



УДК 340.134:352.07 (477)

## ВИДЫ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВЫХ САНКЦИЙ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ УКРАИНЫ

**Г.И. САЛИВОН**

*Национальный университет  
«Юридическая академия Украины  
имени Ярослава Мудрого»*

*e-mail: lion-46@yandex.ru*

Статья посвящена анализу системы муниципально-правовых санкций в Украине. В статье рассматриваются виды муниципально-правовых санкций, предусмотренные законодательством Украины, некоторые аспекты их реализации, подчеркиваются недостатки правовой основы их реализации, указываются возможные пути решения существующих проблем. В статье поддерживается идея создания в будущем Муниципального кодекса Украины, который должен ликвидировать существующие коллизии и пробелы отечественного законодательства. Указывается на необходимость и важность реального существования таких санкций не только для организации и функционирования местного самоуправления, но и для государства в целом.

Ключевые слова: санкции, муниципально-правовые санкции, ответственность, юридическая ответственность, юридическая ответственность в местном самоуправлении, юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципально-правовая ответственность, муниципальное право, местное самоуправление.

Санкция занимает центральное место в правовом институте юридической ответственности. Ее исследованию всегда уделялось достаточно внимания как со стороны теоретиков права, таких как С.С. Алексеев, В.В. Копейчиков, О.Э. Лейст, С.Н. Олейников, А.В. Петришин, П.Н. Рабинович, М.В. Соболев, М.В. Цвик и других, так и со стороны ученых, которые занимаются проблемами конкретных разновидностей юридической ответственности.

Исследованием проблематики санкций и юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления занимались такие украинские ученые как М.А. Баймуратов, А.В. Батанов, В.В. Кравченко, П.Н. Любченко, А.Ю. Лялюк, Е.Г. Остапенко, М.В. Питцик, В.Ф. Погорилко, В.Л. Федоренко, О.Ф. Фрицкий и другие. В работах этих ученых проводится анализ сущности указанных вопросов в целом, исследуются некоторые виды муниципально-правовых санкций, а также фрагментарно рассматриваются аспекты их реализации. Но следует отметить, что комплексное исследование этих вопросов не проводилось.

Ценность для науки муниципального права Украины имеет также опыт некоторых стран мира по вопросам исследования муниципально-правовых санкций. Так, например, в российской правовой науке проблематика муниципально-правовых санкций нашла отражение в работах И.А. Алексеева, М.С. Долгополовой, А.А. Кондрашева, О.Е. Кутафина, Н.Н. Черногора, Е.С. Шугриной и других. Вышеуказанные ученые создали мощную теоретическую базу реализации мер муниципально-правовой ответственности, которая может быть использована в процессе научного осмысления и разработки предложений относительно оптимизации правовой регламентации принципов организации и функционирования местного самоуправления в Украине.

Целью данной статьи является освещение результатов исследования системы муниципально-правовых санкций, которые содержатся в украинском законодательстве, а также анализа некоторых их особенностей и путей дальнейшего усовершенствования правовой базы их реализации.

Одной из муниципально-правовых санкций является досрочное прекращение полномочий органа или должностного лица местного самоуправления. В литературе та-



кую санкцию еще называют – досрочное лишение (изменение) конституционного статуса органа местного самоуправления, его должностных лиц<sup>1</sup>.

Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине»<sup>2</sup> к такой муниципально-правовой санкции относит: досрочное прекращение полномочий сельского, поселкового, городского, районного в городе совета (ст. 78), сельского, поселкового, городского головы (ст. 79), а также органа самоорганизации населения (ст. 80).

Право применить такую санкцию, согласно Закону Украины «О местном самоуправлении в Украине»<sup>3</sup>, имеет территориальная громада или ее часть (например, в случае досрочного прекращения полномочий органа самоорганизации населения), а относительно муниципально-правовой ответственности сельского, поселкового, городского головы, то такое право также принадлежит и представительскому органу территориальной громады, т. е. соответствующему местному совету. Реализовать это право территориальная громада может с помощью форм непосредственной демократии – местного референдума, общих собраний граждан (в случае досрочного прекращения полномочий органа самоорганизации населения).

Основаниями применения такой санкции являются нарушения Конституции или законов Украины, нарушение или ограничение прав и свобод граждан, отсутствие обеспечения осуществления предоставленных им законом полномочий. Статья 80 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине»<sup>4</sup> дополнительно устанавливает, что полномочия органа самоорганизации населения могут прекращаться досрочно в случае невыполнения решений сельского, поселкового, городского, районного в городе совета, ее исполнительного комитета, общих сборов граждан или невыполнения своих полномочий. Примером основания ответственности местного совета может быть принятие им решения с нарушением Конституции Украины, или не проведение сессии в установленные сроки без уважительных причин.

Устранения нарушений норм муниципального права, в частности признание незаконными актов органов или должностных лиц местного самоуправления в целом или их отдельных положений, приостановление действия этих актов также могут быть справедливо признаны муниципально-правовыми санкциями. Так, согласно п. 4 ст. 59 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине»<sup>5</sup> решение сельского, поселкового, городского совета в пятидневный срок с момента его принятия может быть приостановлено сельским, поселковым, городским головой и вынесено на повторное рассмотрение соответствующего совета с обоснованием замечаний; согласно п. 7 этой статьи, в случае несогласия сельского, поселкового, городского головы (головой районного в городе совета) с решением исполнительного комитета местного совета он может приостановить действие этого решения своим распоряжением и вынести этот вопрос на рассмотрение соответствующего совета; согласно п. 9 решения исполнительного комитета совета по вопросам, отнесенным к собственной компетенции исполнительных органов совета, могут быть отменены соответствующим советом; согласно п. 10 этой статьи акты органов и должностных лиц местного самоуправления по мотивам их несоответствия Конституции или законам Украины признаются незаконными в судебном порядке.

В ч. 3 ст. 20 Закона Украины «Об органах самоорганизации населения»<sup>6</sup> установлено, что решения органа самоорганизации населения, которые не отвечают действующим

<sup>1</sup> Погорілко В.Ф. Конституційне право України [Електронний ресурс] : підручник. 2-ге видання, перероблене та доопрацьоване / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко. – К. : Правова єдність, 2010 – 428 с. // Бібліотека українських підручників (pidruchniki.website) – 2010 – 2012 – Режим доступу : [http://pidruchniki.ws/17280924/pravo/sanktsivi\\_munitsipalno-pravovovi\\_vidpovidalnosti#601](http://pidruchniki.ws/17280924/pravo/sanktsivi_munitsipalno-pravovovi_vidpovidalnosti#601).

<sup>2</sup> Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (зі змінами та доповненнями станом на 8.12.2012) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Про органи самоорганізації населення [Текст] : Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III (зі змінами та доповненнями станом на 8.12.2012) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 48. – Ст. 254.



щему законодательству или принятые по вопросам, не отнесенным к его полномочиям, приостанавливаются соответствующим сельским, поселковым, городским, районным в городе советом с одновременным обращением в суд об отмене такого решения.

В юридической литературе приостановление и отмена актов рассматривались преимущественно как мера конституционной ответственности<sup>7</sup>, или как самостоятельный вид ответственности<sup>8</sup>. Мы считаем, что поскольку речь в данном случае идет об отмене или приостановлении актов органов и должностных лиц местного самоуправления, и отменяются они субъектами местного самоуправления или по их требованию, то можно утверждать, что это муниципально-правовая санкция.

Основанием применения такой санкции является издание незаконного акта, т. е. нарушающего положение Конституции или законов Украины, в том числе нарушающего нормативное предписание о незаблестности прав человека, или издание акта по вопросам, которые не входят в их компетенцию. По нашему мнению, это как раз и является проявлением нарушения норм муниципального права, то есть муниципальным правонарушением, за которое применяется указанная санкция. Мы согласны с мнением М.Д. Шиндяпиной, которая считает издание незаконных актов и решений разновидностью правонарушений<sup>9</sup>.

Анализируя санкцию приостановления и отмены актов как меру государственно-правовой ответственности, Л.П. Красовская отмечает, что неблагоприятные последствия в данном случае состоят в понижении авторитета органа (должностного лица), который принял акт<sup>10</sup>.

Некоторые ученые считают, что данная мера представляет собой лишь устранение из правового пространства акта, который в этом пространстве существовать не может, и при этом никто никого не наказывает. Само по себе признание правового акта частично или полностью незаконным, или даже неконституционным, утверждает Д.Т. Шон, не влечет за собой никаких ограничений или лишений правового или материального характера для тех, кто их издал. Отмена акта не освобождает от ответственности ее авторов<sup>11</sup>.

Мы считаем, что наряду с восстановлением правового порядка деятельности органов местного самоуправления Украины, данная муниципально-правовая санкция влечет такие последствия как отмена или приостановление актов или их отдельных частей, т. е. определенное ограничение права субъектов местного самоуправления самостоятельно решать вопросы местного значения, для чего они собственно создавались и формировались, а также правомерное блокирование их деятельности. Это является одновременно юридическим ограничением и правовым влиянием на нарушителей норм муниципального права.

Отмечая спорность этого вопроса, ученые В.Ф. Погорилко и В.Л. Федоренко, приходят к выводу, что все же можно признать приостановление действия и отмену незаконных актов одной из санкций муниципально-правовой ответственности. Они считают, что в данном случае присутствует негативная публично-правовая оценка как деятельности тех, кто издал незаконный акт, так и неблагоприятных последствий для них. При этом они указывают, что систематическая отмена актов того или иного органа либо должностного лица местного самоуправления позволяет поставить вопрос о ненадлежащем выполнении ими своих обязанностей. Именно эти два признака (негативная оценка действия и неблагоприятные последствия для субъекта), по их мнению, должны стать основ-

<sup>7</sup> Зражевская Т.Д. Ответственность по советскому государственному праву / Зражевская Т.Д.; Науч. ред.: Основин В.С. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1980. – С. 84; Колосова Н.М. Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности / Н.М. Колосова // Государство и право. – 1997. – № 2. – С. 90.

<sup>8</sup> Самощенко И.С., Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому законодательству / Самощенко И.С., Фарукшин М.Х. – М.: Юрид. лит., 1971. – С. 212-213.

<sup>9</sup> Шиндяпина М.Д. Стадии юридической ответственности: Учеб. пособие / Юридический институт МВД России. – учеб. изд. – М.: Книжный мир, 1998. – С. 86.

<sup>10</sup> См. Сивицкий В.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности: обзор научной конференции / В.А. Сивицкий // Государство и право. – 2002. – № 2. – С. 116.

<sup>11</sup> Шон Д.Т. Конституционная ответственность / Д.Т. Шон // Государство и право. – 1995. – № 7. – С. 41.



ными критериями для отнесения той или иной меры ответственности к категории санкций, в том числе конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности. Причем неблагоприятные последствия в данном случае имеют широкое толкование. Отмена акта предусматривает жесткий, категоричный императив и лишает акт всех его юридических потенций, в том числе ретроспективно. Отмена может ликвидировать все правовые последствия действия такого акта с момента его принятия<sup>12</sup>.

Что касается приостановления действия актов органов и должностных лиц местного самоуправления, то В.Ф. Погорилко, М.А. Баймуратов, Ю.Ю. Бальций и другие отмечают, что «приостановление и отмена – близкие, но не тождественные меры ответственности. Приостановление – это также отмена, но ограниченная во времени, т.е. такая, что не решает окончательно судьбу акта и не аннулирует его действие в предыдущем периоде»<sup>13</sup>.

Следует обратить внимание, что издание актов с нарушением Конституции или законов Украины является довольно негативным для государства и общества явлением, ведь порождает мысли, что можно не выполнять нормы наивысших нормативно-правовых актов Украины – законов. Если попустительствовать и не реагировать на такие правонарушения, то это вполне логично вызывает негодование в обществе, способствует отрыву органов местного самоуправления от первичного и основного субъекта местного самоуправления – территориальной громады. А одной из первоочередных целей существования и функционирования муниципально-правовых санкций является преодоление этого отрыва, восстановление связи и зависимости деятельности представителей территориальной громады от воли жителей соответствующего населенного пункта.

Издание незаконных актов местного самоуправления, безусловно, является правонарушением, поскольку это факт противоправного поведения. Согласно ч. 2 ст. 19 Конституции Украины органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать лишь на основании, в рамках полномочий и таким образом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины<sup>14</sup>. К тому же акты органов и должностных лиц местного самоуправления, выданные в пределах полномочий, определенных законом, являются обязательными к выполнению на соответствующей территории (ч. 1 ст. 144 Конституции Украины) до тех пор, пока они не будут приостановлены или отменены, несмотря на то, что они нарушают Конституцию и законы Украины.

Учитывая вышесказанное, мы считаем, что должны существовать эффективные механизмы предотвращения возникновения таких актов, например, такая муниципально-правовая санкция как их отмена или приостановление. При этом отмена акта означает возвращение в состояние, которое было до его издания. А на субъекта, который его издал, возлагаются дополнительные обязанности возместить вред, причиненный таким актом, а также все расходы, которые были связаны с изданием такого акта и реализацией его положений. Следует отметить, что это довольно суровые последствия такого противоправного поведения, если они будут применяться каждый раз, когда выявлено такое правонарушение. И это впредь поможет сделать невозможным издание незаконных актов на уровне местного самоуправления.

Еще одной законодательно закрепленной муниципально-правовой санкцией является отзыв депутата местного совета избирателями. В юридической литературе такая мера ответственности уже длительное время признается как санкция<sup>15</sup>. Для этого есть все основания. Отзыв депутата местного совета является мерой влияния, которая применяется к нему как к субъекту муниципально-правовых отношений. Эта мера воздействия вы-

<sup>12</sup> Погорілко В.Ф. Конституційне право України [Електронний ресурс] : підручник. 2-ге видання, перероблене та доопрацьоване / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко. – К. : Правова єдність, 2010 – 428 с. // Бібліотека українських підручників (pidruchniki.website) – 2010 – 2012 – Режим доступу : [http://pidruchniki.ws/17280924/pravo/sanktsivi\\_munitsipalno-pravovovi\\_vidpovidalnosti#601](http://pidruchniki.ws/17280924/pravo/sanktsivi_munitsipalno-pravovovi_vidpovidalnosti#601).

<sup>13</sup> Муніципальне право України [Текст]: підручник / В.Ф. Погорілко [та ін.]; за ред. М.О. Баймуратова. – 2-ге вид., доп. – К.: Правова єдність, 2009. – С. 595.

<sup>14</sup> Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.

<sup>15</sup> Муніципальне право України [Текст]: підручник / В.Ф. Погорілко [та ін.]; за ред. М.О. Баймуратова. – 2-ге вид., доп. – К.: Правова єдність, 2009. – С. 597.



полняет организующую и превентивную роли одновременно, т. е. депутат обязан определенным образом исполнять свои обязанности, а иначе его могут отозвать.

Отзыв – несомненно негативная оценка поведения депутата местного совета со стороны граждан, которые его избрали. Согласно п. 1 ч. 1 ст. 5 Закона Украины «О статусе депутатов местных советов»<sup>16</sup>, полномочия депутата местного совета прекращаются досрочно в случае отзыва депутата избирателями в установленном Законом Украины «О статусе депутатов местных советов» порядке без принятия решения соответствующего совета.

Существование этой муниципально-правовой санкции непосредственно связано с наличием мажоритарной избирательной системы на выборах депутатов местных советов. Согласно ст. 2 Закона Украины «О выборах депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, местных советов и сельских, поселковых, городских голов»<sup>17</sup> выборы депутатов сельских, поселковых советов проводятся по мажоритарной системе относительного большинства в одномандатных избирательных округах, а выборы депутатов областных, районных, городских, районных в городах советов, согласно ст. 3 этого же закона, проводятся по смешанной (мажоритарно-пропорциональной) системе, по которой половина от количества депутатов (общего состава) соответствующего совета избирается по мажоритарной системе относительного большинства в одномандатных избирательных округах, а другая половина – по избирательным списками кандидатов в депутаты от местных организаций политических партий в многомандатном избирательном округе.

Закрепление этой санкции в законодательстве Украины обусловлено в первую очередь, осознанием того, что в своей деятельности депутат является представителем воли его избирателей, и несет ответственность, прежде всего, перед ними. Он обязан поддерживать постоянную связь с ними, выполнять их поручения, изучать общественное мнение, изучать нужды территориальной громады, информировать о них совет и его органы, принимать непосредственное участие в их решении, систематически, не реже одного раза в месяц, вести личный прием граждан, отчитываться (не реже одного раза в полугодие) о своей работе перед территориальной громадой на собраниях избирателей по месту их трудовой деятельности или проживания. Мы уверены, что за один прием в месяц невозможно достоверно изучить мнение избирателей по поводу решения вопросов местного значения, и, как следствие, точно выражать их волю в совете, защищать интересы соответствующей территориальной громады и ее членов, реагировать на общественно-политические изменения, которые происходят в собственном избирательном округе и т.п., поэтому депутат местного совета должен чаще проводить личный прием граждан в избирательном округе.

Муниципально-правовой санкцией также является досрочное прекращение полномочий депутата по решению представительского органа, то есть по решению соответствующего местного совета, в состав которого он входит.

Согласно п. 1 ч. 2 ст. 5 Закона Украины «О статусе депутатов местных советов»<sup>18</sup> эта санкция муниципально-правовой ответственности может применяться в связи со вступлением в законную силу обвинительным приговором, по которому депутату назначено наказание, не связанное с лишением свободы.

Как отмечают В.Ф. Погорилко, М.А. Баймуратов, Ю.Ю. Бальций и другие «лишение полномочий по решению представительского органа местного самоуправления не означает, что такое решение принимается только потому, что в связи с приговором суда депутат лишается фактической возможности исполнять свои обязанности. Главное в этом случае то, что, совершив преступление, депутат теряет право продолжать осуществление

<sup>16</sup> Про статус депутатів місцевих рад [Текст] : Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV (зі змінами та доповненнями станом на 8.12.2012) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002. – № 40. – Ст. 290.

<sup>17</sup> Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів [Текст] : Закон України від 10.07.2010 р. № 2487-VI (зі змінами та доповненнями станом на 8.12.2012) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 35-36. – Ст. 491.

<sup>18</sup> Про статус депутатів місцевих рад [Текст] : Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV (зі змінами та доповненнями станом на 8.12.2012) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002. – № 40. – Ст. 290.



депутатских полномочий»<sup>19</sup>. Следует согласиться с мыслью этих ученых, так как такое поведение представителя территориальной громады является несовместимым с его деятельностью. Он должен быть примером поведения для других.

«Депутат нарушает одновременно нормы уголовного и муниципального права, например, ту, которая обязывает депутата руководствоваться в своей деятельности Конституцией Украины и действующим законодательством. Поэтому в таких случаях депутат несет двойную ответственность – и как депутат (лишение мандата), и как физический лицо (уголовное наказание)»<sup>20</sup>. По поводу последнего следует сказать, что такой правонарушитель поддается воздействию разных видов санкций: за нарушение уголовного закона – наказание по приговору суда, за нарушения муниципального права – муниципально-правовая санкция в виде досрочного прекращения полномочий депутата по решению представительского органа. И даже если фактически противоправное действие лица было одно, нарушено было одновременно несколько норм разных отраслей права – уголовного и муниципального, поэтому санкций будет несколько.

Особенностью реализации муниципально-правовых санкций в Украине является возможность привлечения к муниципально-правовой ответственности местных органов государственной власти. Это обусловлено спецификой муниципальной системы нашего государства на региональном и районном уровне. Существует возможность применения санкций к местным государственным администрациям за невыполнение делегированных им полномочий органов местного самоуправления. В данной ситуации могут быть такие негативные последствия, как лишение делегированных полномочий, выражение недоверия главе местной государственной администрации соответствующим советом и возмещение вреда, связанного с ненадлежащей деятельностью государственных администраций, который причинен соответствующим местным бюджетам. Применять такие санкции имеет право областной или районный совет (в городах Киеве и Севастополе городские и районные в городе советы к городским и районным в городе государственным администрациям).

В законодательстве Украины предусмотрена специальная процедура выражения недоверия главе местной государственной администрации. Согласно абзаца 9 ст. 118 Конституции Украины областной или районный совет может выразить недоверие главе соответствующей местной государственной администрации, на основании чего Президент Украины принимает решение и дает обоснованный ответ. В случае выражения недоверия ему двумя третьими депутатов от состава совета Президент Украины принимает решение про отставку главы местной государственной администрации, гласит абзац 10 ст. 118 Конституции Украины.

Лишение местных государственных администраций делегированных полномочий, а также возмещение вреда в связи с этим сопровождается регрессом всех средств, которые переданы из местного бюджета этим органам, а также возвращением коммунальной собственности и возмещением всех расходов, в том числе амортизационных и связанных с межбюджетными трансфертами.

Мы считаем, что возмещение вреда более тяготеет к санкциям гражданско-правовой ответственности. Лишение же местных государственных администраций делегированных полномочий и выражение недоверия главе местной государственной администрации справедливо можно отнести к муниципально-правовым санкциям. Хотя фактически нарушителем здесь является орган государственной власти (именно он ненадлежащим образом исполнял полномочия по решению вопросов местного значения, которые были делегированы ему органами местного самоуправления), однако в указанных правоотношениях этот орган приобрел права и обязанности, присущие органам местного самоуправления. Похожей является ситуация, в которой органы и должностные лица местного самоуправления привлекаются к конституционно-правовой ответственности за ненадлежащее исполнение делегированных полномочий органов государственной власти.

В системе муниципально-правовых санкций можно выделить группу так называемых «дисциплинарных» санкций. По характеру негативных последствий, призыванию,

<sup>19</sup> Муніципальне право України [Текст]: підручник / В.Ф.Погорілко [та ін.]; за ред. М.О. Баймуратова. – 2-ге вид., доп. – К.: Правова єдність, 2009. – С. 598.

<sup>20</sup> Там же.





функциям, которые выполняют эти санкции, их можно отнести к дисциплинарным. Однако, они обеспечивают не трудовую дисциплину работников органа местного самоуправления и его аппарата, должностных лиц местного самоуправления, а призваны обеспечить дисциплину во время осуществления организационных форм работы этих субъектов. Среди них можно выделить такие: предупреждение о лишении слова, лишение слова по обсуждаемому вопросу, удаление из зала заседания, постановка вопроса об отзыве и т.п.

В украинской юридической литературе в системе муниципально-правовых санкций выделяют также и «процессуальные санкции»<sup>21</sup>. Они содержатся в регламентах местных советов и применяются в случае нарушения процессуальных норм регламента.

По мнению М.А. Баймуратова, М.М. Баймуратова, Ю.Ю. Бальция, А.В. Батанова, Ю.А. Волошина, Н.К. Исаева, М.И. Корниенко, П. Н. Любченко, Б.А. Пережняка, В.Ф. Погорилко, Х.В. Приходько, М.В. Савчина, В.Л. Федоренко<sup>22</sup> и других ученых разновидностью муниципально-правовых санкций являются «имущественные санкции». Согласно ст. 77 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине»<sup>23</sup>, вред, причиненный юридическим и физическим лицам в результате неправомερных решений, действий или бездействия органов местного самоуправления, возмещается за счет средств местного бюджета, а в результате неправомερных решений, действий или бездействия должностных лиц местного самоуправления – за счет их собственных средств в порядке, установленном законом.

Мы считаем, что такие санкции не являются муниципально-правовыми. Это меры гражданско-правовой ответственности, которые применяются к органам и должностным лицам местного самоуправления.

В.Ф. Погорилко и В.Л. Федоренко к муниципально-правовым санкциям предлагают относить еще ограничение (лишение) или приостановление специального или общего статуса физического лица – члена территориальной громады. Эта санкция является временным ограничением некоторых правомочий граждан Украины со стороны государства.

Такие санкции могут применяться, например, в связи с определенными противоправными действиями граждан для влияния на правонарушителей, или для предупреждения правонарушений. Так, согласно ст. 64 Конституции Украины, в условиях военного или чрезвычайного положения могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием срока действия этих ограничений. Аналогичную норму содержит ст. 21 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине»<sup>24</sup>, которая предполагает возможность ограничения прав местного самоуправления лишь в условиях чрезвычайного или военного положения.

Мы убеждены, что такие правовые ограничения не являются муниципально-правовыми санкциями. Это или необходимые предупредительные меры, или санкции другого вида юридической ответственности, или то и другое одновременно.

В юридической литературе высказываются также идеи относительно санкций в механизме ответственности территориальных громад<sup>25</sup>. Ученые указывают, что «небла-

<sup>21</sup> См.: Муніципальне право України [Текст]: підручник / В.Ф. Погорілко [та ін.]; за ред. М.О. Баймуратова. – 2-ге вид., доп. – К.: Правова єдність, 2009. – С. 599; Погорілко В.Ф. Конституційне право України [Електронний ресурс] : підручник. 2-ге видання, перероблене та доопрацьоване / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко. – К. : Правова єдність, 2010 – 428 с. // Бібліотека українських підручників (pidruchniki.website) – 2010 – 2012 – Режим доступу : [http://pidruchniki.ws/17280924/pravo/sanktsivi\\_munitsipalno-pravovovi\\_vidpovidalnosti#601](http://pidruchniki.ws/17280924/pravo/sanktsivi_munitsipalno-pravovovi_vidpovidalnosti#601); Любченко П.М. Муніципальне право України [Текст]: навч. посіб. / П.М. Любченко, – Харків: Видавництво «ФІНН», 2012. – С. 341.

<sup>22</sup> Там же.

<sup>23</sup> Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (зі змінами та доповненнями станом на 8.12.2012) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.

<sup>24</sup> Там же.

<sup>25</sup> См.: Муніципальне право України [Текст]: підручник / В.Ф. Погорілко [та ін.]; за ред. М.О. Баймуратова. – 2-ге вид., доп. – К.: Правова єдність, 2009. – С. 598; Погорілко В.Ф. Конституційне право України [Електронний ресурс] : підручник. 2-ге видання, перероблене та доопрацьоване / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко. – К. : Правова єдність, 2010 – 428 с. // Бібліотека українських підручників



гоприятные последствия некомпетентности, пассивности граждан как раз и выступают в виде низкого уровня социальных благ (на уровне гарантированного государством минимального уровня социальных услуг на душу населения в пределах всей территории Украины)<sup>26</sup>. На сегодняшний день эта проблема остается абсолютно не решенной ни в теории муниципального права Украины, ни в украинском законодательстве.

В.Ф. Погорилко и В.Л. Федоренко предлагают отнести к муниципально-правовым санкциям также и «признание недействительным юридически значимого результата (аннулирование юридических результатов тех или других муниципально-правовых действий)», и указывают, что «данная санкция встречается в сфере правоотношений по выборам депутатов или выборных должностных лиц местного самоуправления: отмена результатов голосования, признание выборов недействительными, кассация полномочий депутатов и т.п.»<sup>27</sup>. Мы не можем полностью согласиться с отнесением указанных случаев к видам муниципально-правовых санкций, поскольку в такой ситуации при нарушении норм муниципального права нарушителем не выступает орган (член органа) или должностное лицо местного самоуправления. Не кандидата в депутаты местного совета или на должность сельского, поселкового, городского головы еще не возложены обязанности представителя территориальной громады. Действительно, правоотношения по поводу организации и проведения выборов в органы местного самоуправления являются муниципальными, и лица, участвующие в этом процессе, могут быть признаны их субъектами. Но такие вопросы: «кто привлекает к ответственности правонарушителя?», «кто имеет право применять эту санкцию?», «к кому эта санкция применяется?», «нормами какой отрасли права регламентируется процесс применения этой санкции?», а также другие – не дают нам оснований отнести эту санкцию к муниципально-правовой. Нарушителем в данной ситуации может быть или субъект, участвующий в избирательном процессе (гражданин, официальный наблюдатель и т.п.), или орган, который организывает проведение избирательного процесса (избирательная комиссия), или предоставляет в этом помощь (например, работник органов внутренних дел). Каждый несет ответственность за собственные действия согласно законодательству.

Можно согласиться с мнением С.А. Авакьяна, который, обратив внимание на своеобразный характер данной меры ответственности, указал, что «нарушение закона о выборах депутата влечет за собой отмену выборов. Оно может рассматриваться как мера государственно-правовой ответственности тех участников государственно-правовых отношений, которые не обеспечили (хотя обязаны были обеспечить) надлежащее проведение выборов. Аннулирование результатов государственно-правовых действий может быть дополнено другими мерами, в частности обновлением состава органа (например, той же избирательной комиссии)»<sup>28</sup>.

Кроме того, к органам местного самоуправления могут применяться финансовые санкции по результатам финансового контроля над их деятельностью. Такой контроль может осуществляться в формах:

- «(а) государственного контроля (реализуется органами государственной власти);
- (б) контроля органами местного самоуправления за собственными финансовыми ресурсами, разновидностями которого являются: общий контроль (осуществляется местными советами или по их поручению постоянными комиссиями), ведомственный (осуществляется специальными исполнительными органами местных советов) и внутренний (осуществляется руководителями органов и их структурных подразделений);
- (в) контроля территориальной громады;

---

ків (pidruchniki.website) – 2010 – 2012 – Режим доступу : [http://pidruchniki.ws/17280924/pravo/sanktsivi\\_munitsipalno-pravovovi\\_vidpovidalnosti#601](http://pidruchniki.ws/17280924/pravo/sanktsivi_munitsipalno-pravovovi_vidpovidalnosti#601).

<sup>26</sup> Муніципальне право України [Текст]: підручник / В.Ф.Погорілко [та ін.]; за ред. М.О. Баймуратова. – 2-ге вид., доп. – К.: Правова єдність, 2009. – С. 599.

<sup>27</sup> Погорілко В.Ф. Конституційне право України [Електронний ресурс] : підручник. 2-ге видання, перероблене та доопрацьоване / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко. – К. : Правова єдність, 2010 – 428 с. // Бібліотека українських підручників (pidruchniki.website) – 2010 – 2012 – Режим доступу : [http://pidruchniki.ws/17280924/pravo/sanktsivi\\_munitsipalno-pravovovi\\_vidpovidalnosti#601](http://pidruchniki.ws/17280924/pravo/sanktsivi_munitsipalno-pravovovi_vidpovidalnosti#601).

<sup>28</sup> Авакьян С.А. Государственно-правовая ответственность / С.А. Авакьян // Советское государство и право. – 1975. – № 10. – С. 21.





(г) общественного контроля»<sup>29</sup>.

Как отмечает П.Н. Любченко, «в сфере местного самоуправления более или менее действенным является лишь контроль за соблюдением бюджетного законодательства, все другие виды финансового контроля находятся в зачаточном состоянии или нуждаются в существенном усовершенствовании»<sup>30</sup>. Это объясняется тем, что на сегодняшний день лишь контроль за соблюдением бюджетного законодательства более или менее качественно и детально урегулирован нормами права.

В рамках исследования проблемы муниципально-правовых санкций интерес представляет применение финансовых санкций по результатам контроля органами местного самоуправления за собственными финансовыми ресурсами (общего, ведомственного, внутреннего), контроля территориальной громады, а также общественного контроля. Именно такие санкции мы можем признать муниципально-правовыми, поскольку в данных случаях происходит контроль за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления: территориальной громадой за всеми органами и должностными лицами местного самоуправления; местными советами за исполнительными органами советов и должностными лицами местного самоуправления и т.п.. При этом также осуществляется оценка их деятельности.

Вся эта система вышеприведенных мер муниципально-правовой ответственности имеет довольно важное значение для организации и функционирования местного самоуправления в Украине, обеспечения правомерного поведения органов и должностных лиц местного самоуправления, поскольку призвана обеспечивать пресечение существующих и предупреждение в будущем возможных нарушений муниципально-правовых и других норм права, а также надлежащее исполнение своих должностных обязанностей относительно защиты, охраны и обеспечения прав, свобод и законных интересов территориальной громады, стимулирование муниципальных служащих к высококачественной и эффективной служебно-трудовой деятельности.

На сегодняшний день законодательная регламентация этих мер муниципально-правовой ответственности в Украине имеет ряд недостатков, которые можно и нужно ликвидировать, в первую очередь на законодательном уровне. Одним из путей усовершенствования правовой основы существования муниципально-правовых санкций может стать принятие в Украине Муниципального кодекса, который должен не только отобразить всю систему муниципально-правовых санкций, но и детально урегулировать все процедурные моменты применения этих мер ответственности. Утверждение четкой и понятной системы муниципально-правовых санкций станет одним из элементов фундамента для построения в Украине действительно демократического, социального и правового государства.

#### Список литературы

1. Погорілко В.Ф. Конституційне право України [Електронний ресурс] : підручник. 2-ге видання, перероблене та доопрацьоване / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко. – К. : Правова єдність, 2010 – 428 с. // Бібліотека українських підручників (pidruchniki.website) – 2010 – 2012 – Режим доступу : [http://pidruchniki.ws/17280924/pravo/sanktsivi\\_munitsipalno-pravovovi\\_vidpovidalnosti#601](http://pidruchniki.ws/17280924/pravo/sanktsivi_munitsipalno-pravovovi_vidpovidalnosti#601).
2. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (зі змінами та доповненнями станом на 8.12.2012) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Про органи самоорганізації населення [Текст] : Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III (зі змінами та доповненнями станом на 8.12.2012) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 48. – Ст. 254.
4. Зражевская Т.Д. Ответственность по советскому государственному праву / Зражевская Т.Д.; Науч. ред.: Основин В.С. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1980. – 159 с.
5. Колосова Н.М. Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности / Н.М. Колосова // Государство и право. – 1997. – № 2. – С. 86-91.

<sup>29</sup> Любченко П.М. Муниципальное право Украины [Текст]: навч. посіб. / П.М. Любченко, – Харків: Видавництво «ФІНН», 2012. – С. 446.

<sup>30</sup> Там же – С. 450.



6. Самощенко И.С., Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому законодательству / Самощенко И.С., Фарукшин М.Х. – М.: Юрид. лит., 1971. – 240 с.
7. Шиндяпина М.Д. Стадии юридической ответственности: Учеб. пособие / Юридический институт МВД России. – учеб. изд. – М.: Книжный мир, 1998. – 168 с.
8. Сивицкий В.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности: обзор научной конференции / В.А. Сивицкий // Государство и право. – 2002. – № 2. – С. 114-121.
9. Шон Д.Т. Конституционная ответственность / Д.Т. Шон // Государство и право. – 1995. – № 7. – С. 35-43.
10. Муніципальне право України [Текст]: підручник / В.Ф. Погорілко [та ін.]; за ред. М.О. Баймуратова. – 2-ге вид., доп. – К.: Правова єдність, 2009. – 720 с.
11. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
12. Про статус депутатів місцевих рад [Текст] : Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV (зі змінами та доповненнями станом на 8.12.2012) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002. – № 40. – Ст. 290.
13. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів [Текст] : Закон України від 10.07.2010 р. № 2487-VI (зі змінами та доповненнями станом на 8.12.2012) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 35-36. – Ст. 491.
14. Любченко П.М. Муніципальне право України [Текст]: навч. посіб. / П.М. Любченко, – Харків: Видавництво «ФІНН», 2012. – 496 с.
15. Авакьян С.А. Государственно-правовая ответственность/ С.А. Авакьян // Советское государство и право. – 1975. – № 10. – С. 16-24.

## KINDS OF MUNICIPAL SANCTIONS IN ACCORDING TO UKRAINIAN LEGISLATION

**G.I. SALIVON**

*National university «Law academy of Ukraine named after Yaroslav the Vice»*

*e-mail: lion-46@yandex.ru*

The article analyzes of system of municipal sanctions in Ukraine. The author considers different kinds of municipal sanctions provided for by Ukrainian legislation, some aspects of its realization, it's underlined defects of legal base for its realization, and possible ways of deciding of existing problems. The article discusses the idea of creating of Municipal code of Ukraine, which will liquidate existed impacts and gaps of native legislation. The author claims the necessity and importance of practicable existing of such sanctions not only for organizations and activity of local self-government, but for state as a whole.

Keywords: sanctions, , liability, liability in local self-government, liability of local self-government bodies and officials, liability of local self-government subjects, municipal liability, municipal law, local self-government.