

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

**ТОПУЗОВ Володимир Іванович**

УДК 352:342

**МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВІ САНКЦІЇ В УКРАЇНІ:  
ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ**

Спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня

кандидата юридичних наук

**Харків – 2016**

*Дисертацією є рукопис.*

Робота виконана в Маріупольському державному університеті.

**Науковий керівник** – доктор юридичних наук, професор,  
Заслужений юрист України  
**ВОЛОШИН Юрій Олексійович**,  
Інститут законодавства Верховної Ради України,  
завідувач відділу–директор Української школи  
законотворчості

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор  
**СЕРЬОГІН Віталій Олександрович**,  
Харківський національний університет імені  
В.Н. Каразіна, професор кафедри конституційного,  
муніципального і міжнародного права

кандидат юридичних наук, доцент  
**РАДЧЕНКО Олександр Іванович**,  
Харківський національний університет внутрішніх  
справ, доцент кафедри конституційного та  
міжнародного права

Захист відбудеться «28» квітня 2016 року о 13.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д.64.700.02 Харківського національного університету внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, проспект Льва Ландау, 27

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, проспект Льва Ландау, 27.

Автореферат розісланий «26» березня 2016 року.

**Учений секретар  
спеціалізованої вченої ради**

**М.Ю. Бурдін**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Розбудова України як демократичної держави потребує створення ефективної системи місцевого самоврядування, важливими елементами якої є представницькі та виконавчі органи, що забезпечують вирішення питань місцевого значення. При цьому належне функціонування органів та посадових осіб місцевого самоврядування передбачає існування дієвих форм забезпечення їх відповідальності. Саме відповідальність у вигляді муніципальних санкцій дозволяє означеним суб'єктам місцевого самоврядування усвідомлювати значення своїх дій, передбачати їх результати, співвідносити управлінські рішення з їх наслідками, а також стимулює їх до пошуку нового, прогресивного, породжує ініціативу.

Держава, визнаючи принцип місцевого самоврядування, зафіксований в Європейській хартії місцевого самоврядування, як невід'ємну складову демократичного ладу, закріплює перелік прав, встановлює обов'язки і надає гарантії органам та посадовим особам місцевого самоврядування.

Законодавство України про місцеве самоврядування передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб несуть відповідальність перед населенням територіальної громади, державою, фізичними та юридичними особами.

У теперішній час велика увага науковців зосереджена на проведенні в Україні конституційної реформи у сфері місцевого самоврядування та децентралізації влади, процес реалізації якої повинен поєднуватися з трансформацією відповідальності органів місцевого самоврядування.

Динамічний розвиток галузі муніципального права, законодавства у сфері місцевого самоврядування, навіть з урахуванням появи наукових досліджень, присвячених різним аспектам муніципально-правової відповідальності, не дозволяє виробити єдину, стійку точку зору відносно визначення муніципально-правової відповідальності.

З урахуванням усіх зазначених обставин необхідним та актуальним представляється формування сучасної концепції муніципально-правової відповідальності та відображення її в законодавстві. Проблематика відповідальності та санкцій актуалізується не тільки в суто теоретичній площині, а й у щоденній діяльності органів місцевого самоврядування, потребує глибокого і всебічного дослідження та вироблення практичних рекомендацій щодо забезпечення їх відповідальності у різноманітних формах.

**Стан наукової розробки проблеми.** Еволюція наукових поглядів на муніципально-правову відповідальність походить з природи галузі муніципального права, що базується на поєднанні суспільного і державного інтересів та втілюється через встановлення соціальної та юридичної відповідальності, співвідношення державної влади та місцевого самоврядування, здійснення державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, встановлення відповідальності органів публічної

влади перед населенням і державою.

Наведені в роботі висновки і положення спираються на методологічний фундамент, створений працями вчених у галузі філософії права, теорії держави і права, загальної теорії юридичної відповідальності і галузевих видів юридичної відповідальності, конституційного права, муніципального права.

Питанням осмислення нагальних проблем місцевого самоврядування, дослідження шляхів їх вирішення присвячені праці вітчизняних та закордонних вчених: М. Баймуратова, В. Бакуменка, О. Бандурки, М. Бовенза, О. Васильєвої, Ю. Волошина, М. Воронова, Я. Жовнірчика, Г. Іванцової, В. Кампо, В. Кравченка, О. Краснікової, Ю. Куца, П. Любченка, Ю. Панейка, В. Присяжнюка, В. Прошка, О. Радченка, А. Сергєєва, В. Серьогіна, І. Сліденка, П. Трачука, В. Удовиченка, В. Яковлева та ін.

Проблеми розвитку інституту відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування України та зарубіжних країн розглянуто в працях вітчизняних та закордонних науковців, таких як: О. Батанов, Н. Батанова, Д. Берман, Ю. Бисага, Н. Бонні, В. Виноградов, Н. Гнидюк, М. Доннелі, В. Євдокимов, М. Краснов, О. Лиска, Я. Радбон, Дж. Роббінз, Я. Старцев, М. Черногор та ін.

Незважаючи на значний внесок, зроблений вченими, питання відповідальності та санкцій органів місцевого самоврядування залишаються недостатньо розробленими в науковій літературі, а їх теоретичне та практичне значення зумовили вибір теми дисертаційної роботи.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження є складовою частиною науково-дослідної роботи Маріупольського державного університету «Актуальні конституційні та міжнародно-правові проблеми становлення, розвитку та функціонування публічної влади в Україні в умовах міждержавної інтеграції (державний реєстраційний № 0108U008427)

**Мета та задачі дослідження.** Метою дослідження є теоретичне обґрунтування муніципально-правових санкцій як форм забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування та розробка рекомендацій щодо їх реалізації.

Досягнення визначеної мети зумовило необхідність вирішення таких *задач*:

- визначити поняття «муніципально-правова санкція» та «відповідальність органів місцевого самоврядування», встановити їх змістовні характеристики;
- охарактеризувати сучасний науковий доробок щодо відповідальності органів місцевого самоврядування;
- охарактеризувати суб'єкт місцевого самоврядування та з'ясувати його складові;
- визначити форми притягнення до муніципально-правової відповідальності;
- з'ясувати функції та види відповідальності органів місцевого

самоврядування;

- надати класифікацію муніципально-правових санкцій відповідальності органів місцевого самоврядування;
- визначити сучасні проблеми відповідальності органів місцевого самоврядування за законодавством України та зарубіжних країн;
- визначити поняття «муніципальне-правове правопорушення (делікт)», охарактеризувати його юридичний склад та особливості;
- з'ясувати проблеми нормативно-правового закріплення та практичного застосування процедур накладення санкцій муніципально-правової відповідальності;
- розробити практичні рекомендації щодо запровадження муніципальних санкцій відповідальності органів місцевого самоврядування;
- визначити перспективи розвитку законодавства України щодо муніципально-правових санкцій.

**Об'єктом дослідження** є суспільні відносини, що виникають у сфері місцевого самоврядування та складаються в процесі правового регулювання та практичної реалізації муніципально-правової відповідальності та санкцій.

**Предмет дослідження** становлять муніципально-правові санкції відповідно до чинного законодавства України.

**Методологічною основою дослідження** є сукупність загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання.

Основним із застосовуваних у дисертації методів наукового пізнання є діалектичний метод. Крім того, методологічну основу дослідження склали такі загальнонаукові методи, як *системний аналіз* (підрозділи 1.3, 1.4, 2.1), *логічний метод* (підрозділи 3.1, 3.3), *метод переходу від абстрактного до конкретного* (підрозділи 2.2, 2.3, 2.4). *Метод порівняльного правознавства* (підрозділ 3.2) був використаний як при аналізі законодавства України та зарубіжних держав, так і при аналізі практики його реалізації. *Метод структурно-функціонального аналізу* (підрозділи 1.1, 2.1) – для з'ясування структури та функцій органів місцевого самоврядування; *соціологічного опитування, статистичного аналізу* – для виявлення ставлення населення до діяльності органів місцевого самоврядування в контексті їх відповідальності (підрозділи 2.2, 2.3, 2.4), *моделювання та прогнозування* (підрозділи 3.4, 3.3) – при розробленні форм забезпечення муніципальних санкцій відповідальності органів місцевого самоврядування. *Абстрактно-логічний метод* – для теоретичного узагальнення й формулювання висновків. *Історичний підхід* (підрозділи 1.1, 1.2, 3.2) був використаний для того, щоб показати становлення інституту законодавчого регулювання муніципально-правової відповідальності.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що це одна з перших робіт, в якій з урахуванням новітнього законодавства та сучасного етапу розвитку місцевого самоврядування, розроблені і сформульовані концептуальні засади муніципально-правової відповідальності та санкцій.

Наукова новизна дисертації полягає у таких положеннях, які виносяться на захист:

***вперше:***

- запропоновано авторське концептуально-узагальнююче визначення юридичної категорії «муніципально-правові санкції», під якими слід розуміти негативні наслідки за порушення норм муніципального законодавства, що настають для органів та посадових осіб місцевого самоврядування як суб'єктів владних повноважень;

- запропоновано авторську класифікацію суб'єктів муніципально-правових санкцій та визначено відповідну комплексну систему критеріїв з виокремленням таких класифікаційних ознак: суб'єкт забезпечення (державні, громадські та самоврядні форми); об'єкт забезпечення (форми забезпечення відповідальності представницьких, виконавчих органів, органів самоорганізації населення, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів); масштаб реалізації (загальнодержавні, регіональні, локальні); час реалізації (постійні, періодичні, разові); за характером (організаційні, правові, економічні, психологічні);

- сформульовано авторське фундаментально-онтологічне визначення системи муніципальних санкцій, під якою розуміється сукупність засобів, що попереджують настання негативних наслідків у разі порушення муніципального законодавства та фактичних наслідків, що настають за вже скоєне муніципальне правопорушення;

- розроблено механізм реалізації муніципальних санкцій щодо органів місцевого самоврядування та визначено об'єктивні й суб'єктивні особливості процедури притягнення відповідних суб'єктів до відповідальності перед територіальними громадами, державою, юридичними та фізичними особами;

- запропоновано авторське дефінітивне визначення муніципально-правового правопорушення (делікту), під яким розуміється дія або бездіяльність, вчинені при вирішенні питань місцевого значення суб'єктом владних повноважень, за яке настає відповідальність перед населенням територіальної громади, посадовою особою або органом місцевого самоврядування, державою відповідно до законодавства про місцеве самоврядування та (або) муніципально-правового акту. При цьому муніципально-правовий делікт є підставою притягнення до муніципально-правової відповідальності, накладання негативних і позитивних санкцій. До системно-структурної архітектури муніципально-правового делікту, що становить на нормативно-правовому рівні його юридичний склад, включаються об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона.

***удосконалено:***

- визначення формально-юридичної конструкції «відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування», під якою слід розуміти сукупність закріплених в нормах муніципального права несприятливих правових наслідків, які можуть наступати за протиправні рішення або неналежне здійснення ними повноважень (прав) з вирішення питань місцевого значення та реалізації окремих делегованих державою повноважень;

- загальне вчення про муніципальну відповідальність, що проявляється

в діалектичній єдності позитивного і негативного аспектів. При цьому у найзагальнішому вигляді її позитивний сенс виникає з обов'язків суб'єктів юридичної відповідальності здійснювати позитивні дії, точно дотримуючись вимог чинного законодавства і муніципальних (локальних) правових актів. Негативний аспект пов'язаний з настанням для відповідальних суб'єктів несприятливих наслідків у випадках порушення ними правових норм, неналежного здійснення своїх завдань і функцій тощо;

***дістали подальшого розвитку:***

- особливості муніципально-правових санкцій, що дають змогу відокремити їх від санкцій інших видів юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування;

- доктринальна позиція щодо аксіологічної та практично-праксеологічної необхідності розробки та прийняття спеціалізованого нормативно-правового акту для формально-юридичної регламентації змісту і процедури реалізації муніципальної відповідальності та санкцій органів місцевого самоврядування, або внесення змін до чинних нормативно-правових актів;

- перспективи розвитку і законодавчого удосконалення регламентації та реалізації муніципально-правових санкцій у контексті проведення конституційної реформи в частині децентралізації публічної влади як одного з найважливіших напрямів сучасної суспільної модернізації;

- положення про оптимальні шляхи та фундаментальне інституціональне значення імплементації європейських стандартів у сфері місцевого самоврядування у становленні та розвитку інституту муніципальної відповідальності в Україні на сучасному етапі розвитку її національної правової системи.

**Практичне значення отриманих результатів.** Основні положення та висновки дисертації доведено до конкретних рекомендацій, які можуть використовуватися при подальшій розробці та реалізації муніципальних санкцій відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні. Матеріали дисертації також можуть бути використані у навчальному процесі при підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, при викладанні курсів, пов'язаних з функціонуванням місцевого самоврядування та територіальною організацією влади.

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення дисертації апробовані автором шляхом обговорення на засіданнях кафедри конституційного, адміністративного та муніципального права Маріупольського державного університету, а також обговорювались на міжнародних науково-практичних конференціях «Конституційна реформа та модернізація в Україні на шляху до європейської інтеграції» (04.07.2014, м. Київ), «Теоретичні та практичні проблеми конституційного правосуддя» (16.06.2015, м. Львів), «Конституційна реформа в Україні: новий етап та сучасні виклики» (24.06.2015, м. Київ) на IV та V Міжнародних науково-практичних конференціях студентів, аспірантів і молодих учених (м.

Маріуполь 2014 р., 2015 р.) та за круглим столом «Конституційна реформа в Україні: проблеми та виклики сьогодення» (м. Маріуполь 2014 р., 2015 р.).

**Публікації.** Основні положення та результати дисертаційної роботи опубліковано в 8 наукових працях, з яких 5 у фахових виданнях та 3 у віданні, що включено до міжнародної наукометричної бази даних «Index Copernicus International» (Польща),.

**Структура роботи.** Робота складається зі вступу, трьох розділів, дванадцяти підрозділів, висновків і списку використаних джерел. Повний обсяг дисертації становить 198 сторінок, з них основний тексту роботи – 176 сторінок, список використаних джерел (201 найменування) – 22 сторінки.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, визначено стан її наукової розробки, визначено мету, завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження, наукову новизну, теоретичне та практичне значення одержаних результатів, наведено дані про їх апробацію.

**Розділ 1 «Теоретичні-методологічні засади відповідальності у місцевому самоврядуванні»** складається з п'яти підрозділів.

У *підрозділі 1.1. «Поняття та види муніципально-правової відповідальності»* досліджено стан наукової розробки проблеми відповідальності у системі місцевого самоврядування, з'ясовано поняття та види відповідальності органів місцевого самоврядування, здійснено аналіз феномену відповідальності органів місцевого самоврядування.

Муніципально-правова відповідальність виникає безпосередньо в сфері місцевого самоврядування та безпосередньо з ним пов'язана. Як самостійний вид юридичної відповідальності, вона спрямована на стимулювання розвитку місцевого самоврядування, на припинення негативних явищ у цій сфері, створення умов реалізації населенням права на здійснення місцевого самоврядування, формування системи контролю за діяльністю органів і виборних посадових осіб місцевого самоврядування.

У *підрозділі 1.2. «Принципи та функції муніципально-правової відповідальності»* визначено, що серед принципів місцевого самоврядування одним із найважливіших є принцип відповідальності перед територіальними громадами органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Наявність у цих суб'єктів прав та обов'язків щодо вирішення питань місцевого значення передбачає водночас і їх відповідальність за належний стан реалізації відповідних повноважень.

З'ясовано, що відповідальність органів місцевого самоврядування має декілька функцій, а саме: регулятивну (формування поведінки посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад); превентивну (попередження скоєння неправомірних дій), каральну (настання негативних для суб'єкта відповідальності наслідків), виховну (формування шанобливого ставлення до існуючих норм), відновлювальну (відновлення порушених неправомірними діями прав).



У підрозділі 1.3 «Суб'єкти муніципально-правової відповідальності» з'ясовано, що суб'єкт може бути відповідальний лише в тій мірі, в якій він є вільним в своїх діях. Крім того, суб'єкт несе відповідальність лише за те, що знаходиться в межах його прямого чи непрямого впливу. Відповідальність як регулятор взаємовідносин між суб'єктами місцевого самоврядування включає в себе позитивний та негативний аспекти, підтримуючи та обмежуючи, заохочуючи та забороняючи цілеспрямовану діяльність різноманітних акторів у системі самоврядування.

Суб'єктом відповідальності у системі місцевого самоврядування може бути: окрема посадова особа, колектив органу, структурний підрозділ чи орган місцевого самоврядування загалом, територіальна громада, тобто ті особи, які здатні вирішувати питання місцевого значення. Об'єктом відповідальності виступають питання місцевого значення, якість надання управлінських послуг, ступінь реалізації посадових обов'язків, дотримання виконавчої дисципліни, виконання інструкцій, рівень задоволення потреб членів територіальної громади, представлення інтересів місцевих жителів.

У підрозділі «1.4. Підстави та заходи муніципально-правової відповідальності» відображена ступень визначеності підстав муніципальної відповідальності з урахуванням її поділу на негативну та позитивну. Конституювання відповідальності органів місцевого самоврядування може відбуватися в різних формах: добровільній, примусовій, нав'язаній (роллю, статусом, повноваженнями, обставинами), які викликані очікуваннями інших суб'єктів. Ці очікування виступають як компоненти системи регуляції соціальної поведінки окремих членів територіальної громади, їх взаємодії в групах, формальних та неформальних об'єднаннях.

Підрозділ 1.5 «Форми притягнення до відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування» присвячено формам забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування, які є конкретними проявами методів, засобів та прийомів створення передумов та гарантування відповідальної діяльності зазначених суб'єктів. Запропоновано класифікацію форм забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування, яка здійснюється за такими класифікаційними ознаками: за суб'єктом забезпечення (державні, громадські та самоврядні); об'єктом (забезпечення відповідальності представницьких, виконавчих органів, органів самоорганізації населення, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів); за масштабом реалізації (загальнодержавні, регіональні, локальні); за часом реалізації (постійні, періодичні, разові); за характером (організаційні, правові, економічні, психологічні)

**Другий розділ – «Система та види муніципально-правових санкцій в Україні»** складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 2.1. «Поняття та види муніципально-правових санкцій», з'ясовано, що характерною рисою відповідальності в місцевому самоврядуванні, яка відрізняє її від інших видів відповідальності, є специфіка її санкцій.

Санкція – обов’язковий елемент відповідальності в муніципальному праві. Слід критично ставитися до пануючого раніше у літературі підходу, згідно з яким у конституційного та муніципального права немає санкцій і тому реалізація їх норм забезпечується санкціями інших галузей права: кримінального, адміністративного та частково цивільного.

Санкцією, в точному розумінні цього слова слід називати лише закладену в юридичній формі можливість (загрозу) примусу у відношенні до зобов’язаної особи на випадок невиконання нею обов’язку. Саме санкція вказує на ті несприятливі наслідки (правові втрати, обтяження, правові позбавлення та утиск матеріального або юридичного характеру), які наступають (можуть наступити) для суб’єктів муніципально-правових відносин у процесі неадекватної реалізації (діяльності або бездіяльності) ними своїх прав у сфері місцевого самоврядування. Таким чином, відповідальність виступає як форма реалізації відповідної санкції, а санкція – мірою цієї відповідальності.

*Підрозділ 2.2. «Відповідальність та санкції органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами»* присвячений специфіці муніципальної відповідальності та санкцій. Систематизована судова практика України щодо фактичної реалізації санкцій, що використовуються за порушення своїх обов’язків суб’єктами муніципальної влади.

Основним суб’єктом контролю в системі місцевого самоврядування є територіальні громади.

Органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами.

Територіальна громада у будь-який час може 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.

У підрозділі 2.3. *«Відповідальність та санкції органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед державою»* проаналізовано стан нормативного регулювання відповідальності суб’єктів муніципального права перед державою. Встановлено, що юридична відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування – це вид відповідальності, яка стимулює правомірну поведінку суб’єктів суспільних відносин, суть якої полягає в застосуванні до державних службовців передбачених законодавством санкцій, що забезпечуються в примусовому порядку державою. Реалізується юридична відповідальність у правовідносинах між державою, в особі її органів, і правопорушником, до якого застосовують юридичні санкції з негативними для нього наслідками (відшкодування збитків, позбавлення волі, штраф тощо).

У підрозділі 2.4. *«Відповідальність та санкції органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед юридичними і фізичними особами»* з’ясовано, що важливу роль у захисті прав і законних інтересів громадян та

юридичних осіб відіграють органи місцевого самоврядування, а також їхні посадові особи. Так, органи правосуддя здійснюють судочинство у кримінальних і цивільних справах. Саме в цій сфері громадяни та організації, реалізуючи передбачені Конституцією України права, стикаються з неабиякою кількістю порушень посадовцями положень чинного законодавства. Наслідком неправомірних дій найчастіше стає заподіяння майнової та моральної шкоди як особам, які беруть участь у справі, так і тим, хто не бере в ній безпосередньої участі. Специфіка зазначеного виду відповідальності полягає в тому, що шкоди громадянам та юридичним особам завдають органи місцевого самоврядування в процесі здійснення публічно-правових функцій.

**Третій розділ – «Проблеми розвитку муніципально-правових санкцій в Україні»** складається з чотирьох підрозділів.

*У підрозділі 3.1. «Роль муніципально-правових санкцій в функціонуванні держави»* встановлено, що відповідальність та санкції органів місцевого самоврядування повинна бути персоніфікована, забезпечена рівновагою між належним і можливим балансом прав і обов'язків цих органів влади, їх посадових осіб, зобов'язанням активного використання наданих їм повноважень. Іншими словами, мова йде про відповідальність за дію чи бездіяльність щодо ухвалення рішень і їх виконання в межах компетенції органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Розподіл обсягу відповідальності в системі місцевого самоврядування між її елементами має здійснюватися адекватно виконуваним функціям.

*Підрозділ 3.2. «Інститут муніципальної відповідальності у зарубіжних країнах»* містить результати дослідження відповідальності органів місцевого самоврядування у державах Європейського союзу, США, Канаді та інших країнах світу, які свідчать про широке різноманіття форм забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування шляхом:

- створення в муніципалітетах спеціальних державних контрольних органів (Данія, Німеччина, Франція);
- введення до складу муніципалітетів призначених державою посадових осіб, які наділені правом спостереження і контролю за діяльністю органу місцевого самоврядування (Франція, Іспанія, Люксембург, Австрія, Бельгія);
- передачі повноважень іншим органам публічної влади;
- тимчасового призупинення, перегляду, скасування або визнання неконституційними (недійсними) актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- оскарження протиправних рішень і дій органів місцевого самоврядування, розпоряджень і наказів їх посадових осіб та ін.;

*У підрозділі 3.3. Перспективи розвитку законодавства України щодо муніципально-правових санкцій* вказується на те, що відповідальність органів місцевого самоврядування безпосередньо залежить від відповідальності самих громадян, а колективна відповідальність – від особистої відповідальності. Населення може у різноманітних формах створювати та

направляти до органів місцевого самоврядування та посадових осіб «запити», стимулюючи відповідальність владних суб'єктів.

З'ясовано, що переважна більшість громадян України (близько 60%) не відчують особистої відповідальності за стан справ як в країні, так і в тому населеному пункті, де вони проживають. Лише чверть населення все ж має почуття хоча б часткової відповідальності за стан справ у державі, менше третини – у місці свого проживання. На відміну від статистично-демографічних факторів (стать, вік, тип поселення, регіон), більш тісний зв'язок виявляється між наявністю у громадян почуття відповідальності та особливостями їх соціальної та соціокультурної ідентифікації (освітній рівень, суспільне становище, належність до середнього класу). Крім того, існує прямо пропорційна залежність між відповідальністю та активною життєвою позицією суб'єкта, його здатністю впливати на органи влади та брати участь в ухваленні управлінських рішень.

У підрозділі 3.4. «Проблеми правового закріплення та практичного застосування процедур накладення санкцій муніципально-правової відповідальності» проаналізовано особливості процедур при накладенні санкцій муніципально-правової відповідальності; запропоновані шляхи вирішення проблеми конкуренції процедур і санкцій муніципально-правової відповідальності, виявлені суперечливості законодавчого закріплення і запропоновані шляхи їх вирішення.

Під процедурами муніципально-правової відповідальності необхідно розуміти накладення негативних санкцій за порушення норм правових актів, віднесених до галузі муніципального права України, виключно на суб'єктів, наділених повноваженнями у сфері організації та здійснення місцевого самоврядування, покладання позитивних санкцій за успішне вирішення питань місцевого значення.

При цьому процедури муніципально-правової відповідальності за вирішення питань місцевого значення в Україні в обов'язковому порядку повинні передбачати участь у процесі накладення санкції муніципально-правової відповідальності населення територіальної громади.

## **ВИСНОВКИ**

У дисертаційному дослідженні здійснено теоретичне узагальнення і запропоновано нове вирішення важливого наукового завдання, що полягає у доктринальному обґрунтуванні інституту муніципально-правових санкцій як форми відповідальності органів місцевого самоврядування та розробці практичних рекомендацій щодо їх реалізації. Отримані в процесі дослідження результати дають змогу сформулювати наступні найважливіші висновки:

1. Охарактеризовано сучасний доктринальний доробок щодо особливостей інституту відповідальності органів місцевого самоврядування. Виявлено, що невід'ємною складовою інституту місцевого самоврядування є юридична відповідальність, яка нерозривно пов'язана з сукупністю прав і

свобод територіальної громади та створених нею органів. При цьому ефективно вирішення питань місцевого значення може здійснюватися лише в умовах свободи вибору суб'єктами самоврядування оптимальних варіантів рішень. У свою чергу, така свобода неможлива без відповідального ставлення всіх учасників управлінського процесу до самоврядування загалом та їх конкретної відповідальності за наслідки своїх дій (позитивна відповідальність). Водночас розмаїття видів відповідальності, особливостей її функціонування та забезпечення, багатоманітні теоретичні підходи до аналізу її структури підтверджують складність і багатоаспектність цього поняття. У контексті функціонування системи місцевого самоврядування проблематика відповідальності актуалізується у практичній площині та потребує розроблення й реалізації окремого виду санкцій відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також територіальної громади, з розробленням належного нормативно-правового регулювання.

2. Виявлено, що відповідальність як соціальна категорія відображає багатоаспектний зв'язок суспільства, індивіда і тієї спільноти, членом якої він є, що встановлюється на підставі чинних у суспільстві правових норм, з чого випливає безпосередній діалектичний та онтологічно-функціональний зв'язок інституту муніципально-правової відповідальності з реалізацією життєво важливих інтересів територіальних громад.

3. Запропоновано авторське концептуально-узагальнююче визначення юридичної категорії «муніципально-правові санкції», під якими слід розуміти негативні наслідки за порушення норм муніципального законодавства, що настають для органів та посадових осіб місцевого самоврядування як суб'єктів владних повноважень, а також безпосередньо для територіальної громади. При цьому виявлено, що муніципальні санкції відповідальності органів місцевого самоврядування є конкретними проявами методів, засобів та прийомів створення передумов та гарантування відповідальної діяльності зазначених суб'єктів.

4. Визначено, що суб'єкт може бути відповідальний лише в тій мірі, в якій він є вільним в своїх діях. Крім того, суб'єкт несе відповідальність лише за те, що знаходиться в межах його прямого чи непрямого впливу. Відповідальність як регулятор взаємовідносин між суб'єктами місцевого самоврядування включає в себе позитивний та негативний аспекти, підтримуючи та обмежуючи, заохочуючи та забороняючи цілеспрямовану діяльність різноманітних осіб у системі самоврядування. При цьому поняття «відповідальність органів місцевого самоврядування» на практично-праксеологічному рівні сприйняття суспільно-правової дійсності визначається як залежність відповідальних суб'єктів від наслідків їх діяльності в межах встановленої чинним законодавством функціональної компетенції.

5. Запропоновано авторську класифікацію суб'єктів муніципально-правових санкцій та визначено відповідну комплексну систему критеріїв з виокремленням таких класифікаційних ознак: суб'єкт забезпечення (державні, громадські та самоврядні форми); об'єкт забезпечення (форми

забезпечення відповідальності представницьких, виконавчих органів, органів самоорганізації населення, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів); масштаб реалізації (загальнодержавні, регіональні, локальні); час реалізації (постійні, періодичні, разові); за характером (організаційні, правові, економічні, психологічні).

6. З'ясовано, що відповідальність органів місцевого самоврядування має такі функції: регулятивну (формування поведінки посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, визначення межі між правомірним і злочинним), превентивну (попередження скоєння неправомірних дій), каральну (настання негативних для суб'єкта відповідальності наслідків), виховну (формування у суб'єктів шанобливого ставлення до існуючих норм), відновлювальну (відновлення порушених неправомірними діями суспільних відносин). Відповідальність органів місцевого самоврядування проявляється в різних формах та має різні види (юридична, професійна, морально-етична, політична, громадянська). Відповідно до галузі права, можна виокремити конституційну, кримінальну, адміністративну, цивільно-правову (майнову), дисциплінарну. Згідно з суб'єктом, перед яким несуть відповідальність органи місцевого самоврядування, існує відповідальність зазначених органів перед територіальною громадою, перед фізичними та юридичними особами, перед державою.

7. Визначено, що однією з найбільш важливих проблем, які стримують становлення дієвих органів місцевого самоврядування та перешкоджають створенню системи їх відповідальності, є проблема недостатнього конституційно-правового та муніципально-правового регулювання вказаних інститутів на сучасному етапі становлення і розвитку національної правової системи України.

8. З'ясовано, що відсутність дієвої системи відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні обумовлена, у тому числі, низькою ефективністю функціонування конкретних суб'єктивних інстанцій відповідальності. Зокрема пасивність територіальних громад, настрої утриманства та патерналістські установки населення, недостатній контроль з боку виборців, правоохоронних і судових органів призводять до послаблення їх впливу на суб'єкт відповідальності, суттєвого обмеження функцій відповідної інстанції чи взагалі втрати нею своєї ролі.

9. Виявлено, що на концептуальному рівні забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування потребує негайної та комплексної практичної реалізації комплекс послідовних заходів по відношенню до всієї системи муніципально-правової відповідальності (суб'єкт, об'єкт, інстанція, норми та взаємозв'язки між ними), що є необхідною передумовою формування ефективного механізму здійснення місцевого самоврядування в Україні.

10. З'ясовано, що одним із шляхів забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні є прийняття закону «Про банкрутство органів місцевого самоврядування» та запровадження

процедури заміни сільських, селищних та міських голів уповноваженими представниками держави, запровадження ефективного державного контролю за фінансовими потоками і належним виконанням делегованих повноважень самоврядними органами.

11. Визначено, що становлення системи самовідповідальності органів місцевого самоврядування потребує відповідного комплексу норм (кодекс поведінки, етичний кодекс тощо), які б визначали «внутрішні» правила поведінки посадових осіб та депутатів місцевих рад, удосконалення етичних регуляторів діяльності означених суб'єктів публічної влади, забезпечення професійного відбору кадрів у системі місцевого самоврядування. Підставою відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб мають бути невиконання ними обов'язків та некомпетентні діяння в межах законодавчо визначеної компетенції та фактично наданих можливостей її практичної реалізації у поточній діяльності.

12. Визначено, що відповідальність органів місцевого самоврядування має забезпечуватися через становлення та подальший розвиток територіальної громади як дієвої інстанції, ініціативність та активність населення, вимогливість та змістовність запитів до означених суб'єктів публічної влади з боку жителів. Реформування передбачає перетворення психології індивідуалізму і утриманства членів територіальної громади в ідеологію соціальної відповідальності, партнерства громадян і органів місцевого самоврядування.

13. Визначено, що зарубіжний досвід правового регулювання інституту відповідальності органів місцевого самоврядування загалом демонструє наявність різноманітних форм її практичного забезпечення. Вагому роль у цьому відіграють територіальні колективи, які, формуючи запити до муніципальних органів і їх посадових осіб та порівнюючи отримані відповіді з нормами й інтересами місцевої спільноти, її прагненнями та цінностями, разом зі спеціальними державними органами функціонують як ефективні інстанції у системі відповідальності, що мають реальні та стабільно-усталені важелі впливу на діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

1. Топузов В. І. «Суб'єкти муніципально-правових санкцій» / В. І. Топузов // Електронне наукове видання «Порівняльно-аналітичне право» юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет». № 3. – Ужгород, 2015. – С. 55-57.

2. Топузов В. І. Муніципально-правова відповідальність в системі муніципального права України / В. І. Топузов // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. – Випуск 27. Том 1 : Збірник наукових праць. – Ужгород, 2014. – С. 118-121.

3. Топузов В. І. Конституційно-правова відповідальність органів місцевого самоврядування / В. І. Топузов // Вісник Маріупольського

державного університету. Серія : Право. Збірник наукових праць. – Випуск 5 – Маріуполь, 2013. – С. 245-250. (Видання включено до міжнародної наукометричної бази даних «Index Copernicus International» (Польща)).

4. Топузов В. І. Роль муніципально-правових санкцій в функціонуванні держави / В. І. Топузов // Вісник Маріупольського державного університету. Серія : Право. Збірник наукових праць. – Випуск 7. – Маріуполь, 2014. – С. 351-356. (Видання включено до міжнародної наукометричної бази даних «Index Copernicus International» (Польща)).

5. Топузов В. І. Перспективи розвитку законодавства України щодо муніципально-правових санкцій / В. І. Топузов // Вісник Маріупольського державного університету. Серія : Право. Збірник наукових праць. Випуск 8. – Маріуполь, 2014. – С. 93-99. (Видання включено до міжнародної наукометричної бази даних «Index Copernicus International» (Польща)).

6. Топузов В. І. Роль муніципальних санкцій в функціонуванні держави / В. І. Топузов // Матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих учених : Зб. тез наук. праць / За заг. ред. К. В. Балабанова. – Маріуполь : МДУ, 2015. – С. 286-288.

7. Топузов В. І. Муніципальна відповідальність в системі муніципального права України / В. І. Топузов // Матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих учених : Зб. тез наук. праць / За заг. ред. К. В. Балабанова. – Маріуполь : МДУ, 2014. – С. 17-18.

8. Топузов В. І. Відповідальність органів місцевого самоврядування / В. І. Топузов // Матеріали круглого столу «Конституційна реформа в Україні: проблеми та виклики сьогодення». – Маріуполь : ЕПФ МДУ, 2014. – С. 59-61.

## АНОТАЦІЯ

Топузов В. І. Муніципально-правові санкції в Україні: проблеми теорії та практики. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків. – 2016.

Дисертація присвячена теоретичному обґрунтуванню санкцій муніципальної відповідальності органів місцевого самоврядування, а також розробці рекомендацій щодо впровадження цих санкцій в практику самоврядування.

Виявлено, що невід’ємною складовою інституту місцевого самоврядування є відповідальність, яка нерозривно пов’язана з сукупністю прав і свобод територіальної громади та створених нею органів.

Запропоновано авторське концептуально-узагальнююче визначення юридичної категорії «муніципально-правові санкції», під якими слід розуміти негативні наслідки за порушення норм муніципального законодавства, що настають для органів та посадових осіб місцевого



самоврядування як суб'єктів владних повноважень, а також безпосередньо для територіальної громади. Виявлено, що муніципальні санкції відповідальності органів місцевого самоврядування є конкретними проявами методів, засобів та прийомів створення передумов та гарантування відповідальної діяльності зазначених суб'єктів.

Запропоновано класифікацію муніципальних санкцій відповідальності органів місцевого самоврядування з виокремленням таких класифікаційних ознак: суб'єкт забезпечення (державні, громадські та самоврядні форми); об'єкт забезпечення (форми забезпечення відповідальності представницьких, виконавчих органів, органів самоорганізації населення, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів); масштаб реалізації (загальнодержавні, регіональні, локальні); час реалізації (постійні, періодичні, разові); за характером (організаційні, правові, економічні, психологічні).

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, територіальна громада, відповідальність, система відповідальності, санкція, форма забезпечення відповідальності, інстанція відповідальності, забезпечення відповідальності.

Топузов В. И. Муниципально-правовые санкции в Украине: проблемы теории и практики. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата наук по юридическим наукам по специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право. – Харьковский национальный университет внутренних дел. – Харьков. – 2016.

Диссертация посвящена теоретическому обоснованию санкций муниципальной ответственности органов местного самоуправления, а также разработке рекомендаций по внедрению этих санкций в практику самоуправления.

Выявлено, что неотъемлемой составляющей института местного самоуправления является ответственность, которая неразрывно связана с совокупностью прав и свобод территориальной общины и созданных им органов.

Предложено авторское концептуально-обобщающее определение юридической категории «муниципально-правовые санкции», под которыми следует понимать негативные последствия за нарушение норм муниципального законодательства, наступающие для органов и должностных лиц местного самоуправления как субъектов властных полномочий, а также непосредственно для территориальной общины.

Выявлено, что муниципальные санкции ответственности органов местного самоуправления являются конкретными проявлениями методов, средств и приемов создания предпосылок и обеспечения ответственной деятельности указанных субъектов.

Предложена классификация муниципальных санкций ответственности органов местного самоуправления с выделением таких классификационных признаков: субъект обеспечения (государственные, общественные и самоуправляющиеся формы) объект обеспечения (формы обеспечения

ответственности представительных, исполнительных органов, органов самоорганизации населения, должностных лиц местного самоуправления, депутатов); масштаб реализации (общегосударственные, региональные, локальные); время реализации (постоянные, периодические, разовые); по характеру (организационные, правовые, экономические, психологические).

**Ключевые слова:** местное самоуправление, территориальная община, ответственность, система ответственности, санкция, форма обеспечения ответственности, инстанция ответственности, обеспечение ответственности.

Topuzov V. I. Municipal legal sanction in Ukraine: problems of theory and practice. – Eligible right as manuscript.

Dissertation for getting a scientific degree of Candidate of Legal Sciences in specialty 12.00.02 – constitutional law; municipal law. – Kharkiv National University of Internal Affairs. – Kharkiv, 2016.

The thesis is devoted to theoretical substantiation sanctions municipal responsibility of local governments, as well as developing recommendations for the implementation of these sanctions in practice governments.

Revealed that an integral institution of local government is responsible, which is inextricably linked to a set of rights and freedoms of the local community and authorities created by it.

Revealed that the «municipal sanction of local government responsibility» is a concrete manifestation of methods, tools and techniques to create prerequisites and ensure the important work of these entities.

Revealed that municipal sanctions responsibilities of local government are concrete manifestations of methods, tools and techniques to create preconditions and ensure responsible activities of these entities.

The classification of sanctions municipal accountability of local governments form the following classifications: the subject security (state and local self-government forms); facility security (forms of security responsibilities representative and executive bodies, community organizations, local government officials, members); the scale of implementation (national, regional, local); the implementation's time of (permanent, periodic, single); the nature (organizational, legal, economic, psychological).

**Keywords:** local government, local community, responsibility and accountability system, sanction, a form of accountability, authority responsibility, ensure accountability.