та реалізації муніципально-правових санкцій.

Правова регламентація інституту муніципально-правової відповідальності повинна становити упорядковану систему норм, які забезпечать ефективну реалізацію муніципально-правових санкцій в Україні:

1) насамперед, необхідно розробити і прийняти Муніципальний кодекс України, який створить правову основу для реалізації повноважень місцевого самоврядування;

2) нагально прийняти Закон України «Про місцеві референдуми», у якому прописати цілісну процедуру ініціювання, призначення, організації і проведення місцевого референдуму в Україні;

3) закріпити у муніципальному законодавстві положення щодо усунення депутатів місцевих рад чи сільського, селищного, міського голови, а також інших осіб місцевого самоврядування, повноваження яких достроково припиняються за рішенням відповідної ради, від активної участі у такому засіданні;

4) передбачити у нормах муніципального права альтернативного суб'єкта у підписанні рішення місцевої ради, якщо головуєчий відмовився, чи з інших причин не може підписати рішення відповідної ради;

5) внести зміни до профільних статей Закону України «Про місцеве

самоврядування в Україні», якими урегульовано статус виконавчих органів місцевих рад, і таким чином прямо передбачити дострокове припинення їх повноважень у результаті розпуску за рішенням відповідної ради. При цьому слід також закріпити підстави застосування цієї муніципально-правової санкції;

6) навести у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» чіткі підстави застосування такої муніципально-правової санкції – відкликання сільського, селищного, міського голови з посади за народною ініціативою;

7) закріпити у нормах муніципального права положення щодо застосування заходів муніципально-правової відповідальності до виборної посадової особи місцевого самоврядування – старости, за неналежне виконання ним своїх повноважень, наприклад, шляхом відкликання його з посади виборцями за народною ініціативою;

8) передбачити у положеннях муніципального законодавства гарантії усіх осіб, до яких застосовуються муніципально-правові санкції, наприклад, закріплення права на публічний виступ особи, повноваження якої достроково припиняються, з метою пояснення ситуації, що склалася, а також надання відповідей на існуючі запитання;

9) законодавчо закріпити можливість територіальних громад самостійно або за допомогою місцевих рад додатково врегульовувати питання системи, порядку, підстав застосування муніципально-правових санкцій у Статутах, Положеннях про орган чи посадову особу місцевого самоврядування, а також Регламентах рад. Таким чином територіальні громади отримують реальні важелі впливу на власні органи.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і нове наукове вирішення завдання, яке полягало в тому, щоб на підставі вивчення теоретичних положень, національного і зарубіжного законодавства та практики його застосування визначити муніципально-правові санкції як форму реалізації відповідальності у місцевому самоврядуванні. В результаті проведеного дослідження сформульовано ряд теоретичних та практичних висновків:

1. Муніципально-правова відповідальність органів та посадових осіб системи місцевого самоврядування суттєво відрізняється від інших видів юридичної відповідальності у місцевому самоврядуванні, і може бути визнана самостійним видом юридичної відповідальності. На сьогоднішній день теоретичні положення муніципально-правової відповідальності лише починають розвиватись, проте у подальшому вони створять міцний фундамент для ефективного функціонування цього правового інституту.

2. Муніципально-правова відповідальність як різновид

відповідальності в системі місцевого самоврядування – це юридична відповідальність суб'єктів муніципального права, уповноважених на вирішення питань місцевого значення, перед територіальною громадою за вчинене муніципальне правопорушення, що має наслідком застосування до них муніципально-правових санкцій.

3. Муніципально-правова санкція – це передбачені нормою муніципального права певні негативні наслідки (заходи публічно-правового впливу), які застосовуються територіальною громадою безпосередньо або від її імені та в її інтересах органами та посадовими особами місцевого самоврядування, до суб'єктів муніципальної відповідальності за вчинене муніципальне правопорушення.

4. В сфері здійснення місцевого самоврядування використовуються такі види муніципально-правових санкцій: дострокове припинення повноважень місцевої ради за рішенням місцевого референдуму; дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови за рішенням місцевого референдуму; дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови за рішенням відповідної ради; відкликання з посади сільського, селищного, міського голови за народною ініціативою; відкликання депутата місцевої ради виборцями за народною ініціативою; дострокове припинення повноважень депутата місцевої ради за рішенням відповідної місцевої ради, до складу якої він входить; дострокове припинення повноважень органу самоорганізації населення за рішенням загальних зборів громадян, що утворили даний орган; дострокове припинення повноважень органу самоорганізації населення за рішенням відповідної місцевої ради, яка дала дозвіл на його створення; дострокове припинення повноважень / розпуск виконавчого органу місцевої ради за рішенням відповідної ради, яка його утворила; скасування актів органів та посадових осіб системи місцевого самоврядування.

5. Правова основа реалізації муніципально-правових санкцій складається з Конституції України, Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про органи самоорганізації населення», «Про місцеві вибори», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та ін., а також Регламентів відповідних рад, Статутів територіальних громад та деяких Положень, наприклад, Положення про органи самоорганізації населення. На сьогоднішній день вона характеризується великою кількістю колізій та прогалин, що унеможливує застосування деяких муніципально-правових санкцій.

6. Законодавче регулювання не враховує повністю усі потреби місцевого самоврядування в Україні, зокрема кожної територіальної громади. Особливо це стосується питання реалізації муніципально-

правових санкцій. У Європейській хартії місцевого самоврядування проголошено, що місцева влада є найближчою до населення, і краще може врахувати його потреби та інтереси. Тому, необхідно доповнити ст. 75 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» пунктом 4 в такій редакції: «Інші питання відповідальності органів та посадових осіб системи місцевого самоврядування перед територіальною громадою можуть визначатись Статутом, а також у Регламенті місцевої ради чи Положенні про орган / посадову особу місцевого самоврядування». Такі підзаконні акти можуть бути прийняті територіальною громадою або безпосередньо за допомогою референдуму, або за допомогою місцевих рад, обов'язково з урахуванням основних засад забезпечення законності та правопорядку в державі.

7. На сьогоднішній день в Україні немає єдиної процедури реалізації муніципально-правових санкцій. Порядок реалізації муніципально-правових санкцій повинен бути цілісним і детально регламентованим нормами муніципального права. Кожна муніципально-правова санкція повинна мати просту, зрозумілу, і в той же час досконалу процедуру реалізації. Для більш ефективного їх застосування бажано систематизувати норми муніципального права України щодо процедури їх реалізації.

8. Підтримуємо ідею створення в Україні кодифікованого нормативно-правового акту – Муніципального кодексу України, який би комплексно регламентував суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування. До нього можна було б внести усі новели та запропоновані зміни і доповнення щодо реалізації муніципально-правових санкцій в Україні.

9. Порівняльний аналіз зарубіжного муніципального законодавства свідчить про визнання муніципально-правових санкцій заходами юридичної відповідальності в багатьох країнах світу. Така позиція зумовлена, в першу чергу, особливостями муніципальної влади, специфікою цього різновиду негативних наслідків юридичної відповідальності, їх роллю у механізмі здійснення місцевого самоврядування.

10. Досвід реалізації муніципально-правових санкцій у розвинених демократичних країнах є позитивним для нашої держави. Пропонуємо його враховувати при подальшому вдосконаленні правової основи та практики реалізації муніципально-правових санкцій в Україні, оскільки наявність таких заходів негативного впливу на муніципальну владу свідчить про необхідність їх існування як для населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць, так і для держави в цілому.

11. Для удосконалення реалізації муніципально-правових санкцій в

Україні необхідно: 1) прийняти Закон України «Про місцеві референдуми»; 2) закріпити у муніципальному законодавстві положення щодо усунення депутатів місцевих ради чи сільського, селищного, міського голови, а також інших осіб місцевого самоврядування, повноваження яких достроково припиняються за рішенням відповідної ради, від активної участі у такому засіданні; 3) передбачити у нормах муніципального права альтернативного суб'єкта у підписанні рішення місцевої ради, якщо головуєчий відмовився, чи з інших причин не може підписати рішення відповідної ради; 4) внести зміни до статей 11, 51, 52, 54 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якими встановити можливість дострокового припинення повноважень виконавчих органів місцевих рад у результаті розпуску за рішенням відповідної ради, а також закріпити підстави застосування цієї муніципально-правової санкції; 5) закріпити положення щодо застосування муніципально-правових санкцій до виборної посадової особи місцевого самоврядування – старости – за неналежне виконання покладених на нього завдань і функцій; 6) передбачити у положеннях муніципального законодавства гарантії осіб, до яких застосовуються муніципально-правові санкції; 7) виключити п. 10 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що встановлює вираження недовіри сільському, селищному, міському голові відповідною радою, та п. 8 ч. 2 ст. 19 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» у частині, що дублює це положення.

12. Створити правові умови для здійснення активної громадянської позиції членів територіальної громади, їх широкої участі у вирішенні питань місцевого значення, у тому числі, з приводу реалізації муніципально-правових санкцій до власних представників за неналежне виконання своїх повноважень. Підвищити рівень правосвідомості та правової культури членів територіальної громади, адже без цього взагалі неможливо вести мову про реальне існування муніципально-правових санкцій як форми реалізації відповідальності в місцевому самоврядуванні в Україні.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Салівон Г. І. Специфіка муніципально-правової відповідальності в Україні / Г. І. Салівон // Проблеми законності : акад. зб. наук. пр. (відп. ред. В. Я. Тацій). – Х. : Нац. ун-т «ЮАУ», 2011. – Вип. 116. – С. 45–51.
2. Салівон Г. І. Деякі питання реалізації муніципально-правових санкцій в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення / Г. І. Салівон // Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна : зб.

наук. пр. (відп. ред. Є. І. Григоренко). Серія «Право». – Х. : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2012. – Вип. 13. – № 1034. – С. 75–79.

3. Салівон Г. І. Теоретико-правове визначення муніципально-правових санкцій / Г. І. Салівон // Право і Безпека. – Х. : ХНУВС, 2012. – № 4 (46). – С. 22–25.

4. Салівон Г. І. Теоретичні підходи до сучасного визначення юридичної відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні / Г. І. Салівон // Актуальні проблеми права: теорія та практика. Зб. наук. пр. № 26. – Луганськ : Східноукраїнський національний університет ім. В. Даля, 2013. – С. 474–479.

5. Салівон Г. І. Види муніципально-правових санкцій по законодательству Украины / Г. І. Салівон // Научные ведомости Белгородского государственного университета: научный рецензируемый журнал. – Белгород : БГУ, 2012. – Вип. 22. – № 20 (139). – С. 182–191.

6. Salivon G. I. The main features of municipal liability: theoretical aspect / G. I. Salivon // Збірник тез доповідей та наукових повідомлень «круглого столу» на тему «Іноземна мова і сучасні тенденції юридичної науки очима молодих учених» 15 квітня 2011 р. / за заг. ред. А. П. Гетьмана. – Харків : Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – 2011. – С. 51–53.

7. Салівон Г. І. Мета муніципально-правової відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування / Г. І. Салівон // Демократія у країнах Східної Європи: конституційно-правовий вимір (Тодиківські читання). Збірка тез наукових доповідей і повідомлень Четвертої міжнародної наукової конференції молодих вчених, аспірантів і студентів (27–28 трав. 2011 р.) / за заг. ред. проф. А. П. Гетьмана. Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». – Харків : Права людини, 2011 р. – С. 313–314.

8. Салівон Г. І. Значення норм муніципального права України у механізмі реалізації муніципально-правових санкцій / Г. І. Салівон // Цінності сучасного конституціоналізму. V Тодиківські читання. Збірка тез наукових доповідей і повідомлень Міжнар. наук. конф. молодих учених, аспірантів і студентів (28–29 верес. 2012 р.) / за заг. ред. проф. А. П. Гетьмана. Національний університет «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого». – Харків : Права людини, 2012 р. – С. 30–31.

9. Салівон Г. І. До ознак юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні / Г. І. Салівон // Трудове право в контексті розбудови громадянського суспільства : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. ; м. Путивль, 14–16 червня 2012 р. / за ред. проф. В. С. Венедіктова. – Путивль : Українська асоціація фахівців трудового права, Сумський національний аграрний університет, Путивльський

коледж Сумського національного аграрного університету. – 2012. – С. 212–214.

10. Салівон Г. І. До визначення поняття муніципально-правових санкцій / Г. І. Салівон // *Методологічні засади розбудови громадянського суспільства в Україні : матеріали міжнар. міжвуз. наук. конф. ; м. Харків, 5–6 жовт. 2012 р. / за ред. проф. П. І. Орлова. – Харків : Харківський економіко-правовий університет. – 2012. – С. 261–263.*

11. Салівон Г. І. Деякі специфічні риси інституту муніципально-правових санкцій / Г. І. Салівон // *Збірник тез доповідей та наукових повідомлень учасників всеукраїнської науково-практичної конференції молодих учених та здобувачів 13 листоп. 2012 р. / за заг. ред. А. П. Гетьмана. – Харків : НУ «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого». – 2012. – С. 101–104.*

12. Салівон Г. І. Загальна характеристика принципів реалізації муніципально-правових санкцій / Г. І. Салівон // *Materialy IX Międzynarodowej naukowo-praktycznej konferencji «Naukowa przestrzeń Europy – 2013» Volume 16. Prawo.: Przemysł. Nauka i studia – С. 12–13.*

13. Салівон Г. І. Роль муніципально-правових санкцій у боротьбі з корупцією в органах місцевого самоврядування / Г. І. Салівон // *Удосконалення місцевого самоврядування в аспекті конституційної реформи : зб. наук. ст. та тез повід. за матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Полтава, 27 черв. 2013 р. / редкол.: С. Г. Серьогіна, О. П. Бушан, О. Р. Дашковська. – П. : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2013. – С. 144–146.*

14. Саливон Г. И. Особенности муниципально-правовой ответственности в США / Г. И. Саливон // *Національні та міжнародні механізми захисту прав людини : матеріали II міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 26 жовт. 2013 р.) / за ред. В. О. Серьогіна. – Харків : Видавництво Харк. нац. ун-ту внутр. справ; Рейтинг, 2013. – С. 206–208.*

15. Салівон Г. І. До питання систематизації муніципального законодавства України / Г. І. Салівон // *Тези доповідей та наукових повідомлень учасників регіональної науково-практичної конференції «Актуальні проблеми юридичної науки і практики» (м. Харків, 1 груд. 2014 р.) – Харків : Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого. – 2014. – С. 72.*

16. Григорий Саливон. Местный референдум как способ применения муниципально-правовых санкций в Украине: пути усовершенствования / Григорий Саливон / «*Leges si Viata*». – 2015. – Nr. 6/2 (282). – С. 107–111.

17. Григорій Салівон. Напрями вдосконалення правової регламентації дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови за рішенням відповідної ради / Григорій Салівон / «National Law Journal: theory and practice». – 2015. – №. 4(14). – С. 25–29.

АНОТАЦІЇ

Салівон Г. І. Муніципально-правові санкції як форма реалізації відповідальності в місцевому самоврядуванні – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2015.

Дисертація присвячена дослідженню актуальних теоретичних та практичних проблем правового регулювання та реалізації муніципально-правових санкцій в місцевому самоврядуванні. В роботі зазначені характерні особливості муніципально-правової відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, надано її визначення. Досліджені особливості муніципально-правових санкцій як зовнішньої форми прояву муніципально-правової відповідальності, що відрізняють їх від санкцій інших видів юридичної відповідальності. Досліджена роль муніципально-правових санкцій у забезпеченні здійснення місцевого самоврядування, зазначена специфіка їх правового регулювання. Розглянуто порядок та процедуру реалізації муніципально-правових санкцій в Україні. Здійснено порівняльний аналіз видів і правового регулювання муніципально-правових санкцій в нашій державі і закордоном, на основі чого зроблені відповідні висновки про вдосконалення чинного законодавства України в сфері місцевого самоврядування.

Сформульовані теоретичні та практичні пропозиції і рекомендації до чинного законодавства і правозастосовної практики з питань закріплення та реалізації муніципально-правових санкцій в Україні.

Ключові слова: муніципально-правова відповідальність, муніципальне правопорушення, муніципально-правові санкції, органи та посадові особи місцевого самоврядування, територіальна громада.

Саливон Г. И. Мунципально-правовые санкции как форма реализации ответственности в местном самоуправлении – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное

право. – Харьковский национальный университет внутренних дел. – Харьков, 2015.

Диссертация посвящена исследованию актуальных теоретических и практических проблем правового регулирования и реализации муниципально-правовых санкций в местном самоуправлении. В работе указаны характерные особенности и признаки муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, которые характеризуют ее как институт муниципального права. Исследованы особенности муниципально-правовых санкций (характер правонарушения, субъект правонарушения, инстанция ответственности, цель существования и реализации этих санкций, характер негативных последствий и т.д.) как внешней формы проявления муниципально-правовой ответственности, отличающие их от санкций других видов юридической ответственности. Санкции муниципально-правовой ответственности применяются только при совершении муниципального правонарушения, под которым предлагается понимать общественно-опасное, противоправное деяние (действие или бездействие), совершенное субъектами муниципальной ответственности, заключающееся в ненадлежащем исполнении или неисполнении их полномочий, задач и функций по решению вопросов местного значения.

Исследована роль муниципально-правовых санкций в обеспечении осуществления местного самоуправления, указана специфика их правового регулирования. Муниципально-правовые санкции рассматриваются как меры публично-правового воздействия, так как в их реализации первостепенная роль отводится именно территориальной громаде, а не государству.

Рассмотрен порядок и процедура реализации муниципально-правовых санкций в Украине. Осуществлен сравнительный анализ видов и правового регулирования муниципально-правовых санкций в нашем государстве и за рубежом. На основе проведенного анализа положений законодательства стран мира, регламентирующих механизм применения муниципально-правовых санкций, были сформулированы предложения об использовании положительного опыта этих стран в процессе усовершенствования нормативной базы и правоприменительной практики реализации муниципально-правовых санкций в Украине.

Особое внимание уделено способам повышения эффективности реализации муниципально-правовых санкций в Украине. Поддержана идея создания и принятия единого кодифицированного акта муниципального законодательства – Муниципального кодекса Украины.

Ключевые слова: муниципально-правовая ответственность, муниципальное правонарушение, муниципально-правовые санкции, органы и должностные лица местного самоуправления, территориальная громада.

Salivon G. I. Municipal legal sanctions as a form of responsibility in the implementation of local self-government – The manuscript.

Dissertation for a candidate's degree by specialty 12.00.02 – constitutional law; municipal law. – Kharkiv National University of Internal Affairs. – Kharkiv, 2015.

Dissertation is devoted research of theoretical and practical problems of legal regulation and implementation of municipal sanctions in the sphere of local government. Characteristics of municipal liability of local government bodies and officials are given, and its concept is defined. Features of municipal sanctions as external form of municipal liability are researched that distinguishes them from the sanctions of other kinds of liability. The role of municipal sanctions in insurance the implementation of local government is researched and the specific of legal regulation is indicated. The regularity and procedure for the implementation of municipal-legal sanctions in Ukraine are considered. The comparative analysis of kinds and regulation of municipal sanctions in our country and abroad is done, and on the base of the researches the appropriate conclusions on improving the legislation of Ukraine in the sphere of local government are made.

Theoretical and practical propositions and recommendations to the current legislation and law enforcement on the consolidation and implementation of municipal legal sanctions in Ukraine are represented.

Keywords: municipal liability, municipal offenses, municipal sanctions, bodies and officials of local self-government, territorial community.