

УДК 340.134:352(477)

Г. І. САЛІВОН,

аспірант

Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЕ ВИЗНАЧЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИХ САНКЦІЙ

Розглянуто різні значення поняття «санкція», що використовуються в суспільстві, а також визначення поняття муніципально-правових санкцій, що існують у науці муніципального права, їх загальні та особливі риси, зокрема такі, як: статус елемента належного захисту муніципально-правових норм та правовідносин, характерні ознаки галузі муніципального права, форми вираження муніципально-правової відповідальності, їх місце, значення та роль, особливі суб'єкти їх застосування та суб'єкти-правопорушники тощо. Надано авторське визначення поняття муніципально-правових санкцій.

Питанням санкцій приділялося достатньо уваги з боку теоретиків права, зокрема С. С. Алексєєва, В. В. Копєйчикова, О. Е. Лейста, С. М. Олейникова, О. В. Петришина, П. М. Рабіновича, М. В. Соболева, М. В. Цвіка тощо. Дослідженням проблематики санкцій та юридичної відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування займалися українські вчені М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, В. В. Кравченко, П. М. Любченко, О. Ю. Лялюк, О. Г. Остапенко, М. В. Пітцик, В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко, О. Ф. Фрицький тощо, у роботах яких проводився аналіз сутності зазначених питань у цілому, розглядалися види й деякі аспекти реалізації муніципально-правових санкцій, але лише в загальному вигляді, здебільшого при вивченні різновидів юридичної відповідальності щодо посадових осіб муніципальної влади. Детального розгляду вказаного правового інституту в Україні, зокрема цілісного, поглибленого розкриття його специфіки, ще не проводилось.

У російській правовій науці проблематика муніципально-правових санкцій знайшла відображення в працях І. О. Алексєєва, М. С. Долгополової, А. О. Кондрашова, О. О. Кутафіна, М. М. Черногора, О. П. Чиркова, К. С. Шугріної тощо. Названими науковцями напрацьовано значний обсяг теоретичного матеріалу стосовно заходів муніципально-правової відповідальності й особливостей їх застосування в Російській Федерації. Їх здобутки можуть бути використані у процесі наукового осмислення й розроблення пропозицій щодо оптимізації правової регламентації засад муніципального будівництва в Україні.

Метою даної статті є визначення теоретично-правових підходів до поняття муніципально-правових санкцій, висвітлення їхніх ознак і специфічних рис даного правового явища.

Теоретичне дослідження санкцій і відповідальності, як і взагалі будь-яке теоретичне дослідження, починається там, де з'являються узагальнені поняття, категорії, теоретичні моделі, концепції, що дозволяють працювати з ними як з ідеалізованими об'єктами, відносно самостійними стосовно емпіричного матеріалу [Див.: 1]. Під словом «санкція» в суспільстві, науці, літературі, законодавстві розуміють різні поняття.

Санкція (від лат. *sanctio* – непорушна постановка) – це 1) схвалення; 2) затвердження відповідним державним органом якогось акта, що надає йому сили закону; 3) складова частина статті закону, в якій визначено заходи державного впливу в разі невиконання даного закону [2, с. 599].

Санкція – обов'язковий елемент будь-якої юридичної відповідальності (у негативному її аспекті), в тому числі і муніципально-правової. При цьому санкція є і характерною рисою кожного галузевого різновиду юридичної відповідальності, що цілком справедливо можна сказати і про муніципально-правову відповідальність. Специфіка санкцій муніципально-правової відповідальності відрізняє її від інших видів юридичної відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

На думку В. Ф. Погорілка та В. Л. Федоренка, слід критично ставитися до пануючого раніше в 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 [3].

Так, наприклад, автори одного з навчальних посібників з муніципального права України – В. В. Кравченко та М. В. Пітцик, аналізуючи

питання відповідальності в муніципальному праві, зазначають, що переважна більшість норм муніципального права не містить санкцій, і відповідальність за їх порушення передбачається іншими галузями національного права України [4, с. 334]. Такий підхід є спірним принаймні тому, що кожна галузь права повинна забезпечувати реалізацію своїх норм власними засобами і в тому числі, якщо це необхідно, санкціями: наявність заходів відповідальності – це така сама ознака галузі, як і «власні» суспільні відносини та «власні» норми» [4]. При цьому, на нашу думку, слід вказати, що визнані у науковому світі санкції кримінальної, адміністративної, цивільної, конституційної та інших видів юридичної відповідальності в місцевому самоврядуванні без муніципально-правових санкцій не можуть повною мірою та належним чином забезпечити захистом усі норми муніципального права та муніципальні правовідносини, в результаті чого деякі муніципально-правові норми та правовідносини залишаються поза реальним захистом і можуть порушуватись без жодних наслідків.

Усе це викликає необхідність створення ефективної системи захисту (охорони) муніципальних правовідносин, окреме місце в якій посідатимуть муніципально-правові санкції.

Незважаючи на це, досі в юридичній науці тривають дискусії як щодо відповідальності у сфері місцевого самоврядування, так і щодо санкцій, які застосовуються в даній сфері. Існує група вчених, що вказують на передчасність тверджень про наявність муніципально-правової відповідальності (такої думки дотримуються, зокрема, О. В. Батанов та М. О. Баймуратов). Деякі вчені звертають увагу на виникнення нових реалій у вказаній сфері суспільного життя та існування муніципально-правових санкцій і муніципально-правової відповідальності (В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко, П. М. Любченко тощо).

Наукова дискусія стосується передусім питань існування муніципально-правових санкцій, видів санкцій у сфері місцевого самоврядування, суб'єктів застосування таких санкцій, взагалі віднесення існуючих негативних наслідків до категорії санкцій юридичної відповідальності. Щодо цього О. В. Батанов та М. О. Баймуратов зазначають, що «говорити про муніципально-правову відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності поки що передчасно» [5, с. 429], тому пропонують розглядати її як підвид конституційно-правової відповідальності. При цьому, на їх

думку, належна поведінка суб'єктів муніципальних правовідносин має гарантуватися конституційно-правовими санкціями, а не муніципально-правовими. Вони також указують, що конституційно-правові санкції «застосовуються лише у зв'язку з необхідністю забезпечення належного виконання муніципально-правових норм; конституційно-правова санкція існує як санкція норми муніципального права» [5, с. 443–444]. Учені роблять такі висновки, незважаючи на те, що, на їх думку, «кожна галузь права повинна забезпечувати реалізацію своїх норм власними засобами і в тому числі, якщо це необхідно, санкціями: наявність заходів відповідальності – це така сама ознака галузі, як і “власні” суспільні відносини та “власні” норми» [5, с. 443]. Таким чином, виникає незрозуміла ситуація, коли норми конституційного права, зокрема конституційно-правові санкції, забезпечують належне існування норм іншої самостійної галузі права – муніципального права України, при цьому конституційно-правові санкції існують як санкції норми муніципального права, що нелогічно.

На відміну від вищевказаних вчених, В. Ф. Погорілко та В. Л. Федоренко ведуть мову саме про муніципально-правові санкції, які й забезпечують реальне та належне функціонування муніципально-правових норм та муніципальних правовідносин. На їх думку, «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 ущемлення 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» [3].

Особливостями, що становлять підґрунтя для виділення муніципально-правових санкцій як самостійного виду санкцій, на думку вказаних учених, є те, що вони відіграють специфічну роль, яка зумовлена суб'єктно-об'єктними характеристиками муніципальних правовідносин. Головне призначення муніципально-правових санкцій – організуюче, стимулююче, виховальне, превентивне (профілактичне). Можливість реального застосування санкцій існує як останній захід, необхідні муніципально значущі результати досягаються переважно правовими та організаційними засобами, практичною діяльністю суб'єктів самоврядних відносин [3].

Для муніципально-правових санкцій, як стверджують В. Ф. Погорілко та В. Л. Федоренко, характерні й особливі суб'єкти, які їх застосовують. Це або безпосередньо територіальні громади, або органи та посадові особи місцевого самоврядування чи органи державної влади [3].

На нашу думку, держава повинна відігравати в даному випадку лише другорядну або суто технічну роль, надаючи уповноваженим суб'єктам муніципального права, суб'єктам юрисдикції у відносинах щодо застосування муніципально-правових санкцій можливість самостійно захистити муніципальні правовідносини, відновити стан законності та правопорядку на місцевому рівні, у питаннях, що становлять муніципальне значення, – владнати ситуацію, що виникла, інакше існування муніципально-правових санкцій і надалі буде декларацією українського законодавства, а позиція громадян в місцевому самоврядуванні залишиться пасивною.

Санкції «застосовуються лише у зв'язку з необхідністю забезпечення належного виконання муніципально-правових норм... муніципально-правова санкція існує не як санкція будь-якої однієї норми муніципального права. Переважно це узагальнена санкція, яка застосовується за порушення системи норм муніципального права» [3].

На нашу думку, одна санкція може гарантувати належне існування декількох норм одразу, і незалежно від того, кілька норм порушено чи одну, вона може і має бути застосована.

Як указують вітчизняні науковці, муніципально-правові санкції «застосовуються не лише в разі порушення суб'єктом муніципально-правових відносин юридичного закону, а й у разі якщо поведінка, діяльність (дія або бездіяльність) вказаних суб'єктів порушує норми моралі чи є невинною з формально-юридичної точки зору (наприклад, здійснення аморального проступку або коли про посадову особу чи депутата місцевої ради можна сказати, що вони «не впоралися з обов'язками», «не виправдали довіри» виборців тощо). Дана риса муніципально-правових санкцій обумовлена тим, що вони певною мірою є проявом політико-правової відповідальності суб'єктів конституційних відносин, межі яких визначаються не тільки юридичними нормами, а й політико-ідеологічними, моральними, організаційними чинниками» [3].

Ми не можемо погодитися з такою позицією, адже якщо застосування муніципально-

правової санкції за порушення норм суспільної моралі не передбачено законодавством, то санкція муніципально-правової відповідальності не може бути застосована, оскільки це від юридичної відповідальності, а без порушення не може в норми права юридичної відповідальності. Тому належна поведінка має бути передбачена на рівні нормативно-правових актів, що становлять правову основу організації та діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, наприклад щодо їх статусу, а порушення норм моралі або вчинення аморального проступку має бути передбачено законодавством як підстава застосування муніципально-правової відповідальності, наприклад як у дисциплінарному статуті працівників прокуратури чи органів внутрішніх справ. У цьому і виявляється правова складова політико-правової відповідальності. Політико-ідеологічні, моральні, організаційні чинники можуть впливати на стан законодавства, але в будь-якому разі підстави мають чітко бути зазначені в законодавстві, хоча б за допомогою оціночних понять, таких, як, наприклад, наявність аморального вчинку.

Як зауважують В. Ф. Погорілко та В. Л. Федоренко, «Наявність означених моментів безумовно підсилює суспільну значущість муніципально-правових санкцій, а їх застосування безумовно слугуватиме підвищенню результативності діяльності суб'єктів муніципальних відносин в процесі вирішення питань місцевого значення» [3].

П. М. Любченко зазначає, що «муніципально-правові санкції – закріплена нормою права можливість (загроза) примусу, настання невідгідних наслідків у разі порушення правила, визначеного в диспозиції» [6, с. 341]. Слід зазначити, що таке визначення деякі вчені вважають загальним, адже, по-перше, в ньому не вказується, нормою якої галузі права закріплюється можливість виникнення невідгідних наслідків, примусу; по-друге, немає вказівки на правопорушника; по-третє, не вказується, до суб'єкта яких правовідносин може бути застосований такий примус; по-четверте, незрозуміло, на правило або диспозицію норми права якої галузі посягнув правопорушник. Наведені питання є суттєвими і на них передусім має давати відповідь дефініція муніципально-правової санкції в першу чергу.

К. М. Заболотських указує, що «формою вираження муніципально-правової відповідальності виступають муніципально-правові

санкції» [7, с. 10]. Муніципально-правовими санкціями (заходами відповідальності) вчений називає закріплені в муніципально-правових нормах заходи публічного примусу, що тягнуть несприятливі наслідки та застосовуються в особливому процесуальному порядку до органів та посадових осіб місцевого самоврядування за скоєння (вчинення) муніципального правопорушення [7, с. 19].

Кількість наукових робіт та публікацій з аналізованого питання постійно збільшується, що свідчить про те, що відбуваються якісні суспільно-політичні зміни, і про те, що дана тематика поступово набуває актуальності та суспільного значення в Україні.

Таким чином, під муніципально-правовою санкцією як формою вираження муніципально-правової відповідальності в негативному аспекті слід розуміти певні негативні наслідки, що

передбачені нормою муніципального права, та застосовуються територіальною громадою або спеціально-уповноваженими на те органами чи посадовими особами місцевого самоврядування до суб'єкта муніципальних правовідносин за порушення муніципального законодавства.

Розроблення теоретичних проблем муніципально-правових санкцій і муніципально-правової відповідальності має велике як теоретичне, так і практичне значення, бо галузь і наука муніципального права нині перебувають на стадії становлення та початкового розвитку. При цьому муніципальні правовідносини перебувають у стані постійного руху, у динаміці, що вимагає оновлення та адаптації законодавства відповідно до вимог сьогодення. Це надасть змогу якомога досконаліше урегулювати суспільні відносини на рівні місцевого самоврядування.

Список використаної літератури

1. Денисов А. И. Методологические проблемы теории государства и права : учеб. пособие / А. И. Денисов. – М. : Моск. гос. ун-т, 1975. – 118 с.
2. Словник іншомовних слів / ред. О. С. Мельничук. – К. : Голов. ред. УРЕ, 1977. – 776 с.
3. Погорілко В. Ф. Конституційне право України [Електронний ресурс] : підручник / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – 2-ге вид., переробл. та доопр. – К. : Прав. єдність, 2010. – 428 с. – Режим доступу: http://pidruchniki.ws/17280924/pravo/sanktsiyi_munitsipalno-pravovoyi_vidpovidalnosti#601.
4. Кравченко В. В. Муніципальне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Атіка, 2003. – 672 с.
5. Батанов О. В. Муніципальне право України : підручник / О. В. Батанов. – Х. : Одіссей, 2008. – 528 с.
6. Любченко П. М. Муніципальне право України : навч. посіб. / П. М. Любченко. – Х. : ФІНН, 2012. – 496 с.
7. Заболотских Е. М. Муниципально-правовые санкции как форма выражения ответственности в системе местного самоуправления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Заболотских Е. М. – М., 2007. – 26 с.

Надійшла до редколегії 17.09.2012

САЛИВОН Г. И. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВЫХ САНКЦИЙ

Рассмотрены различные значения понятия «санкция», используемые в обществе, а также существующие в науке муниципального права определения понятия муниципально-правовых санкций, их общие и особенные черты, такие, как: статус элемента надлежащей защиты муниципально-правовых норм и правоотношений, характерные черты отрасли муниципального права, формы выражения муниципально-правовой ответственности, их место, значение и роль, особенные субъекты их применения и субъекты-правонарушители и т.п. Дано авторское определение понятия муниципально-правовых санкций.

SALIVON G. THEORETICAL DEFINITION OF MUNICIPAL SANCTIONS

Different means of concept «sanction», which it's used in society are described, and definitions of concept «municipal sanctions», existed in science, general traits and features, such as: status of element of appropriate protection for municipal and legal norms and municipal and legal relations, characteristic features of municipal law, forms of expression of municipal liability, its place, importance and role, special subjects of its application and subjects-offenders etc. The author's definition of concept of municipal sanctions is given.