

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

На правах рукопису

СЛОБОДЯНИК ТЕТЯНА МИКОЛАЇВНА

УДК 342.553

**МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ МІСЦЕВИХ РАД ТА
СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ ГОЛІВ В УКРАЇНІ**

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук

Науковий керівник

Калиновський Богдан Валерійович,

кандидат юридичних наук, доцент

Київ – 2016

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1 ДОКТРИНАЛЬНА ОСНОВА ТА ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ	15
1.1 Науково-теоретична основа дослідження муніципально-правової відповідальності.....	15
1.2 Міжнародний і національний аспекти регламентації муніципально-правової відповідальності.....	46
Висновки до розділу 1	75
РОЗДІЛ 2 МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ МІСЦЕВИХ РАД ТА СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ ГОЛІВ В УКРАЇНІ: МЕТОДОЛОГІЯ ПІЗНАННЯ ТА ПРАВОВА СУТНІСТЬ	80
2.1 Методологія дослідження муніципально-правової відповідальності.....	80
2.2 Поняття, ознаки та принципи муніципально-правової відповідальності місцевих рад та сільських, селищних, міських голів в Україні.....	97
2.3 Особливості муніципально-правової відповідальності місцевих рад та сільських, селищних, міських голів в Україні.....	119
Висновки до розділу 2	146
РОЗДІЛ 3 ПІДСТАВИ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ РАД ТА СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ ГОЛІВ В УКРАЇНІ	154
3.1 Підстави муніципально-правової відповідальності місцевих рад та сільських, селищних, міських голів в Україні.....	154
3.2 Стадії реалізації муніципально-правової відповідальності місцевих рад та сільських, селищних, міських голів в Україні.....	171
Висновки до розділу 3	192
ВИСНОВКИ	199
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	213
ДОДАТОКИ	248

ВСТУП

Актуальність теми. Подальший динамічний поступ на шляху розбудови суверенної і незалежної, соціальної і правової, демократичної і соборної України неможливий без вдосконалення правового статусу органів та посадових осіб місцевого самоврядування, вагоме місце в якому посідає інститут муніципально-правової відповідальності.

Саме тому одним з ключових напрямів сучасної конституційної реформи визначено децентралізацію влади, що передбачає передачу повноважень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування. Адже саме органи місцевого самоврядування та їх посадові особи функціонують найближче до людей та відповідно можуть виявляти та вирішувати місцеві проблеми найефективніше.

Проте процес децентралізації публічної влади в Україні має здійснюватися не кулуарно, безсистемно, в інтересах певних політичних сил і фінансово-промислових груп, а на підставі ґрунтовного науково-експертного супроводження, широкого обговорення в суспільстві і найголовніше – паралельно з процесом розбудови і зміцнення інституту муніципально-правової відповідальності, який на сьогодні як цілісна категорія фактично відсутній.

У іншому випадку, проведення децентралізації публічної влади без законодавчого закріплення інституту муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів і наповнення його функціональним змістом може призвести до розбалансування системи управління, значної і необґрунтованої автономізації органів місцевого самоврядування, збільшення диспропорцій регіонального розвитку та як наслідок – реальної загрози національній безпеці України, суттєвого послаблення держави, посилення конфліктності у взаєминах державної влади з регіонами.

Ключовим складовим елементом сучасної конституційної реформи щодо децентралізації влади є питання належного нормативно-правового закріплення муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних,

міських голів.

Аналіз науково-теоретичної основи дослідження муніципально-правової відповідальності показав, що в Україні відсутні роботи, які б були безпосередньо присвячені муніципально-правовій відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування та розкривали б ці питання комплексно, ґрунтовно та системно.

Варто наголосити, що вітчизняна наука муніципального права робить перші спроби, хоча б дотично, проаналізувати проблематику муніципально-правової відповідальності. Зокрема, у зв'язку з цим, доречно звернути увагу на дисертаційні дослідження Салівона Г. І. та Топузова В. І., що присвячені муніципально-правовим санкціям (захист названих робіт відбувся 2016 року).

Разом з тим, у зарубіжній юридичній науці ці питання висвітлені значно краще. Так, можна навести низку дисертаційних досліджень, що безпосередньо присвячені муніципально-правовій відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Це роботи Алексєєва І. О., Гуркової С. Г., Долгополової М. С., Заболотської К. М., Кочерги А. О.

Водночас, окремі аспекти відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування були предметом уваги науковців Авак'яна С. А., Баймуратова М. О., Бальція Ю. Ю., Батанова О. В., Батанової Н. М., Бобрової Н. О., Болдирєва С. В., Волошина Ю. О., Ворони П. В., Григор'єва В. А., Калиновського Б. В., Корнієнка М. І., Кравченка В. В., Краснікової О. В., Куйбіди В. С., Куца Ю. О., Лазор О. Д., Лазор О. Я., Любченка П. М., Марцеляка О. В., Некряча А. І., Пітцика М. В., Погорілка В. Ф., Прієшкіної О. В., Пухтинського М. О., Савчина М. В., Серьогіна С. Г., Солоненка О. М., Солянник К. Є., Тація В. Я, Тодики Ю. М., Фененка Ю. В., Фрицького О. Ф., Чапали Г. В. та інших.

Окрім того, на наш погляд, доктринальна основа цього дослідження також включає роботи, присвячені загалом теорії юридичної відповідальності та, зокрема, проблематиці конституційно-правової відповідальності, що найбільше за своєю юридичною природою наближена до муніципально-правової

відповідальності. Серед них праці таких вчених: Алексєєва С. С., Виноградова В. О., Забровської Л. В., Зайчука О. В., Ізмайлової К. В., Калюжного Р. А., Камінської Н. В., Кашо В. С., Колодія А. М., Колосової Н. М., Краснікова О. В., Красновського М. В., Кривенко Л. Т., Кудрявцева В. Н., Кутафіна О. Є., Ліпінського Д. А., Лучіна В. О., Мельник О. В., Наливайка Л. Р., Овсепян Ж. І., Полевого В. І., Скакун О. Ф., Строговича М. С., Фадєєва В. І., Федоренка В. Л., Червяцова А. О., Черногор М. М., Чиркіна В. Є., Шаповала В. М., Шона Т. Д., Шугріної К. С. та ін.

Проте нині в юридичній науці фактично відсутнє чітке уявлення про правову природу, поняття муніципально-правової відповідальності, її форми, підстави та стадії притягнення, не сформульована дефініція муніципально-правового делікту, його складу тощо. Загалом вітчизняні науковці досить обережно використовують категорію «муніципально-правова відповідальність» або взагалі виступають проти виділення муніципально-правової відповідальності як окремого виду юридичної відповідальності, уважаючи це поки що передчасним.

Однак, на наш погляд, є всі підстави для виокремлення окремого виду юридичної відповідальності – муніципально-правової. Адже саме муніципально-правова відповідальність покликана забезпечити дієвість правових норм муніципального права, сприяти утвердженню законності та правопорядку у сфері місцевого самоврядування, захистити права суб'єктів муніципально-правових відносин від незаконних порушень і покарати винних у скоєнні муніципально-правових деліктів.

Отже, актуальність дослідження теоретичних і практичних проблем муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів, зумовлена з одного боку, необхідністю створення цілісної теорії муніципально-правової відповідальності як самостійного виду юридичної відповідальності, з іншого – нагальною потребою вдосконалення чинного законодавства України, що закріплює правовий статус органів і посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема, такий їх елемент, як муніципально-правова

відповідальність, а також євроінтеграційними прагненнями України, а, відповідно, потребою адаптації законодавства України до світових досягнень щодо інституту муніципально-правової відповідальності. Саме тому дослідження теоретичних і практичних проблем муніципально-правової відповідальності в Україні є актуальним напрямом сучасної науки муніципального права. Сукупність означених факторів й обумовили вибір даної теми дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження здійснено відповідно до пп. 1.3, 1.4 Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2011–2015 рр., затверджених загальними зборами Національної академії правових наук України (постанова № 14 від 24 вересня 2010 року); Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 років (наказ МВС України від 16.03.2015 № 275); Основних напрямів наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2014–2017 рр., схвалених вченою радою НАВС (протокол № 8 від 29 жовтня 2013 року). Тема дисертації затверджена на засіданні вченої ради НАВС (протокол № 2 від 26 лютого 2013 року), а також розглянута та схвалена відділенням державно-правових наук і міжнародного права Національної академії правових наук України (реєстраційний № 176, 2013 р.).

Мета і задачі дослідження. Метою дисертаційної роботи є комплексне дослідження муніципально-правової відповідальності місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, а також підстав і стадій її реалізації, та вироблення на підставі цього наукових і практичних рекомендацій щодо вдосконалення цього інституту муніципального права України.

Досягнення зазначеної мети зумовило необхідність розв'язання таких задач:

- визначити науково-теоретичні засади дослідження муніципально-правової відповідальності місцевих рад та сільських, селищних, міських голів;
- розглянути міжнародний і національний аспекти регламентації муніципально-правової відповідальності;
- з'ясувати методологію дослідження муніципально-правової

відповідальності місцевих рад та сільських, селищних, міських голів;

– сформулювати поняття муніципально-правової відповідальності місцевих рад та сільських, селищних, міських голів;

– визначити ознаки муніципально-правової відповідальності;

– установити принципи муніципально-правової відповідальності;

– визначити особливості муніципально-правової відповідальності місцевих рад та сільських, селищних, міських голів в Україні;

– охарактеризувати форми муніципально-правової відповідальності місцевих рад та сільських, селищних, міських голів;

– прокоментувати підстави притягнення до муніципально-правової відповідальності місцевих рад та сільських, селищних, міських голів;

– розглянути стадії реалізації муніципально-правової відповідальності місцевих рад та сільських, селищних, міських голів;

– сформулювати пропозиції щодо вдосконалення інституту муніципально-правової відповідальності місцевих рад та сільських, селищних, міських голів.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі застосування муніципально-правової відповідальності в Україні.

Предметом дослідження є інститут муніципально-правової відповідальності місцевих рад та сільських, селищних, міських голів.

Методи дослідження. Методологічне підґрунтя дисертації становить система принципів наукового вивчення інституту муніципально-правової відповідальності та сукупність методологічних підходів; загальних методів мислення; філософських, загальнонаукових і конкретно-наукових методів пізнання інституту муніципально-правової відповідальності місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, використання яких забезпечило обґрунтованість і достовірність результатів наукового пошуку.

З урахуванням особливостей предмета, мети та задач цієї роботи здобувачем застосовувалися, поряд з іншими, такі ключові методи дослідження: *діалектичний* – надав можливість розглянути інститут муніципально-правової відповідальності в його розвитку та взаємодії з іншими суспільними та правовими

явищами, продемонструвати інтегративні зв'язки муніципально-правової відповідальності із соціальною відповідальністю та іншими видами юридичної відповідальності (підрозділи 1.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2); *метафізичний* – спрямовувався на пізнання інституту муніципально-правової відповідальності як незмінного та незалежного від суспільної дійсності правового явища, осмислення останнього як інструмента забезпечення законності при реалізації права на місцеве самоврядування (підрозділи 1.2, 2.2); *історичний* – надав можливість дослідити становлення та розвиток інституту муніципально-правової відповідальності в Україні та окремих зарубіжних країнах (підрозділи 1.1, 1.2, 2.2, 2.3); *порівняльно-правовий* спрямовувався на виявлення специфічних ознак муніципально-правової відповідальності порівняно з іншими видами юридичної відповідальності (підрозділ 2.2), висвітлення закономірностей функціонування інституту муніципально-правової відповідальності в Україні та окремих зарубіжних країнах (підрозділи 1.1, 1.2, 2.2, 2.3, 3.1); *системний* – полягав у розгляді інституту муніципально-правової відповідальності як складної системи, що включає низку норм щодо підстав, стадій, суб'єктів муніципально-правової відповідальності тощо (підрозділи 2.2, 2.3., 3.1, 3.2); *функціональний* – використовувався для опрацювання стадій притягнення та настання муніципально-правової відповідальності місцевих рад та сільських, селищних, міських голів (підрозділ 3.1).

Емпіричну базу дослідження становлять результати власного соціологічного опитування, спрямованого на визначення оцінки діяльності органів місцевого самоврядування громадянами міста Кременчук і Кременчуцького району Полтавської області, які досягли 18 років. Опитано 200 респондентів, серед яких: 100 осіб – мешканці м. Кременчук і 100 осіб – мешканці Кременчуцького району Полтавської області. Крім того, проаналізовано положення 66 нормативно-правових актів стосовно закріплення підстав, форм і стадій притягнення до муніципально-правової відповідальності місцевих рад та сільських, селищних, міських голів в Україні [Додаток А].

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є

першим у вітчизняній науці комплексним монографічним дослідженням муніципально-правової відповідальності місцевих рад та сільських, селищних, міських голів з власними обґрунтованими конституційними та законодавчими пропозиціями щодо вдосконалення цього інституту муніципального права України, зокрема:

уперше:

– з'ясовано, що нинішнє фрагментарне нормативно-правове закріплення інституту муніципально-правової відповідальності негативно позначається на ефективності функціонування всієї галузі муніципального права України, оскільки за цих умов не забезпечується повноцінна реалізація норм цієї галузі права;

– виокремлено специфічні ознаки муніципально-правової відповідальності, а саме: а) суб'єктом притягнення до неї, як правило, є орган місцевого самоврядування або посадова особа місцевого самоврядування; б) спрямована на захист прав та інтересів територіальної громади; в) як і муніципальні правовідносини, має локальний, місцевий і комплексний характер; г) є засобом реалізації народовладдя в системі місцевого самоврядування; д) володіє своєрідним спектром санкцій, що передбачені нормами муніципального права; є) має не лише правовий, а й політичний характер; ж) є специфічною системою суб'єктів, які уповноважені на вирішення питань щодо притягнення до цього виду відповідальності; з) має диспозитивний характер;

– виокремлено принципи муніципально-правової відповідальності місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: а) народовладдя; б) законності; в) обґрунтованості; г) доцільності; д) невідворотності; е) своєчасності; є) справедливості; ж) диференціації; з) гласності. Класифіковано напрями впливу принципів муніципально-правової відповідальності на муніципально-правові відносини на: а) функціональний, б) ціннісний, в) засадничий;

– виявлено міцні інтегративні зв'язки муніципально-правової відповідальності з іншими видами юридичної відповідальності. Адже притягнення до одного виду юридичної відповідальності (наприклад,

адміністративної або кримінальної) передбачає, в окремих випадках, також і муніципально-правову відповідальність;

– запропоновано два варіанти усунення правової прогалини, що має місце, виходячи зі змісту ч. 2 ст. 144 Конституції України, відповідно до якої, рішення органів місцевого самоврядування через їх невідповідність Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду. Адже нині ці положення Конституції фактично позбавлені механізму реалізації, оскільки в Україні відсутні будь-які органи публічної (державної і муніципальної) влади, які мають право призупиняти рішення, наприклад, місцевих рад з одночасним зверненням до суду;

– рекомендовано розширити спектр форм муніципально-правової відповідальності ще такими як: муніципальний штраф, тимчасове покладання виконання функцій органу місцевого самоврядування на орган державної влади (частково реалізовано в Україні через інститут військово-цивільних адміністрацій), суспільний осуд (як превентивний захід перед відкликанням за народною ініціативою);

– обґрунтовано, що стадії здійснення муніципально-правової відповідальності – це певні етапи накладення на суб'єкта вчинення муніципально-правового делікту санкцій, що передбачені нормами муніципального права. При цьому стадіями муніципально-правової відповідальності є: виникнення, конкретизація та реалізація;

– розроблена нова редакція ст. 146 Конституції України, що переслідує за мету охорону конституціоналізму та збереження керованості на різних щаблях публічної влади, у тому числі муніципальної, що набуває особливої актуальності за умови децентралізації публічної влади в Україні;

– запропоновано законодавчі пропозиції щодо:

а) внесення доповнень до Регламенту Верховної Ради України. Зокрема, беручи до уваги, що Регламент парламенту України не містить чіткої процедури розгляду питання про дострокове припинення повноважень місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, доповнити Закон України «Про Регламент

Верховної Ради України» Главою 41 «Розгляд Верховною Радою України питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради, сільського, селищного міського голови» [Додаток Б];

б) внесення змін і доповнень до ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до яких передбачається право територіальних громад сіл, селищ, міст, що знаходяться в межах відповідного району чи області, достроково припинити повноваження обласних і районних рад шляхом проведення місцевого референдуму;

в) нової редакції ч. 5 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»;

г) доповнення спектру видів юридичної відповідальності поліцейських, закріплених у ст. 19 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII, окрім кримінальної, адміністративної, цивільно-правової, дисциплінарної і муніципально-правової відповідальності;

удосконалено:

– аргументацію, що є всі підстави для виокремлення муніципально-правової відповідальності як окремого виду юридичної відповідальності. Визначальними підставами є такі: а) виняткова важливість для муніципально-правових відносин; б) муніципально-правова відповідальність відрізняється за своєю правовою природою та ознаками від інших видів юридичної відповідальності; б) переважна більшість санкцій муніципально-правової відповідальності закріплена саме нормами муніципального права України тощо;

– заперечення двохаспектного розуміння муніципально-правової відповідальності (позитивного та ретроспективного);

– дефініцію муніципально-правової відповідальності місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, що являє собою окремий вид юридичної відповідальності місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, що носить політико-правовий характер, настає за скоєння муніципально-правового делікту та полягає у несприятливих, негативних наслідках для вказаних суб'єктів вчинення

правопорушення, що передбачені нормами муніципального права;

– поняття принципів муніципально-правової відповідальності, під якими запропоновано розуміти керівні ідеї, засадничі положення, фундаментальні основи, закріплені в нормах муніципального права, що встановлюють муніципально-правову відповідальність, і відображають сутність і зміст цього правового інституту, забезпечують єдині засади та ефективність притягнення до муніципально-правової відповідальності, характеризують рівень розбудови та досконалість інституту муніципально-правової відповідальності як засобу публічно-правового впливу;

– визначення підстав муніципально-правової відповідальності, під якими варто розуміти сукупність обставин, наявність яких робить муніципально-правову відповідальність можливою і належною;

– класифікацію форм муніципально-правової відповідальності місцевих рад та сільських, селищних, міських голів за наслідками муніципально-правової санкції на: а) скасування актів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів; б) зупинення дії рішень місцевої ради; в) дострокове припинення повноважень місцевої ради або сільського, селищного, міського голови;

– обґрунтування, що підстави муніципально-правової відповідальності доцільно диференціювати на підстави притягнення до муніципально-правової відповідальності та підстави настання муніципально-правової відповідальності. При цьому підстави притягнення до муніципально-правової відповідальності включають: а) нормативні; б) фактичні, в) процесуальні. Підстави настання муніципально-правової відповідальності, окрім трьох вищенаведених передбачають: а) відсутність підстав для звільнення від муніципально-правової відповідальності; б) наявність правозастосовного акта, який накладає санкцію муніципально-правової відповідальності;

– поняття муніципально-правового делікту, що являє собою діяння (дія або бездіяльність) суб'єкта муніципально-правової відповідальності, що не відповідає належній поведінці, завдає шкоду муніципально-правовим відносинам і передбачає застосування санкцій муніципально-правової відповідальності;

дістали подальшого розвитку:

– ієрархічна система джерел інституту муніципально-правової відповідальності;

– теоретичні уявлення про загальні ознаки муніципально-правової відповідальності, що характеризують її як соціально-політичний феномен, визначають місце та значення в суспільстві і державі, співвідношення та взаємозв'язки з іншими видами відповідальності;

– теза про нагальну потребу якнайшвидшого прийняття Закону України «Про місцеві референдуми», оскільки інститут місцевого референдуму надає правову можливість територіальним громадам реалізувати муніципально-правову відповідальність;

– характеристика ознак муніципально-правового делікту, якими є: а) виражений у формі дій чи бездіяльності суб'єкта муніципально-правових відносин делікт; б) протиправність; в) винність; г) суспільна небезпека; д) караність; є) спеціальний суб'єкт муніципально-правової відповідальності – як правило, органи та посадові особи місцевого самоврядування.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що в дисертації сформульовано та обґрунтовано висновки, які дозволять розширити наукове уявлення про інститут муніципально-правової відповідальності місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, а також розроблені конституційні й законодавчі пропозиції, спрямовані на удосконалення нормативно-правової регламентації цього інституту, що в підсумку має забезпечити підвищення ефективності діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні. Головні результати дослідження, представлені в дисертації, використовуються та можуть бути використані:

– у законодавчій діяльності – як теоретико-методологічне підґрунтя для вдосконалення чинного законодавства України шляхом внесення змін і доповнень до нього, розробки проектів нормативно-правових актів, спрямованих на покращення нормативно-правового закріплення підстав, форм і стадій реалізації муніципально-

правової відповідальності в Україні (акт про впровадження народного депутата України від 19 лютого 2016 р. № 117) [Додаток В];

– у навчальному процесі – при підготовці відповідних розділів підручників, навчальних посібників, навчально-методичних матеріалів з таких навчальних дисциплін, як: «Муніципальне право України», «Актуальні проблеми муніципального права України», «Конституційне право України», «Організація місцевого самоврядування», «Державне будівництво та місцеве самоврядування» (акт про впровадження Кременчуцького національного університету імені Михайла Остроградського від 15 грудня 2015 р.) [Додаток Г];

– у практичній діяльності – у вигляді теоретичних матеріалів для професійного прийняття рішень, а також при проведенні семінарів, конференцій, круглих столів (акт впровадження Світловодської районної ради Кіровоградської області від 10 вересня 2015 р. № 421) [Додаток Д].

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертації обговорено на засіданнях кафедри конституційного та міжнародного права НАВС, оприлюднено на міжнародних науково-практичних конференціях, а саме: Економіко-правові виклики 2012 року (м. Львів, 04 листопада 2011 року); Десяті осінні юридичні читання (м. Хмельницький, 18-19 листопада 2011 року); Сучасні проблеми правової системи України (м. Київ, 24 листопада 2011 року); Закарпатські правові читання (м. Ужгород, 9–10 квітня 2012 року).

Публікації. Основні теоретичні положення, висновки, пропозиції та рекомендації дисертаційного дослідження відображено в дев'яти наукових працях, з яких п'ять – статті в наукових фахових виданнях України з юридичних наук, одна стаття в науковому фаховому виданні, що включено до міжнародної наукометричної бази Index Copernicus та три тези виступів на конференціях.

РОЗДІЛ 1

ДОКТРИНАЛЬНА ОСНОВА ТА ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

1.1 Науково-теоретична основа дослідження муніципально-правової відповідальності

Грунтовне та комплексне дослідження муніципально-правової відповідальності є нині вкрай важливим і нагальним завданням для науки муніципального права, вельми необхідне для повноцінного утвердження і розвитку галузі муніципального права, але водночас, безперечно, на сьогодні є досить складним завданням.

Складність цього завдання пов'язана з тим, що вітчизняні науковці досить обережно використовують категорію «муніципально-правова відповідальність» або взагалі уникають виділення муніципально-правової відповідальності як окремого виду юридичної відповідальності, до якого можуть притягуватися суб'єкти місцевого самоврядування за порушення норм муніципального права. Фактично нині в юридичній літературі відсутнє чітке уявлення про юридичну природу, поняття муніципально-правової відповідальності, її форми, підстави та стадії притягнення, не сформульована дефініція муніципально-правового делікту, його складу тощо. Як наслідок, маємо вкрай поверховий науково-теоретичний доробок інституту муніципально-правової відповідальності, в окремих випадках – фрагментарне нормативно-правове закріплення правових, процесуальних підстав притягнення до муніципально-правової відповідальності, що в кінцевому випадку негативно позначається на ефективності функціонування інституту муніципального права України. Варто зазначити, що в сучасних умовах децентралізації публічної влади в Україні актуальність і вагомість проблематики інституту муніципально-правової відповідальності особливо посилюється.

При цьому науково-теоретичну основу муніципально-правової відповідальності, на нашу думку, складають дослідження цього інституту, що

відображені в підручниках, посібниках, монографіях, дисертаціях, науково-теоретичних публікаціях, матеріалах науково-теоретичних і практичних конференцій, круглих столів, симпозіумів та інших джерелах.

З метою найбільш повного та ґрунтовного висвітлення науково-теоретичної основи дослідження муніципально-правової відповідальності ми, найперше, проаналізувавши вітчизняні підручники з навчальної дисципліни «Муніципальне право України», дійшли таких невтішних висновків, що в них відображення категорії «муніципально-правова відповідальність» має таку специфіку:

1) в одних випадках автори взагалі уникають дослідження муніципально-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування [226];

2) в інших – виділяють особливий вид юридичної відповідальності – муніципально-правову відповідальність. Разом з тим, ототожнюють її із конституційно-правовою відповідальністю [191, с. 334–335];

3) категорично заперечують існування такого окремого виду юридичної відповідальності, як муніципально-правова. На їх думку, сучасний стан законодавчої регламентації відносин відповідальності у сфері місцевого самоврядування, а також тенденції його розвитку в сучасній Україні, переведення відповідальності здебільшого у політичну площину не дають для цього підстав [225, с. 578–579].

Аналізуючи наведене вище, слід зауважити, що політичний характер муніципально-правової відповідальності не може бути перепорою до виділення її як окремого виду юридичної відповідальності. Адже муніципально-правова відповідальність, як і конституційно-правова відповідальність, є кваліфікаційними ознаками галузей права, що регулюють і охороняють суспільні відносини, що пов'язані зі здійсненням публічної (державної і муніципальної) влади. З огляду на таку особливу правову природу конституційно-правової та муніципально-правової відповідальності, вони передбачають негативні наслідки до відповідних суб'єктів, що обумовлені правовими нормами переважно мають політичний характер.

Аналіз науково-теоретичної основи дослідження муніципально-правової відповідальності на рівні дисертаційних розвідок показав, що в Україні відсутні дисертаційні роботи, які б були безпосередньо присвячені муніципально-правовій відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування та розкривали б ці питання комплексно, ґрунтовно та системно.

Водночас варто наголосити, що вітчизняна наука муніципального права за останні роки поповнилася дисертаційними дослідженнями, присвяченим проблематиці муніципально-правових санкцій. У зв'язку з цим привертає увагу робота Салівона Г. І. «Муніципально-правові санкції як форма реалізації відповідальності в місцевому самоврядуванні» [252]. У своїй праці Салівон Г. І. аргументовано обґрунтовує, що муніципально-правова відповідальність відрізняється від конституційно-правової: по-перше, за об'єктом охорони [252, с. 30], по-друге, системою нормативно-правових актів, що закріплюють муніципально-правову відповідальність [252, с. 31], по-третє, інстанцією муніципально-правової відповідальності [252, с. 32].

Також викликає зацікавленість дисертаційне дослідження Топузова В. І. «Муніципально-правові санкції в Україні: проблеми теорії та практики» [271]. Топузов В. І. зазначає, що динамічний розвиток галузі муніципального права, законодавства про місцеве самоврядування, навіть незважаючи на появу наукових досліджень, присвяченим різним аспектам муніципально-правової відповідальності, не дозволив виробити єдину, усталену точку зору відносно визначення муніципально-правової відповідальності. Проте її особливості обумовлені, насамперед, правовою природою місцевого самоврядування – формою публічної влади, яка поєднує в собі державний і суспільний порядок [271, с. 4].

Окрім того, у контексті нашого дослідження представляють певний інтерес вітчизняні дисертації, що дотично певною мірою стосуються проблематики юридичної відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування (конституційно-правової, адміністративної, цивільно-правової, дисциплінарної), складу правопорушення, підстав притягнення та стадій притягнення до юридичної

відповідальності тощо. Ці роботи будуть предметом уваги в межах цього та інших підрозділів нашого дослідження.

Разом з тим, на нашу думку, особливу увагу найперше доцільно зосередити на дисертаційних дослідженнях, що безпосередньо присвячені муніципально-правовій відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, що в зарубіжній юридичній науці присутні і мають непоодинокий характер.

У зв'язку з цим, перш за все, доречно звернути увагу на дисертацію на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук Алексєєва І. О. «Муніципально-правова відповідальність: проблеми теорії і практики» [75]. У цій роботі автор рішуче заперечує домінуючу у вітчизняних підручниках думку, що муніципально-правова відповідальність є складовою частиною конституційно-правової відповідальності. Науковець наводить низку аргументів, які, на наш погляд, є слушними. Зокрема, на його думку, муніципально-правову відповідальність не слід ототожнювати з конституційно-правовою, уважати її частиною останньої на підставі таких критеріїв: 1) муніципально-правова відповідальність є різновидом публічно-владного примусу, а не державного примусу, як це має місце щодо конституційно-правової відповідальності; 2) притягнення до відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється на підставі норми різних галузей права (конституційного, адміністративного, цивільного тощо); 3) особливе коло суб'єктів муніципально-правової відповідальності (до них не належать органи державної влади, тоді як до суб'єктів конституційно-правової відповідальності слід також віднести органи державної влади); 4) відмінні підстави муніципально-правової та конституційно-правової відповідальності (наприклад, щодо муніципально-правової відповідальності – відкликання виборної посадової особи місцевого самоврядування здійснюється за ініціативою населення в порядку та на підставах, передбачених законом і статутом); 5) притягнення до муніципально-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування можуть здійснювати як спеціально на це уповноважені суб'єкти місцевого самоврядування, так і органи й посадові особи державної влади; 6) муніципально-

правова відповідальність застосовується в разі порушення відповідними суб'єктами нормативно-правових актів про місцеве самоврядування [75, с. 11].

З огляду на вищенаведене, ми вважаємо, що є всі підстави для виокремлення окремого виду юридичної відповідальності – муніципально-правової. Адже саме муніципально-правова відповідальність покликана забезпечити дієвість правових норм муніципального права, сприяти утвердженню законності та правопорядку у сфері місцевого самоврядування, захистити права суб'єктів муніципально-правових відносин від незаконних порушень і покарати винних у скоєнні муніципально-правових деліктів.

У контексті нашого дослідження, беззаперечно, заслуговує на увагу дисертаційна робота Черногора М. М. «Юридична відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування: питання теорії», що досліджував систему відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування і запропонував ще 1999 року розрізняти як окремий вид юридичної відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування – муніципально-правову відповідальність [294].

Зокрема в п. 3 наукової новизни названої дисертації Черногор М. М. зауважує, що доцільно ввести в науковий обіг поняття «муніципально-правова відповідальність», яка є галузевим видом відповідальності однойменної галузі права і є правовідношенням, у якому на суб'єкта (орган або посадовця) покладається правовий обов'язок виконувати умови діяльності щодо досягнення певних результатів, а у разі порушення цих умов – зазнавати певні правові наслідки негативного характеру. При цьому позитивна муніципальна відповідальність є загальною, а негативна – конкретним правовідношенням. Цей вид відповідальності охоплює стосунки відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед населенням, державою, фізичними і юридичними особами. У ній поєднуються політичні і правові заходи відповідальності [294, с. 5].

Зазначимо, що висновки, яких дійшов автор у вказаній дисертації, а також наведена в роботі аргументація щодо істинності зроблених узагальнень, мали

свого часу першопочатковий, запроваджувальний характер і були вагомим внеском у науку муніципального права. Разом з тим, ми не можемо повністю погодитися з наведеними вище положеннями п. 3 наукової новизни цієї роботи. Зокрема ми мусимо зауважити, що не погоджуємося з двохаспектним розумінням муніципально-правової відповідальності (позитивним і ретроспективним). На нашу думку, у даному випадку ставляться на одну площину правопорушник, який учинив муніципально-правовий делікт (за умови ретроспективної муніципально-правової відповідальності) та законослухняний суб'єкт, що здійснював і здійснює легітимну, законну діяльність у сфері реалізації права на місцеве самоврядування, що підлягає, на думку Черногора М. М., позитивній муніципально-правовій відповідальності. Це, на нашу думку, категорично суперечить правовій природі юридичної відповідальності, завданням якої є відновлення правопорядку і покарання винних з метою забезпечення дієвості правових приписів муніципального права. З огляду на це, категорія позитивної муніципально-правової відповідальності, яка нині зустрічається непоодинокі в зарубіжних і вітчизняних дисертаційних дослідженнях, багато в чому співпадає з поняттями правової культури, правової свідомості, що суперечить техніці детермінації понять у юридичній науці.

Тому вважаємо за необхідне навести твердження Тодики Ю. М., Тація В. Я., Бодрова І. І., Болдирєва С. В., Любченко П. М., Серьогіна С. Г., Соляник К. Є., які у монографічному дослідженні «Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів», розглядали загально-теоретичні питання юридичної відповідальності місцевих рад та їх виконавчих органів і зауважили, що серед аргументів, які доводять відсутність позитивної юридичної відповідальності, найбільш вагомими є: а) неможливість її формалізувати (юридична відповідальність завжди має зовнішній прояв); б) неможливість установлення моменту її настання; в) вона виникає й існує вже до здійснення правопорушення (дій або бездіяльності ще немає, а відповідальність вже існує) [244, с. 262]. Ми повністю підтримуємо наведені аргументи щодо відсутності позитивної юридичної відповідальності і хочемо наголосити, що вони також цілком підтверджують

відсутність позитивної муніципально-правової відповідальності. Проте вказана проблема двохаспектного розуміння муніципально-правової відповідальності, з метою встановлення об'єктивності та істинності наукового знання, однозначно потребує ґрунтовного, комплексного та системного розгляду, що буде нами здійснено в межах підрозділу 2.2. нашої роботи.

До науково-теоретичної основи дослідження муніципально-правової відповідальності належить також дисертація Долгополової М. С. «Муніципально-правова відповідальність: проблеми правового регулювання та реалізації» [140].

У своєму дисертаційному дослідженні Долгополова М. С. справедливо зауважує, що місцеве самоврядування, будучи самостійною формою реалізації влади, що належить народу, базується на системі принципів, засадничим з яких є відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед населенням. Саме здійснення діяльності органами і посадовими особами місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення за їх відповідальністю є тим підґрунтям, яке забезпечує відособленість місцевого самоврядування в якості самостійного і незалежного рівня публічної влади. У протилежному випадку саме поняття місцевого самоврядування знецінювалося б визнанням неможливості населення належним чином організувати вирішення питань місцевого значення [140, с. 4].

Ми цілком поділяємо думку цього науковця, що незважаючи на очевидну значущість, складність і новизну інститут муніципально-правової відповідальності не викликав пильної уваги вчених. Проте нині дослідження питань юридичного змісту і складу муніципально-правової відповідальності, формування якісної законодавчої бази для її реалізації стало одним з найважливіших завдань науки муніципального права [140, с. 5].

І значущість цього завдання, на нашу думку, особливо посилюється в сучасних умовах розбудови Української держави, де вагоме місце, за умови реального проведення децентралізації публічної влади, мають посісти органи і посадові особи місцевого самоврядування. Саме вони будуть вирішувати переважну більшість питань, що пов'язанні із забезпеченням прав та інтересів

територіальних громад, з максимальним повноцінним і ефективним їх утіленням у життя.

Адже, як зазначає авторський колектив Курсу лекцій з Муніципального права [224], ідеологія місцевого самоврядування відбиває дві об'єктивні соціальні потреби: з одного боку, необхідність ефективного управління справами суспільства, з іншого боку – розвиток демократії. Чим складніше суспільство, тим важче управляти економічними і соціальними процесами з центру, тому здавна місцеве самоврядування пов'язувалося із завданням децентралізації управління, передачі на місця питань, які там можуть вирішуватися найуспішніше. Місцеве самоврядування передбачає турботу про місцеві потреби населення. Найкраще ці потреби знає влада, яка безпосередньо пов'язана з жителями міст і сіл, що і забезпечує зацікавлене, відповідальне і, отже, ефективне вирішення місцевих справ. Крім того, місцеве самоврядування сприяє забезпеченню свободи особи, її самовираженню, розвитку громадянина в контексті самостійності і наполегливості. Знайомлячись з публічними справами, беручи участь у їх вирішенні, люди перестають сподіватися тільки на центральну владу і звикають покладатися на самих себе [224, с. 7].

Зважаючи на наведене, важливо при удосконаленні організації місцевого самоврядування, проведенні децентралізації публічної влади в Україні, як наслідок – наближення органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб до потреб і запитів людей, урахувати досвід зарубіжних країн. У зв'язку з цим привертає увагу монографічне дослідження «Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади» за загальною редакцією Ворони П. В. [151], яке також належить до науково-теоретичної основи нашої роботи. Адже в підрозділі 2.1. «Організація місцевої влади у Французькій республіці: досвід децентралізації та французька комуна» авторський колектив у тому числі торкається важливих питань відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування та зауважує, що проведення децентралізації влади в щодо мку розширення повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування повинно передбачати більше відповідальності цих органів через державний контроль за

виконанням повноважень. Як підсумок, констатується у монографії, в Україні ми маємо іншу ситуацію – голова громади хоча майже безконтрольний з боку держави (за винятком корупційних дій), але й набагато безправніший, ніж французький мер [151, с. 62–63].

Фактично аналогічної позиції дотримується Любченко П. М. у навчальному посібнику «Муніципальне право України» [215]. Зокрема, він зауважує, що одним з пріоритетних напрямів реформування місцевого самоврядування в Україні є децентралізація публічної влади. Адже в Україні публічна влада значною мірою залишається ще централізованою. Надмірна централізація влади призводить до: а) неповноцінності місцевого самоврядування на регіональному (область) і субрегіональному (район) територіальних рівнях – відсутності власних виконавчих органів в обласних і районних радах; б) гіперболізації повноважень місцевих державних адміністрацій, що прямо суперечить принципу субсидіарності, який закріплений в Європейській хартії місцевого самоврядування; в) відсутності правових підстав відповідальності державної влади за розробку та реалізацію державної політики у сфері місцевого та регіонального розвитку тощо [151, с. 8–9].

Водночас слід зазначити, що децентралізація не є універсальним засобом покращення місцевого управління. Необхідно пам'ятати, що надто велика автономізація місцевої влади може призвести до розбалансування системи управління, збільшення диспропорцій регіонального розвитку, унеможливлення концентрації ресурсів для загальнодержавного управління і, як наслідок, послаблення держави й посилення конфліктності у взаєминах центру з окремими адміністративно-територіальними утвореннями. Тому головним завданням територіальної організації влади стає досягнення оптимального поєднання централізації та децентралізації, побудова високоефективної інституційної системи публічної влади, раціонального розмежування повноважень владних органів [215, с. 123].

Окрім того, ми вважаємо, що ключовим елементом сучасної конституційної реформи щодо децентралізації влади є питання належного нормативно-правового

закріплення муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів.

Зважаючи на об'єкт і предмет нашого дослідження, привертає увагу також дисертаційна робота Гуркової С. Г. «Ретроспективна муніципально-правова відповідальність, її підстави та стадії притягнення: теоретико-правовий аспект» [130]. У своїй роботі Гуркова С. Г. зауважує, що муніципально-правова відповідальність є порівняно новою науковою категорією та її проблеми в муніципально-правовій доктрині розроблені недостатньо повно [130, с. 6]. У сучасній літературі з муніципального права вкрай мало робіт, спеціальним предметом розгляду яких були б виключно питання муніципально-правової відповідальності; наявні дослідження усіх аспектів проблеми муніципально-правової відповідальності не вичерпують; щодо багатьох позицій немає єдності думок. Як наслідок, самостійне і різнобічне вивчення теоретичних проблем категорії муніципально-правової відповідальності, а також її підстав і стадій притягнення має сьогодні велике значення як для доктрини муніципального права, так і для ефективної реалізації прав і свобод громадян, у тому числі, права на місцеве самоврядування [130, с. 8].

Підтримуючи в цілому висловлені вище наукові позиції Гуркової С. Г., з метою усунення наявних прогалин в юридичній науці, пошуку єдиного, уніфікованого бачення проблем реалізації муніципально-правової відповідальності ми обрали предметом розгляду третього розділу нашого дисертаційного дослідження під-стави та процедуру реалізації муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів в Україні.

Викликає зацікавлення також дисертаційне дослідження Заболотської К. М. «Муніципально-правові санкції як форма вираження відповідальності в системі місцевого самоврядування» [145].

Заболотська К. М. справедливо наголошує, що розвиток суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування, перетворення муніципального права на самостійну галузь, яка має значне практичне застосування, робить необхідним

створення системи ефективної охорони муніципально-правових відносин. Постійне відсилання до норм конституційного, адміністративного, трудового, кримінального або інших галузей права не здатне забезпечити повноцінний захист належного застосування всього кола муніципально-правових приписів, унаслідок чого багато норм муніципального права виявляються не забезпеченими силою державного примусу.

Ми підтримуємо позицію Заболотської К. М., що названа проблема передусім має бути розв'язана доктринально. У зв'язку з цим постає актуальним питання про виділення муніципально-правової відповідальності в самостійний вид юридичної відповідальності і про визнання наявності в правовій системі спеціальних примусових заходів муніципально-правової відповідальності – муніципально-правових санкцій [145, с. 3].

Привертає також увагу дисертаційне дослідження на здобуття доктора політичних наук Некряч А. І. «Місцеве самоврядування сучасної України як предмет політологічного аналізу» [230].

Некряч А. І. зауважує, що розвиток системи місцевого самоврядування на правовій основі потребує глибокого осмислення муніципальної політики, її концептуальних засад, окреслених Конституцією України та Європейською хартією місцевого самоврядування, ґрунтовного політологічного аналізу формування та функціонування інституту самоврядування. Без утвердження самоврядності не може бути мови про демократичну, правову державу, громадянське суспільство [230, с. 3].

Ми підтримуємо позицію автора вказаного дослідження, що пошук оптимальної моделі самоврядування в Україні відбувається надто повільно. Перепоною на шляху побудови цілісної концепції місцевого самоврядування є недосконалість вітчизняної теорії, якій бракує стратегічності, системності, обґрунтованості, методологічного забезпечення [230, с. 3].

Тому ми вважаємо, що наукове осмислення та законодавче вдосконалення інституту муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських,

селищних, міських голів буде важливим внеском у підвищення ефективності функціонування місцевого самоврядування в Україні.

Заслуговують також на увагу окремі положення та висновки, що були зроблені Кочергою А. О. в її дисертаційному дослідженні, присвяченому проблематиці муніципально-правової відповідальності посадових осіб і депутатів представницьких органів місцевого самоврядування [188].

Так, у своїй роботі вона акцентує, що принцип юридичної відповідальності є одним із засадничих у сучасній концепції правової демократичної держави, в умовах якої здійснюється перехід від централізованого до децентралізованого управління суспільством. Новий етап у розвитку місцевого самоврядування, процеси децентралізації, невирішеність багатьох проблем, у тому числі захисту інтересів населення і держави в цілому на законодавчому рівні, неефективна практика реалізації законів висуває в якості одного з найважливіших завдань створення дієвого контролю за органами місцевого самоврядування, забезпечення реальної юридичної відповідальності цих органів, виборних посадових осіб місцевого самоврядування [188, с. 17].

Науково-теоретична основа нашого дослідження на рівні зарубіжних дисертаційних робіт також включає дисертацію Красновського М. В. «Проблеми юридичної відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект» [195].

Красновський М. В. у своїй роботі слушно наголошує, що проблема відповідальності органів влади є однією з центральних у сучасній концепції демократії. Місцеве самоврядування є частиною системи демократії, тому ця проблема актуалізується в його теорії і практиці. Конституція закріпила місцеве самоврядування як найважливіший елемент засад конституційного ладу, як самостійну форму здійснення влади народом. Проте місцеве самоврядування зведеться лише до децентралізації влади, якщо система не включатиме механізм відповідальності органів місцевої влади перед населенням відповідної територіальної одиниці, здійснюваний на основі державного контролю за законністю в їх діяльності. Відсутність розвиненої системи такого контролю і

механізму відповідальності органів влади на будь-якому рівні неминуче призведе до деформації демократичної системи в цілому [195, с. 16].

Важливим елементом науково-теоретичної основи розкриття муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів є висвітлення цієї проблематики на рівні монографічних досліджень.

Зокрема, Баймуратов М. О., Григор'єв В. А. у своїй монографії «Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення і розвитку в Україні», розглядаючи питання щодо статутів територіальних громад, зауважили, що останні, окрім значної низки питань, також повинні розкривати важливі аспекти стосовно підстав і видів відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування [88, с. 71–72].

Підтримуючи наведену вище позицію, хочемо зауважити, що статuti територіальних громад, на нашу думку, повинні акцентувати увагу на муніципально-правовій відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, оскільки статuti територіальних громад покликані регулювати муніципально-правові відносини. Окрім того, це пов'язано з тим, що інші види юридичної відповідальності (конституційно-правова, кримінальна, адміністративна, цивільно-правова) та процедура притягнення до них, в переважній більшості, чітко регламентовані чинним законодавством України на відміну від муніципально-правової відповідальності, яка лише нині перебуває на стадії становлення. Відповідно, юридична наука та законодавець не встигають за динамічними змінами суспільних відносин у сфері реалізації права на місцеве самоврядування, які потребують нагальної охорони.

Авторський колектив (Куц Ю. О., Болдирев С. В., Тамм А. Є. та ін.) монографії «Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні» зауважують, що питання відповідальності при реалізації права на місцевого самоврядування зазнало певної модифікації та відступу від положень Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року вже на рівні Конституції України.

Зокрема, на їх думку, недоліком визначення поняття місцевого самоврядування, зафіксованого як у Конституції України, так і в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», є те, що в ньому не зазначається, що місцеве самоврядування здійснюється в інтересах місцевого населення. Тобто в цих визначеннях немає посилання на суб'єкта, в інтересах якого має здійснюватися місцеве самоврядування, на відміну від Європейської хартії місцевого самоврядування, згідно з якою ним є місцеве населення. Крім того, ані в Конституції України, ані в Законі не зазначено, що здійснення місцевого самоврядування є не тільки правом, а й обов'язком місцевих органів влади. У зв'язку з тим, що Європейська хартія місцевого самоврядування суб'єктом самоврядування вважає місцеві влади, а Конституція України і Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» – територіальну громаду, виникає проблема відповідальності за здійснення місцевого самоврядування, бо чинне законодавство не передбачає юридичної відповідальності такого суб'єкта права, як територіальна громада [282, с. 31]. Тому вважається нелогічним положення Закону про те, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою, а відповідальними за це здійснення визнаються його органи та посадові особи [234, с. 12].

Автори вказаної монографії підсумовують, що місцеве самоврядування слід розглядати як гарантоване державою право і реальну здатність територіальних громад чи їх добровільного об'єднання та органів, які вони вибирають, самостійно й під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Це поєднує територіальну громаду та представницькі органи, а також визначає відповідальність не тільки органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а й територіальної громади. Зараз така відповідальність відсутня [234, с. 18].

Водночас Куйбіда В. С. у своїй монографії «Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування», яка також належить до науково-теоретичної основи нашого дослідження, зауважує, що Всесвітня декларація місцевого самоврядування під місцевим самоврядуванням убачає право та обов'язок

місцевих органів влади регулювати та вести державні справи під свою особисту відповідальність і в інтересах місцевого населення (п. 1 ст. 2) [201, с. 14].

Разом з тим, критично переосмислюючи вказану вище пропозицію щодо відповідальності територіальних громад, на нашу думку, є проблемним питанням юридичного закріплення саме форм муніципально-правової відповідальності територіальної громади.

Адже про яку муніципально-правову відповідальність може йти мова, коли для територіальної громади законодавчо не передбачено обов'язків як таких, а як відомо, відповідальність може мати місце тоді, коли є факт невиконання обов'язку. Тому не дивно, що відповідальність територіальних громад, як і інших соціальних спільнот, завжди регулювалася правовими нормами достатньо обмежено. Здебільшого така регламентація обмежувалася цільовими установками активніше брати участь у суспільно-політичному житті, сприяти соціально-економічному розвитку території та інше, тобто в поняття відповідальності територіальних колективів вкладається позитивний зміст, переважно морального, а не правового характеру [85, с. 83].

Єдиний суб'єкт, перед яким територіальна громада може нести відповідальність, це вона сама, і така відповідальність матиме вигляд негативних наслідків через суспільно-політичну пасивність членів територіальної громади. Говорячи про відповідальність територіальних громад, слід говорити про низький рівень соціальних благ, нездорове та некомфортне середовище, високий рівень криміналізації суспільства тощо, як наслідок – небажання жителів-членів територіальної громади брати участь у механізмі муніципального управління, проявляти активну громадянську позицію.

У зв'язку з цим доречно звернути увагу на монографію Чапали Г. В. «Місцеве самоврядування в системі публічної влади: теоретико-правовий аналіз», де у другому розділі «Місцеве самоврядування та механізми його реалізації» розглядають питання відповідальності територіальних громад [288, с. 125–161].

Автор зауважує, що наділення громади правами поряд із забезпеченням реальних можливостей їх здійснення, хоча й не зобов'язує громаду до реалізації

таких прав, проте позбавляє її будь-яких підстав дорікати державі у випадку неефективності власних дій, вимагаючи від останньої прийняття на себе тягаря забезпечення реалізації інтересів місцевої спільноти. Щодо цього необхідно вести мову про відповідальність територіальної громади, яку можна охарактеризувати як відповідальність за ступінь реалізації власних інтересів [288, с. 145]. Як обґрунтовано зазначається в ряді досліджень, разом з визнанням свободи дій (правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування) держава в певному сенсі дистанціюється і від наслідків, які є результатом самостійних самоврядних дій територіальних громад [91, с. 351].

Нестандартний погляд щодо проблематики юридичної відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування висловлює авторський колектив у складі Тодики Ю. М., Тація В. Я., Бодрова І. І., Болдирєва С. В., Любченко П. М., Серьогіна С. Г., Соляник К. Є. у монографічному дослідженні «Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів» [244]. Зокрема, у підрозділі 2.5. «Проблемні питання відповідальності місцевих рад та їх виконавчих органів» вказаної праці вони пропонують ввести в науковий обіг поняття «публічно-правова відповідальність» [244, с. 260].

На їх думку, юридична відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування має певну специфіку, що дозволяє виділити її в окремий вид – публічно-правову відповідальність. Норми Конституції й законів України, які сукупно визначають режим відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування, складають конституційно-правові засади публічно-правової відповідальності. Уведення такої категорії зумовлено необхідністю систематизації форм і ступеня відповідальності, що існують у сфері організації і функціонування відносин державної влади та місцевого самоврядування. Категорія «публічно-правова відповідальність» охоплює поняття «державно-правова відповідальність» і «відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування». Головні критерії, за якими публічно-правова відповідальність відрізняється від інших видів відповідальності, виявляються в тому що її суб'єкти

відповідальні перед народом, населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць [244, с. 266].

Беззаперечно, висловлена ідея щодо виділення такого окремого виду юридичної відповідальності органів державної влади і місцевого самоврядування, як публічно-правова відповідальність, характеризується певною оригінальністю, своєрідністю та нешаблонністю підходу. Водночас ми сповідуємо більш консервативні погляди та вважаємо за доцільне, що забезпечення дієвості норм конституційного та муніципального права має здійснювати конституційно-правова та муніципально-правова відповідальності відповідно.

Науково-теоретична основа дослідження муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів відображена також на рівні навчальних посібників.

Зокрема в навчальному посібнику, підготовленому Лазор О. Д., Лазор О. Я. «Місцеве самоврядування. Вітчизняний та зарубіжний досвід», системно розглядається проблематика гарантій діяльності та відповідальність посадових осіб і органів місцевого самоврядування [205, с. 116–129]. При цьому висвітлюються такі види юридичної відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування, як: конституційно-правова, кримінальна, адміністративна, цивільно-правова. Водночас муніципально-правова відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування не виокремлюється.

Привертають увагу положення навчального посібника Любченко П. М. «Муніципальне право України» щодо відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Автор слушно зауважує, що юридична відповідальність є одним з основних елементів правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування. З'ясування сутності означених питань вимагає опрацювання проблем виду, форм, механізмів, підстав відповідальності. Однак дослідження цього питання є неможливим без визначення змісту правовідносин, у форматі яких відбувається взаємодія громадянина і структурної одиниці територіальної громади. Складність у науково-теоретичному визначенні сутності й видів правовідносин, що виникають у службовців місцевого самоврядування,

переходить і в практичну площину. Виникають певні труднощі з окреслення прав і обов'язків посадових осіб. Діяльність органів місцевого самоврядування має специфічний характер, а тому вона підлягає більш детальній правовій регламентації [215, с. 324].

У контексті нашого дослідження викликає зацікавлення посібник «Місцеве самоврядування: світовий та український досвід», у якому Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. розкривають основні проблеми, що стоять перед місцевим самоврядуванням різних країн (система міжурядових відносин, фінансування місцевого самоврядування, механізми розв'язання конфліктів між владними рівнями тощо), висвітлюється досвід становлення місцевого самоврядування в Україні в історичній перспективі, а також розкриваються окремі аспекти юридичної відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування в таких країнах: Швеція, Німеччина, Іспанія, Франція, Велика Британія, Польща і Угорщина [268, с. 181–184].

До доктринальної основи нашого дослідження належить навчальний посібник Прієшкіної О. В. «Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії» [242]. Уважаємо, що при формуванні принципів муніципально-правової відповідальності доцільно звернути увагу до підрозділу 1.2. зазначеної публікації «Співвідношення принципів місцевого самоврядування й безпосередньої демократії». Науковець, розкриваючи принцип підзвітності й відповідальності перед територіальними громадами їхніх органів і посадових осіб, зауважує, що він синергує з принципом виборності в місцевому самоврядуванні. Більше того, цей правознавець звертає увагу на формулювання цього принципу – органи й посадові особи місцевого самоврядування однозначно названі органами й посадовими особами територіальних громад, їм підзвітні й несуть відповідальність перед ними. Таким чином, закріплюючи вторинну природу органів і посадових осіб місцевого самоврядування, законодавець не тільки закріпив інституційну роль територіальної громади в їх формуванні та утворенні, але й передбачив «зворотний» зв'язок між зазначеними суб'єктами. Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи відповідають перед

населенням не тільки за прийняті рішення, але й за власні дії. Тому, за допомогою передбачених у законодавстві форм безпосередньої демократії, вони мають звітувати про свою діяльність у сфері реалізації самоврядних повноважень перед мешканцями території й мають нести за це відповідальність [242, с. 44].

У контексті нашого дослідження викликає інтерес, посібник Фененко Ю. В. «Муніципальні системи зарубіжних країн: правові питання соціальної безпеки» [277]. Ця книга присвячена муніципальним системам зарубіжних країн, їх призначенню в забезпеченні соціальної безпеки. У роботі подані короткі відомості про адміністративно-територіальний устрій різних країн, структура місцевого управління, порядок роботи і формування місцевої влади, висвітлені питання компетенції і реалізації функцій, системи фінансування місцевого управління, що забезпечує соціальну стабільність, робить життя громадян безпечним. Особливе місце в публікації відведене характеристиці стосунків між центральною і місцевою владою, включаючи форми контролю центру та відповідальності муніципальних органів.

Зауважимо, що проаналізовані вище дисертаційні, монографічні та інші дослідження, що певною мірою присвячені питанням муніципально-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, не дають всебічного і повного уявлення про науково-теоретичну основу цієї вкрай важливої та цікавої проблеми, яка потребує комплексного та ґрунтовного аналізу. Адже у нашому повсякденному житті термін «відповідальність» зустрічається досить часто у різних контекстах: моральна, політична, юридична, професійна тощо. При цьому, саме соціальна відповідальність є родовим поняттям щодо цих її різновидів.

Зважаючи на це, на нашу думку, повноцінне розкриття науково-теоретичної основи муніципально-правової відповідальності потребує також дослідження доктринальної бази соціальної та юридичної відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, що співвідноситься як часткове і загальне, порівнюючи їхні ознаки, форми, визначаючи їх спільні риси та відмінності.

Більше того, детальний, об'єктивний та істинний аналіз правової природи муніципально-правової відповідальності має базуватися на науковому доробку

науковців з теорії держави і права, філософії права, загальнотеоретичних дослідженнях юридичної відповідальності, її окремих видів. При цьому доцільно особливо акцентувати увагу на таких видах юридичної відповідальності, як конституційно-правова, адміністративна, що, на нашу думку, найбільше за своєю правовою природою наближені до муніципально-правової відповідальності.

Варто зауважити, що питання формування і розвитку, конституційно-правового статусу територіальних громад, місцевих рад, їх виконавчих комітетів, сільських, селищних, міських голів, органів самоорганізації населення, асоціацій органів місцевого самоврядування та інших елементів системи місцевого самоврядування в Україні, окремі аспекти їх соціальної та юридичної відповідальності також розглядалися в працях вітчизняних і зарубіжних науковців, таких як: Баймарутов М. О. [86], Бальцій Ю.Ю. [89], Батанов О. В. [98], Камінська Н. В. [154], Фадєєв В. І. [276], Фрицький О. Ф. [279], Чиркін В. Є. [295], Кравченко В. В. [191] та ін. Цей доробок правознавців також належить до науково-теоретичної основи дослідження муніципально-правової відповідальності.

При цьому учені по-різному підходять до тлумачення самого терміна «соціальна відповідальність», у тому числі, у сфері реалізації права на місцеве самоврядування. Так, Білецька Л. визначає соціальну відповідальність як обов'язок суб'єкта оцінити власні наміри та здійснювати вибір поведінки відповідно до норм, що відображають інтереси суспільного розвитку, а у випадку порушення їх – як обов'язок звітувати перед суспільством і нести покарання [104, с. 21]. Грищук В. К. характеризує соціальну відповідальність як соціально-нормативне явище, що являє собою добровільне та свідоме виконання і дотримання суб'єктами суспільних відносин, приписів, соціальних норм, а у випадку їх порушення – застосування до порушника заходів впливу, передбачених цими нормами. Соціальна відповідальність особи є невід'ємним елементом кожного суспільного механізму [129, с. 137].

Більш узагальнено соціальну відповідальність тлумачить Савченко І. Г., трактуючи її як форму регуляції соціальної поведінки, що має дихотомічний

характер і означає сумлінне, відповідальне ставлення людини, посадової особи, органу влади до своєї діяльності (поведінки). У випадку порушення ними прав і законних інтересів іншої сторони, невиконання своїх обов'язків і соціального призначення щодо іншої сторони, для них настають певні негативні наслідки. Соціальна відповідальність як філософська та державно-правова категорія відображає ціннісно-правовий аспект суспільних відносин. Актуалізуючи ідеї соціальної держави, дослідник переакцентує свою увагу із соціальної відповідальності людини перед суспільством і державою на соціальну відповідальність держави перед суспільством та людиною [251, с. 12].

Чепульченко Т. О. розглядає відповідальність як форму взаємозв'язку і взаємодії суспільства й особи. Відповідно, соціальна відповідальність визначається як підзвітність, як відношення особи до соціальних вимог, що виражається у конкретних діях, як свідомо вольове відношення людини до висунутих суспільством вимог і обов'язок неухильного їх дотримання, як відповідна позитивна чи негативна оцінка діяльності людини з боку суспільства [290].

Таким чином, указані вище роботи, що присвячені проблематиці соціальної відповідальності, також належать до науково-теоретичної основи нашого дослідження. З огляду на них можна подати узагальнене поняття соціальної відповідальності, що реалізується в системі місцевого самоврядування: це такий зв'язок між громадянином України, органом місцевого самоврядування та суспільством, що характеризується обов'язком громадянина України, органу місцевого самоврядування виконувати приписи соціальних норм і у разі їх порушення – нести різноманітні негативні наслідки.

Звичайно, з огляду на об'єкт і предмет нашого дослідження особливу увагу доцільно приділити роботам щодо юридичної відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, які складають вагомую частину науково-теоретичної основи муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів.

Адже юридична відповідальність є підставою виникнення у суб'єкта місцевого самоврядування, винного у скоєнні правопорушення, додаткового обов'язку зазнати певних втрат, відповідно до санкції норми права та рішення правозастосовного органу публічної влади (державної або муніципальної) або народу України чи окремої його частини (наприклад, територіальної громади). При цьому для дієвості та ефективності юридичної відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування є важливим наявність особливої процесуальної форми притягнення, реалізації відповідальності, що має відповідне нормативне закріплення та виявляється у наявності певних стадій відповідальності, кожна з яких має певне значення, межі та відповідає певним вимогам.

Разом з тим, окремі науковці, наприклад Скакун О. Ф., вирізняє два аспекти юридичної відповідальності: перспективний (або позитивний) і ретроспективний (або негативний), що відповідно передбачають різні підстави для її настання. Зміст першого аспекту відповідальності полягає в заохоченні – за виконання корисних для суспільства та держави варіантів поведінки на рівні, що перевищує загальні вимоги (морально свідоме ставлення до виконання обов'язків). Другий аспект передбачає покарання за правопорушення (юридична характеристика наслідків невиконання обов'язків) [254, с. 431]. Ми рішуче не погоджуємося із двохаспектним розумінням юридичної відповідальності (позитивним і негативним), у тому числі, у системі місцевого самоврядування. Адже за цих умов законослухняний суб'єкт (що має місце при позитивній юридичній відповідальності) і правопорушник (що має місце при негативній юридичній відповідальності) ставляться на одну площину, що категорично неправильно, виходячи з правової природи юридичної відповідальності, яка має передбачати негативні наслідки до суб'єктів, що порушують, ігнорують, не виконують правові приписи. Зважаючи на це, ми наполягаємо на ретроспективному розумінні юридичної відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, яка за цих умов є реальною гарантією конституційності, законності та правопорядку в системі суспільних відносин, пов'язаних з реалізацією права на

місцеве самоврядування.

Таким чином, з огляду на наведене та беручи до уваги нові політико-правові процеси щодо децентралізації публічної влади в Україні, інститут юридичної відповідальності набуває особливого значення для регулювання та забезпечення суспільних відносин, пов'язаних з реалізацією права на місцеве самоврядування. При цьому традиційно, як правило, виділяють конституційно-правову, адміністративну, кримінальну, цивільно-правову, дисциплінарну відповідальність як самостійні види юридичної відповідальності, що забезпечують загальну охоронну функцію.

Однак муніципально-правова відповідальність, яка, на нашу думку, беззаперечно існує поряд із зазначеними видами юридичної відповідальності та має велике значення в охороні суспільних відносин, пов'язаних з реалізацією права на місцеве самоврядування, незаслужено обділена увагою законодавця. Як наукова категорія муніципально-правова відповідальність порівняно недавно одержала наукове визнання і є всі підстави сподіватися, що в перспективі вона буде ефективною, повноцінною правовою реалією.

Разом з тим, мусимо констатувати, що доктринальні витоки муніципально-правової відповідальності найперше пов'язанні з конституційно-правовою відповідальністю. Цей взаємозв'язок, на нашу думку, обумовлений тим, що власне муніципальне право донедавна було підгалуззю конституційного права (такою ж підгалуззю, якими є на сьогодні парламентське право, виборче право, референдне право, що мають усі перспективи перетворитися на окремі, самостійні галузі національної системи права України).

З огляду на це, усебічне та повноцінне розкриття науково-теоретичної основи муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів передбачає прискіпливу увагу до доктринальної бази проблематики конституційно-правової відповідальності, що за своєю правовою природою найбільше наближена до муніципально-правової відповідальності. Переконливості цьому твердженню додає і та обставина, що дослідження конституційно-правової відповідальності в юридичній науці розглядалося правознавцями не лише щодо

органів державної влади, їх посадових і службових осіб, а й щодо органів місцевого самоврядування, сільських, селищних, міських голів та інших елементів системи місцевого самоврядування.

Наявні в Україні наукові дослідження з цього питання знайшли своє відображення на початку ХХІ століття в роботах українських учених-конституціоналістів, які розглядали питання розв'язання загально-теоретичних проблем конституційно-правової відповідальності як окремого виду юридичної відповідальності, що, як справедливо зауважує Наливайко Л. Р., має важливе значення в системі «стримувань» і «противаг» [129, с. 48].

Беручи до уваги наведене, можна виокремити такі роботи: Авдеєнкова М. П. «Конституційно-правова відповідальність» [71], Батанова Н. М. «Конституційні делікти в Україні: проблеми теорії та практики» [100], Виноградов В. О. «Конституційно-правова відповідальність: питання теорії і правового регулювання» [116], Забровська Л. В. «Конституційно-правові делікти» [146], Колосова Н. М. «Конституційна відповідальність в РФ: відповідальність органів державної влади та інших суб'єктів права за порушення конституційного законодавства РФ» [169], Краснікова О. В. «Конституційна відповідальність в системі захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування» [193], Майданник О. О. «Конституційно-правова відповідальність» [216], Мельник О. В. «Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади» [219], Наливайко Л. Р. «Конституційно-правова відповідальність: питання теорії та практики» [228], Полевий В. І. «Конституційна відповідальність політичних партій в Україні» [240], Червяцова А. О. «Конституційно-правова відповідальність в системі видів юридичної відповідальності: теоретико-правовий аспект» [292], підручник з «Конституційного права України», написаний авторським колективом у складі Погорілка В. Ф. та Федоренка В. Л. [178], монографія Тодики Ю. Н. «Конституція України: проблеми теорії та практики» [270], наукові дослідження в цій проблематиці Кривенко Л. Т. «Конституційно-правова відповідальність – елемент конституційно-правового статусу Верховної Ради України» [196] тощо.

Разом з тим, незважаючи на наведені вагомі, авторитетні та системні дослідження конституційно-правової відповідальності вітчизняних і зарубіжних учених, незважаючи на те, що чинним конституційним законодавством України встановлюються окремі підстави конституційно-правової відповідальності та визначаються специфічні конституційно-правові санкції, сама вона залишається законодавчо неформалізованою.

З огляду на це, нині видається досить складним завданням законодавче закріплення муніципально-правової відповідальності, що вже давно, на нашу думку, безсумнівно потребує легального її визнання як самостійного виду юридичної відповідальності. І первинними кроками на цьому шляху має бути розширення науково-теоретичної основи муніципально-правової відповідальності. Маємо перші успіхи на цій ниві.

Зокрема низка авторів настійно ставлять питання про виділення муніципально-правової відповідальності як самостійного виду юридичної відповідальності, що має власні джерела, суб'єктів, підстави, санкції тощо. Так, Соловйов Г. визначає муніципально-правову відповідальність представницького органу як негативну оцінку діяльності даного суб'єкта, у результаті чого на нього накладаються несприятливі правові наслідки у вигляді позбавлення політичних, юридичних та інших інтересів [259, с. 5].

На думку Шугріної К. С., яка розглядає муніципально-правову відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності та зауважує, що відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування може належати до двох видів: конституційно-правової і муніципально-правової. При цьому під конституційно-правовою відповідальністю органів місцевого самоврядування, на її думку, розуміється їх відповідальність перед державою, а під муніципально-правовою – відповідальність перед населенням. Більше того, автор наголошує, що саме за цією ознакою робиться розмежування муніципально-правової і конституційно-правової відповідальності [303, с. 274].

Ми категорично не згодні з позицією Шугріної К. С., щодо розмежування муніципально-правової і конституційно-правової відповідальності. Вона є вкрай

хивною. Адже суб'єкти правовідносин можуть нести конституційно-правову відповідальність як перед державою (органами державної влади, їх посадовими і службовими особами), так і перед народом, наприклад, у випадку дострокового припинення повноважень парламенту чи глави держави внаслідок оголошення недовіри останнім за результатами проведення загальнодержавного референдуму, оскільки установчою владою володіє виключно народ певної країни, що є, згідно теорією конституціоналізму, єдиним джерелом державної влади. У зв'язку з цим нагадуємо про Постанову Верховної Ради України «Про проведення всеукраїнського референдуму щодо довір'я (недовір'я) Президенту, Верховній Раді України» від 17 червня 1993 року № 3283-ХІІ [60].

У свою чергу, муніципально-правову відповідальність суб'єкти можуть нести не лише перед народом (його певною частиною – територіальною громадою), а й перед державою в особі її органів. Наприклад, відповідно до ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [18], повноваження місцевої ради можуть бути достроково припинені у випадку, якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції та законів України, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність із законом, за рішенням Верховної Ради України, що може призначити позачергові вибори відповідної місцевої ради. У зв'язку з цим можна нагадати про дострокове припинення повноважень Київської міської ради та Київського міського голови (Черновецького Л. М.) за рішенням Верховної Ради України [61].

Спірною є також позиція іншого вченого Кашо В. С., що муніципально-правова відповідальність є комплексним видом юридичної відповідальності, яка регулюється нормами муніципального права та реалізується державою, населенням, фізичними та юридичними особами, а також самими органами і посадовими особами місцевого самоврядування щодо суб'єктів місцевого самоврядування, яка включає заходи контролю, нагляду, а за наявності муніципального правопорушення – заходи державного і суспільного примусу

[157, с. 22]. Адже, як зауважує Батанова Н. М., у цьому випадку ототожнюються відповідальність і засоби контролю або нагляду, що є неприпустимим [101, с. 62].

Таким чином, можна зробити висновок, що відсутність належної законодавчої регламентації муніципально-правової відповідальності не лише негативно відображається на правозастосовчій діяльності органів місцевого самоврядування в цілому, але й значною мірою перешкоджає подальшому удосконаленню законодавчого регулювання суспільних відносин, пов'язаних з реалізацією права на місцеве самоврядування, ускладнює його концептуально-теоретичний розвиток. Саме тому останнє підкреслює актуальність дослідження муніципально-правової відповідальності представницьких та інших суб'єктів місцевого самоврядування.

На жаль, до цього часу відсутнє чітке наукове уявлення про муніципально-правову відповідальність представницьких та інших суб'єктів місцевого самоврядування в Україні. Можемо констатувати той факт, що не в повному обсязі розкриті сутнісні та змістові особливості, які дозволяють розмежувати її від інших видів юридичної відповідальності, перш за все – конституційно-правової.

Складність детермінації муніципально-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, на нашу думку, зумовлена, у тому числі, тим, що: по-перше, наявна низка невирішених складних питань наукового осмислення проблематики самої юридичної відповідальності загалом; по-друге, відсутні єдині, уніфіковані погляди щодо конституційно-правової відповідальності як окремого виду юридичної відповідальності. Вивчення цього складного феномену в науковому пізнанні є на сьогодні багато в чому фрагментарним, що не дозволяє скласти повне й цілісне уявлення про нього. А тому робити висновки про сутність і ознаки муніципально-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування можна тільки з урахуванням рівня вирішення двох попередніх аспектів.

Отже, перед нами стоїть завдання з'ясувати правову природу муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів, визначити її ознаки, підстави та форми, що в подальшому сприятиме формуванню

цілісної теорії муніципально-правової відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування в Україні.

Разом з тим, з огляду на юридичну природу муніципально-правової відповідальності, науково-теоретична основа нашого дослідження буде неповною без аналізу наукового доробку щодо адміністративної відповідальності. Адже цей вид юридичної відповідальності, на нашу думку, за своєю юридичною характеристикою, ознаками, підставами та сферою застосування має багато спільного з муніципально-правовою відповідальністю і за цими критеріями займає друге місце після конституційно-правової відповідальності.

У зв'язку з цим привертають увагу роботи таких учених, як: Бахрах Д. Н. «Адміністративна відповідальність» [102], Кисіна В. Р. «Правопорушення: поняття, склад, кваліфікація» [161], Лазарева Б. М. «Адміністративна відповідальність» [204], Колпаков В. К. «Адміністративно-деліктний правовий феномен» [170], Літошенко О. С. «Адміністративна відповідальність у системі юридичної відповідальності» [211], Лук'янець Д. М. «Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання» [212], Хуторян Н. М. «Теоретичні проблеми матеріальної відповідальності сторін трудових правовідносин» [284].

У межах науково-теоретичної основи муніципально-правової відповідальності доречно також приділити увагу публікаціям щодо загальних методологічних принципів дослідження відповідальності суб'єктів, пов'язаних з реалізацією права на місцеве самоврядування. Зокрема ці питання були предметом уваги дисертаційної роботи Ізмайлової К. В. «Юридичні механізми інституту відповідальності в системі місцевого самоврядування» [152].

Так, Ізмайлова К. В. зауважує, що вивчення правовідносин, пов'язаних з реалізацією інституту юридичної відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування, вимагає системного підходу, що передбачає поелементний, структурний, функціональний, процесуальний аналіз цього явища. Детальний розгляд у системно-теоретичному аспекті дозволяє стверджувати, що відповідальність суб'єктів місцевого самоврядування має певні ознаки і

властивості, яких немає у інших видів юридичної відповідальності, так само як і не відтворює усіх характеристик, властивих іншим видам юридичної відповідальності [152, с. 34].

Доречно зауважити що, порушення норм, які регламентують реалізацію права на місцеве самоврядування, передбачає притягнення до різних видів юридичної відповідальності (конституційно-правової, муніципально-правової, кримінальної, адміністративної, дисциплінарної, цивільно-правової, майнової тощо).

Окремі з наведених вище видів юридичної відповідальності є загальновизнаними, мають давню, тривалу історію становлення та розвитку, й нині переважно мають стабільний, чітко визначений нормативно характер. Це зокрема стосується кримінальної, адміністративної, дисциплінарної, цивільно-правової, майнової відповідальності. Деякі види юридичної відповідальності є відносно новими для юридичної науки, знаходяться на стадії становлення в науково-теоретичному аспекті та, як правило, ще не знайшли свого нормативного закріплення. До таких видів юридичної відповідальності можна віднести, найперше, конституційно-правову та муніципально-правову відповідальності. Звичайно, порівнюючи ці два види юридичної відповідальності, зауважимо, що конституційно-правова відповідальність за відносно короткий період набула широкого визнання в юридичній науці, на відміну від муніципально-правової. Припустимо, що динамічне становлення та широкий розвиток конституційно-правової відповідальності обумовлений провідним характером конституційного права України, основоположністю та виключною важливістю суспільних відносин, які регулює ця галузь права.

Водночас окремими науковцями висловлюється думка, що з наявністю профільюючих галузей права – витікає, що існують і профільюючі види юридичної відповідальності, у тому числі конституційно-правова [208, с. 34]. Якщо у відповідний період з профільюючих галузей виділилися і відокремилися найрізноманітніші галузі права, можливо припустити, що аналогічні, процеси повинні відбуватися і з юридичною відповідальністю [208, с. 37]. Нагадаємо, що

муніципальне право України виокремилося із конституційного права України.

Разом з тим, убачати щось екстраординарне, надзвичайне у виникненні нових видів юридичної відповідальності, на нашу думку, непотрібно. Адже нам видається це еволюційним процесом, пов'язаним з тим, що суспільство і держава розвиваються, виникають нові види правовідносин, що потребують своєї правої охорони шляхом притягнення до нових видів санкцій, що є формою відображення нових видів юридичної відповідальності.

Якщо розглядати наведені положення стосовно муніципального права України, то фактично в даному випадку відбувається становлення нової галузі національної системи права, яка повинна мати свої кваліфікаційні ознаки. Як слушно зауважує Демиденко В. О., до кваліфікаційних ознак цієї галузі права належать: предмет і метод правового регулювання, соціальне призначення і функції, наявність власного виду юридичної відповідальності – муніципально-правової [139, с. 125].

Таким чином, муніципально-правова відповідальність є одним із системоутворюючих елементів муніципального права України. Більше того, в юридичній науці висловлюється думка, що виділення певних видів юридичної відповідальності обумовлено наявністю відповідної галузі права (у даному випадку застосовується галузевий критерій класифікації видів юридичної відповідальності).

Ліпінський Д. А. зауважує, що галузевий критерій класифікації юридичної відповідальності дозволяє розглядати її як частину системи вітчизняного права, не порушуючи єдиного класифікаційного критерію. Класифікаційним критерієм юридичної відповідальності є її галузева приналежність. За галузевим критерієм відбувається найбільший, первинний поділ юридичної відповідальності [208, с. 34].

Тобто, якщо ми визнаємо існування муніципального права України, то, відповідно, варто визнати існування муніципально-правової відповідальності. Разом з тим, наведені вище тези мають і певні слабкі сторони. Адже не всім видам юридичної відповідальності кореспондується відповідна галузь національно

права. Наприклад, є дисциплінарна і матеріальна юридична відповідальність. Проте немає дисциплінарної і матеріальної галузей національної системи права.

З огляду на вищевикладене, окрім матеріальних галузей права, є ще й процесуальні: кримінально-процесуальне право, цивільно-процесуальне право, адміністративно-процесуальне право, господарсько-процесуальне право. Водночас юридична наука не виділяє відповідних видів юридичної відповідальності (кримінально-процесуальної, цивільно-процесуальної, адміністративно-процесуальної, господарсько-процесуальної), оскільки їх не існує в реальному житті.

Тому варто погодитися з думкою Кутафіна О. Є., що критерієм класифікації юридичної відповідальності є міра суспільної небезпеки правопорушень і характер їх наслідків та інші положення, що формуються в якості критеріїв розмежування юридичної відповідальності на різні види, що будь-яким чином похідні від предмета і методу правового регулювання. Будучи похідним від матеріальної ознаки – предмета і методу правового регулювання, – відповідний вид юридичної відповідальності відбиває своєрідність суспільних відносин, покладених в основу відокремлення певної групи правових норм у самостійну галузь права. Отже, розрізняючи галузі права за предметом і методом правового регулювання, потрібно розрізнити їх і за видом юридичної відповідальності – обов'язковому компоненту кожного виду правового регулювання [202, с. 390].

Подібну думку також висловив і Алексєєв С. С., вважаючи, що про самостійність певної галузі права можна міркувати за наявності особливого методу правового регулювання, який являє собою прийоми юридичної дії, їх поєднання, що характеризує використання в цій сфері суспільних відносин певних засобів юридичної дії [76, с. 295]. Під засобами юридичної дії, на нашу думку, доцільно розуміти заходи відповідальності, які обумовлюють належну поведінку суб'єктів правовідносин.

Беручи до уваги наведене вище, можна стверджувати, що ефективність реалізації приписів муніципального права України, його повноцінна можливість забезпечити регулювання та охорону суспільних відносин, пов'язаних з

реалізацією права на місцеве самоврядування, є підставою для виділення окремого виду юридичної відповідальності – муніципально-правової.

1.2. Міжнародний та національний аспекти регламентації муніципально-правової відповідальності

Зближення правових систем країн Європейського Союзу та України, упровадження в українські реалії позитивного досвіду організації та функціонування місцевого самоврядування демократичних країн світу є важливою запорукою формування муніципального права України, його інститутів, у тому числі – інституту муніципально-правової відповідальності, на підґрунті принципів верховенства права, визнання та створення умов для реальної, повноцінної реалізації права на місцеве самоврядування, його самостійності та автономності у вирішенні питань місцевого значення відповідно до чинного законодавства, але під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

При цьому муніципально-правова відповідальність є однією з гарантій реалізації права на місцеве самоврядування. Ініціаторами притягнення до різних видів юридичної відповідальності, зокрема муніципально-правової, можуть бути органи публічної влади (державної та муніципальної), їх посадові і службові особи але особлива роль належить громадянам та інститутам громадянського суспільства. У цьому контексті актуальним є дослідження інститутів громадянського суспільства в Україні та їх відповідність загальновизнаним нормам [154, с. 139].

У сучасних умовах, коли відбувається реальне становлення справжнього місцевого самоврядування в Україні, великий інтерес викликає зарубіжний досвід організації та функціонування системи місцевого самоврядування, у тому числі муніципально-правова відповідальність суб'єктів місцевого самоврядування.

Деякі конституції зарубіжних країн закріплюють як загальний принцип, що органи та посадові особи місцевого самоврядування повинні здійснювати свої

повноваження у сфері власної компетенції в межах закону і під власну відповідальність, яку вони несуть за результати своєї діяльності [154, с. 139].

Аналогічна формула – «під свою відповідальність» міститься у Всесвітній декларації місцевого самоврядування (1985) [47] і Європейській хартії місцевого самоврядування (1985) [48] – загально визнаних міжнародно-правових стандартах місцевого самоврядування.

На думку вчених Безчасного В. М. та Делії Ю. В., в українському законодавстві з питань місцевого самоврядування знайшли своє втілення положення Декларації щодо функцій і діяльності місцевих виборних осіб і органів місцевого самоврядування, гарантій їх функціонування, матеріально-фінансова основа тощо. Проте ще попереду необхідність подальшого удосконалення чинного законодавства у цій сфері [105, с.55].

Тому ми вважаємо, що вітчизняне правове поле необхідно суттєво покращити стосовно нормативно-правового закріплення саме питань муніципально-правової відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування та сільських, селищних, міських голів.

Адже ст.2 Всесвітньої декларації проголошує, що місцеве самоврядування – це право та обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести державні справи під свою особисту відповідальність і в інтересах місцевого населення [47]. А згідно зі ст. 3 Європейської хартії, під місцевим самоврядуванням розуміється право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину місцевих справ і управляти нею, діючи у межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення [48].

Саме інститут місцевого самоврядування сприяє розвитку соціально-політичного та економічного потенціалу територіальних громад у суспільстві, поєднанню інтересів населення з державними інтересами. Основні засади його організації і діяльності закріплені у міжнародно-правових документах, які розробляються у рамках: а) міжнародних міжурядових організацій універсального характеру (ООН, її спеціалізовані установи тощо); б) міжнародних міжурядових організацій регіонального характеру (Рада Європи, Європейський Союз,

Організація з безпеки і співробітництва в Європі та ін.) і сприймаються державами-членами цих організацій за допомогою підписання міжнародних договорів; в) у рамках міжнародних неурядових організацій місцевої влади (наприклад, Міжнародний Союз місцевої влади) [154, с. 82].

На момент проголошення незалежності України вже існувала певна міжнародно-правова база організації і діяльності місцевого самоврядування. Ще 1948 року прийнято Загальну декларацію прав людини ООН, ст. 21 якої проголошує, що кожна людина має право брати участь в управлінні своєю державою як безпосередньо, так і за допомогою вільнообраних представників. 1969 року Генеральна Асамблея ООН схвалила Декларацію суспільного прогресу та розвитку, підкресливши необхідність утілення в країнах-членах ООН законів, що гарантують ефективну участь усіх елементів суспільства в підготовці та здійсненні національних планів і програм соціально-економічного розвитку [154, с. 83].

Ці міжнародні документи стали підґрунтям для ухвалення двох інших фундаментальних документів — Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування, схваленої Інтернаціональною спілкою місцевих влад 1985 р., та Європейської Хартії про місцеве самоврядування, схваленої Радою Європи 1985 р. [154, с. 84]. Обидва міжнародно-правові документи передбачають правовий захист місцевого самоврядування для забезпечення вільного здійснення ним своїх повноважень (ст. 11 Декларації та ст. 11 Хартії).

Окрім того, міжнародно-правові стандарти у сфері місцевого самоврядування, транскордонного економічного та соціального співробітництва територіальних громад і місцевої влади, загальні підходи до відповідальності (у тому числі – муніципально-правової) при здійсненні транскордонного співробітництва, розвитку добросусідських відносин між територіальними громадами та укладання з огляду на це необхідних угод або домовленостей закріплює Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Мадрид, 21 травня 1980 року) [49]. Україна приєдналася до Європейської рамкової конвенції про транскордонне

співробітництво між територіальними общинами або властями 14 липня 1993 року [62]. 24 червня 2004 року Україна додатково ратифікувала низку протоколів до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями [52].

Стаття 3 Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями закріплює право Договірних Сторін на контроль чи нагляд за діяльністю територіальних общин або властей у сфері правового регулювання цієї Конвенції [49]. З цією метою будь-яка Договірна Сторона під час підписання вказаної Конвенції або після цього у повідомленні на ім'я Генерального секретаря Ради Європи може визначати органи, які за її внутрішнім законодавством мають право здійснювати контроль або нагляд щодо відповідних територіальних общин і властей [49, ст.3 п.5]. Приєднання до цієї Конвенції оформило вже започатковані процеси становлення транскордонного співробітництва із суміжними державами (наприклад, «Карпатський Єврорегіон») і створило правові підвалини для активізації нових напрямів такої діяльності [215, с. 41–45]. У подальшому парламент України прийняв Закон України «Про транскордонне співробітництво», який визначив правові, економічні та організаційні засади дій, спрямованих на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади України та територіальними громадами, відповідними органами влади інших держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством [38].

Європейські стандарти з місцевого самоврядування, у тому числі загальні засади відповідальності, містяться також у Європейській декларації прав міст 1992 р., і Європейській хартії міст II (Маніфест нової урбаністики), прийнятій Конгресом на 15-й Пленарній сесії 29 травня 2008 р. у м. Страсбург [50].

Зокрема Європейська хартія міст II (Маніфест нової урбаністики) визначає права громадян у європейських містах та є, до певної міри, практичним посібником з питань міського управління, регулюючи такі питання, як умови

проживання, архітектура в містах, міський транспорт, енергетика, спорт і дозвілля, забруднення міст і безпека на вулицях [155, с. 90].

Пункт 33 Європейської хартії міст II (Маніфест нової урбаністики) закріплює положення, що перерозподіл повноважень і відповідальності між державою та територіальними органами є ключовим чинником у демократичному функціонуванні міст. У зв'язку з цим підтверджено прихильність принципу субсидіарності, який регулює належний розподіл повноважень між європейським, національним і місцевим рівнем. Проте принцип субсидіарності не повинен зависати в просторі між державою і місцевим органом, а спрямовувати такий розподіл відповідальності між різними рівнями територіальних органів і усередині самих територій [50, п. 34].

Разом з тим основний міжнародний документ країн-членів Ради Європи — Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р., яка містить основоположні стандарти щодо організації місцевого самоврядування, зобов'язує застосовувати норми, які гарантують політичну, адміністративну і фінансову незалежність місцевих влад. У юридичній літературі цей документ характеризують як «стандарт місцевої демократії для країн-членів Ради Європи», «еталон у вирішенні питань місцевого самоврядування для держав-членів європейської співдружності» [250; 217; 247; 203].

Прийняття Європейської хартії місцевого самоврядування є своєрідним підсумком історичного пошуку механізму узгодження інтересів суспільства та держави. Як міжнародний правовий документ Європейська хартія місцевого самоврядування має важливе значення у становленні місцевого самоврядування на Європейському континенті. Місцеве самоврядування не розглядається як альтернатива сильної державної влади. Розвинуте місцеве самоврядування є ознакою сильної держави. Як зауважує Куйбіда В. С., у період державних криз, беручи на себе питання життєзабезпечення на локальному рівні, місцеве самоврядування сприяє збереженню і зміцненню держави. У періоди між кризами місцеве самоврядування виконує стабілізуючу функцію у розвитку держави, забезпечуючи надання місцевих послуг і знімаючи соціальне напруження в

суспільстві. Відносна централізація державної влади може бути виправдана лише в періоди реальної загрози зовнішньої агресії. Звідси випливає, що наявність у системі владних відносин інституту місцевого самоврядування є необхідною умовою стійкого розвитку держави. Без інституту місцевого самоврядування держава хитка, а тривале придушення місцевого самоврядування може призводити до кризи влади [201, с.15].

Україною Європейська хартія місцевого самоврядування була ратифікована 15 липня 1997 року [51], що відповідно до ст. 9 Конституції України надало положенням Хартії обов'язкову юридичну силу [1].

Конституція України певною мірою конкретизує частину принципів Європейської хартії місцевого самоврядування щодо національних особливостей. Визнається місцеве самоврядування як засада організації публічної влади на місцях, втілюючи ст. 2 Хартії (статті 5, 7).

Отже, взаємовідносини центральних і місцевих органів влади мають будуватися не на підставі жорсткої централізації чи так званого демократичного централізму, а на принципах правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності (автономії) місцевого самоврядування [154, с. 83].

Правова автономія цих органів полягає в тому, що вони є юридичними особами і наділяються власними повноваженнями, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність згідно із законом. Відповідно до ст. 4 Хартії, ці повноваження мають бути повними та виключними, тобто не повинні належати одночасно іншим органам.

Конституція України покликана регламентувати основи всіх видів відповідальності, які підлягають подальшій конкретизації в галузевому (у тому числі – муніципальному) законодавстві.

Так, наприклад, відповідно до ст. 56 Конституції України, кожен має право на відшкодування за рахунок органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень; а ст. 144 закріплює, що рішення органів місцевого

самоврядування через їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду [1].

Однак Конституція України природно не може бути єдиним джерелом відповідальності в місцевому самоврядуванні, ураховуючи те, що вона покликана регламентувати лише основні засади всіх видів юридичної відповідальності, які підлягають подальшій конкретизації в галузевому законодавстві. А звідси, джерелом муніципально-правової відповідальності є не тільки Конституція України, а й цілий ряд законів та інших нормативно-правових актів, які складають масив муніципального законодавства.

Слід констатувати, що чинний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [18] заклав правове підґрунтя муніципально-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, закріпивши загальні принципи та процедуру її реалізації.

Водночас першоджерелом зазначених положень Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" послужили норми міжнародних нормативно-правових актів щодо контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Зокрема, такі норми містяться у ст. 8 Хартії, де закріплено положення стосовно адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування. Важливо, що останній може:

- здійснюватися у формах і випадках, передбачених конституцією і законом;
- призначатися для забезпечення дотримання законності, включаючи контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень;
- здійснюватися таким чином, щоб ступінь втручання контролюючого органу відповідав значущості інтересів, які це втручання має захистити [48].

Разом з тим Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не визначає об'єктів, форм і підстав адміністративного контролю, містить лише загальні положення реалізації державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування (ст. 20) [18].

Таким чином, у Європейській хартії місцевого самоврядування та інших, згаданих вище документах, закріплено рамкові норми міжнародного характеру, без визнання державами яких і закріплення у внутрішньому законодавстві, їх виконання, важко говорити про спільні підходи країн Європи до проблем становлення і функціонування місцевих співтовариств, їх представницьких органів як підґрунтя демократичного устрою, про гармонізацію національного законодавства в цій сфері і, отже, про домінування інтеграційних тенденцій у Європі.

Активне співробітництво з Європейським Союзом, Радою Європи, ОБСЄ та іншими організаціями дозволить Україні створити ефективний інструментарій демократичних правових реформ, наблизити органи влади і населення до європейських правових цінностей [297, с. 385].

Вивчаючи нормативно-правову базу, практику реалізації нормативно-правових актів, зіставляючи факти, різні погляди, зарубіжний досвід з регіональної проблематики, можна дійти висновку, що новий вимір регіональної політики полягає не в декларуванні підтримки регіонів, не в адміністративно-управлінських маніпуляціях, а в розумній, з огляду соціально-економічної доцільності, реалізації принципів субсидіарності, партнерства між центральними і місцевими органами влади й оптимальному розподілу повноважень, фінансово-економічної, ресурсної бази з урахуванням наявних політичних, організаційних, матеріальних і фінансових ресурсів, специфіки і культурно-історичних, етнічних традицій. Деконцентрація владних повноважень одночасно з відповідальністю стають важливими важелями формування політики власного територіального розвитку [293, с. 37].

На нашу думку, нинішній процес перерозподілу повноважень від центру до регіонів, наділення новими правами і обов'язками органів місцевого самоврядування України та їх посадових осіб, зміцнення правового та фінансового підґрунтя муніципальної влади України повинен супроводжуватися удосконаленням інституту юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, насамперед муніципально-правової, за

комплексне обслуговування населення, надання соціальних послуг тощо.

Разом з тим украй важливо поряд з покладанням на органи місцевого самоврядування нових обов'язків (у тому числі поліпшенням нормативно-правового закріплення форм і підстав муніципально-правової відповідальності за їх невиконання) забезпечити достатню фінансову основу їх реалізації. І ця фінансова основа має формуватися перш за все з місцевих податків і зборів. Там, де кошти заробляються, там їх переважна більшість і має залишатися для обслуговування інтересів відповідної територіальної громади, регіону. Правильність наведеного месиджу підтверджується і міжнародними нормативно-правовими актами, зокрема, Європейською хартією міст II (Маніфест нової урбаністики, прийнята Конгресом на 15-й Пленарній сесії 29 травня 2008 р. в м. Страсбург). Пункт 36 цього документа вказує, що розподіл територіальних повноважень і відповідальності повинен супроводжуватися на усіх відповідних рівнях виділенням необхідних засобів, передусім фінансових, для виконання в повному обсязі завдань, покладених на місцеве самоврядування [50, п. 36].

Такий підхід дозволить зняти гостру деструктивну полеміку щодо віднесення тих чи інших областей, регіонів до дотаційних чи донорів, та відповідно дискусії щодо несправедливого, ручного розподілу бюджетних коштів між ними, що має наслідком, в окремих випадках, низьку якість адміністративних, громадських і комунальних та інших послуг. Адже ці суперечки, що спостерігаються на різних рівнях, створюють потенційні та реальні загрози єдності і цілісності Української держави, її суверенітету та національній безпеці.

Водночас нагальним завданням Президента України, Верховної Ради України, Уряду України та інших органів державної влади України, поряд з наведеними вище, зберігається забезпечення безумовного виконання положень ст. 132 Конституції України щодо збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Тобто існує гостра потреба в продуманій, комплексній державній політиці, що спрямована на стимулювання розвитку депресивних адміністративно-територіальних одиниць

через сприяння зайнятості населення, забезпечення цільового фінансування програм перекваліфікації та професійного розвитку трудових ресурсів, стимулювання трудової міграції, удосконалення соціальної сфери (зокрема, житлового будівництва, охорони здоров'я та охорони довкілля), сприяння формуванню об'єктів інфраструктури розвитку підприємництва, таких як бізнес-центри, бізнес-інкубатори, інноваційні та консалтингові центри, венчурні фонди тощо.

Розробляючи концепцію удосконалення інституту муніципально-правової відповідальності в Україні, доцільно звернути прискіпливу увагу на функціонування цього інституту в зарубіжних країнах, його нормативно-правове закріплення, відображення в національному законодавстві держав норм загально визнаних міжнародних договорів щодо місцевого самоврядування.

Аналіз побудови публічної влади в демократичних країнах показує, що, незалежно від форми правління, географічного та геополітичного місця країни, рівня розвитку економіки тощо, є багато спільних рис характерних правовому статусу органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб і такого важливого складового елемента їх правового статусу, як – муніципально-правова відповідальність.

У різних моделях організації влади (у президентських республіках, таких як: США та Франція, парламентських республіках, наприклад, Італія та Австралія, конституційних монархіях, приміром, Нідерланди та Норвегія) викристалізувались певні демократичні принципи організації місцевого самоврядування та відповідальності його суб'єктів у випадку порушення норм муніципального права. Зокрема до них можна віднести:

– найширше самоврядування притаманне саме населеним пунктам. У них відповідно набула найбільшого розповсюдження муніципально-правова відповідальність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб саме перед місцевим населенням. Муніципально-правова відповідальність перед органами державної влади, їх посадовими і службовими особами за частотою використання знаходиться на другому місці;

– органи місцевого самоврядування повністю самостійні в межах компетенції, визначеної законом;

– забезпечення інтересів держави в адміністративно-територіальних одиницях здійснюється через місцеву державну виконавчу владу;

– координація роботи органів місцевого самоврядування та контроль за дотриманням законодавства цими органами реалізується або через представників держави, або через, призначених главою держави, голів місцевих рад;

– арбітром у вирішенні спорів між органами місцевого самоврядування та державою чи громадянами є суд;

– органи місцевого самоврядування мають бути максимально відкриті та доступні для громадянина.

При цьому головним є те, що у всьому світі органи місцевого самоврядування, їх посадові особи здійснюють свою діяльність як під контролем державної влади, так і місцевого населення через різні форми муніципально-правової відповідальності, що є важливим елементом забезпечення конституціоналізму. У випадку відступу від цих положень, відсутності можливості ефективного контролю з боку населення та держави, недотримання загальновизнаних стандартів щодо організації місцевого самоврядування, це призводить до різних соціальних потрясінь, революцій тощо.

Потрібно зазначити, що існують дві «класичні» концепції взаємовідносин центральних і місцевих влад – «модель партнерства» і «агентська модель». За них по-різному реалізується муніципально-правова відповідальність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Перша з них асоціюється переважно з такими країнами, як США, Швейцарія, Голландія, політична система яких формувалася «знизу вгору», шляхом поступового об'єднання різних місцевих спільнот. Модель партнерства розглядає відносини місцевих і центральних властей як відносини партнерів і рівноправних товаришів, що переслідують спільні цілі та надають необхідні послуги населенню. Ця концепція розглядає місцеве управління в першу чергу як органічний елемент самовираження відповідного місцевого співтовариства, яке

компетентне розглядати питання муніципально-правової відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Завдяки цьому інституту місцеві жителі мають можливість впливати на повноцінне забезпечення своїх інтересів в діяльності муніципальної влади. Подібна концепція передбачає наявність невеликих і компактних муніципальних одиниць, наділених значною автономією в різних сферах, у тому числі і в галузі фінансів.

Агентська модель розглядає відносини між центральними і місцевими властями як відносини агента і начальника, тобто акцентується на ключовій функції центру у відносинах з місцевим управлінням. Місцеві органи вважаються своєрідним інструментом, за допомогою якого центральний уряд реалізує свій політичний курс на місцях.

Ця концепція місцевого управління вбачає лише адміністративним засобом здійснення управлінських функцій на місцях, а держава, будучи гарантом ефективності соціально-економічного та суспільного життя, покликана забезпечувати розумні стандарти послуг, що надаються громадянам. Вона має повне право керувати і направляти діяльність місцевого самоврядування, а у випадку порушення – притягувати до муніципально-правової відповідальності.

Практично в жодній сучасній державі взаємини центральної і місцевої влади не можна описати лише з точки зору якої-небудь однієї з наведених вище концепцій, так як вони мають полярний характер і тому істину слід шукати десь посередині. Як зазначає британський учений Т. Бірн, у даний час місцеві органи не можуть бути визначені ні як агенти уряду, ні як його рівноправні партнери. Уряд, як правило, щільно співпрацює з парламентом і тому здатен домогтися прийняття законів, що регулюють і направляють тим чи іншим чином діяльність муніципальних установ [67, с. 159].

Місцеві ради, у свою чергу, володіють самостійним мандатом, отриманим від виборців, власними фінансами, компетенцією, закріпленою за ними законодавством. У результаті не тільки органи місцевого самоврядування виявляються залежними від державної влади та, зокрема, уряду (щодо загальної підтримки, фінансових субсидій, законодавчого регулювання тощо), але й

державна влада потрапляє у певну залежність до муніципальної влади при реалізації свого політичного і економічного курсу на місцях.

Тому останнім часом у науковій літературі висувається нова модель, в основу якої лежить покладено «концепцію взаємозалежності». Вона передбачає, що відносини центральних і місцевих органів характеризуються як деяким ступенем їхньої незалежності, так і взаємозалежністю та визначаються реальним владним потенціалом сторін, наявними в їхньому розпорядженні ресурсами (особливо фінансовими) і засобами тиску, у тому числі можливістю органів і посадових осіб державної влади притягувати суб'єктів місцевого самоврядування до муніципально-правової відповідальності. Оскільки в переважній більшості демократичних країн центральний уряд не здатен та і не уповноважений чинним законодавством цілком контролювати органи місцевого самоврядування, останнє будує відносини з ним на паритетних засадах на підґрунті, як правило, взаємодії, обміну інформацією та пошуку компромісу.

Хоча в юридичній літературі мають місце різні підходи щодо взаємовідносин центральних і місцевих органів, але необхідність ефективного розумного контролю населення, до певної міри державної влади над органами місцевого самоврядування, зазвичай не піддається сумніву. Як зазначає німецький учений Кнемайер Ф. Л., державний контроль у кінцевому підсумку покликаний гарантувати такий розвиток місцевого самоврядування, при якому воно б не стало державою в державі, а вирішувало б свої завдання в рамках загальнодержавних законів [162, с. 108].

В Україні базовим документом для інституту юридичної відповідальності та зокрема муніципально-правової відповідальності є Конституція України, стаття 140 якої закріплює право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1].

Конкретизує наведені вище положення Конституції України Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [18], стаття 2 якого встановлює, що

місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Проте Куц Ю. О., Болдирєв С. В., Тамм А. Є. слушно зауважують, що акцент відповідальності, відображений у понятті «місцеве самоврядування», закріплений у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» не повною мірою, як і саме поняття місцевого самоврядування, відповідають Європейській хартії місцевого самоврядування [234, с. 12]. Як наслідок, на їх думку, поняття «місцеве самоврядування» недостатньо врегульоване на законодавчому рівні, оскільки зазначеному поняттю притаманні логічна недосконалість, відсутність чіткого формулювання, що призводить до виникнення на практиці проблем, пов'язаних з відсутністю автентичності понять, які закріплені в Європейській хартії місцевого самоврядування, Конституції України, а також Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», що є фундаментом правової основи місцевого самоврядування в Україні; також має наслідок – складність визначення суб'єкта, в інтересах якого має здійснюватися місцеве самоврядування, та проблеми, пов'язані з визначенням відповідальності за здійснення місцевого самоврядування тощо [234, с. 13]. Зважаючи на наведене, вони пропонують визначити місцеве самоврядування як сукупність форм і видів територіальної самоорганізації й діяльності громадян з метою самостійного вирішення безпосередньо або ж через органи, що обираються ними, питань місцевого життя в межах визначеної законодавством компетенції і власної матеріально-фінансової бази [234, с. 15].

На нашу думку, наведена вище дефініція «місцеве самоврядування» знову ж таки має певні вади, позаяк у ній не визначено суб'єкта відповідальності у випадку неналежного чи неефективного вирішення питань місцевого значення.

Ми вважаємо, що поняття «місцеве самоврядування», закріплене Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в

Україні», незважаючи на те, що воно дійсно до певної міри не співпадає збігається з Європейською хартією місцевого самоврядування щодо суб'єкта реалізації (за національним законодавством право на місцеве самоврядування належить територіальній громаді, а за Європейською хартією місцевого самоврядування – органам місцевого самоврядування (ст. 3 Хартії), найбільш повно відповідає фундаментальному принципу демократії та народовладдя – єдиним джерелом влади є народ, а тому є прийнятним.

Доцільно зауважити, що пріоритетне місце в системі законодавчих актів – джерел муніципально-правової відповідальності – посідає Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який містить окремий розділ IV, присвячений гарантіям місцевого самоврядування та відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Разом з тим нормативно-правове закріплення муніципально-правової відповідальності міститься і в інших законах і підзаконних нормативно-правових актах України.

Зокрема Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» [24] регламентує форми муніципально-правової відповідальності органів місцевої ради (депутатських груп і фракцій) та її депутатів.

Так, цим Законом встановлені такі форми муніципально-правової відповідальності: 1) дострокове припинення повноважень депутата місцевої ради (ст.5); 2) припинення діяльності органів місцевої ради: депутатських груп і депутатських фракцій (ст.26–27).

Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» [24] закріплені правові підстави притягнення до муніципально-правової відповідальності депутата місцевої ради у разі порушення:

- 1) вимог щодо несумісності статусу депутата місцевої ради з деякими посадами та видами діяльності (ст. 7);
- 2) правил депутатської етики (ст. 8);
- 3) вимог щодо звітування депутата місцевої ради перед виборцями та зустрічі з ними (ст. 16);

- 4) положень стосовно виконання доручень виборців (ст. 17);
- 5) обов'язків депутата місцевої ради у раді та її органах (ст. 18);

Також розділом V указанного Закону України [24] встановлено правові та процесуальні підстави притягнення депутата місцевої ради до такої форми муніципально-правової відповідальності, як відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою.

Доречно зазначити, що Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» [24] теж встановлює особливості притягнення депутатів місцевої ради до інших видів юридичної відповідальності, зокрема, кримінальної. Так, ст. 31 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» [24] містить положення стосовно специфіки повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення депутату місцевої ради.

Варто зауважити, що інститут муніципально-правової відповідальності має комплексний характер. Тому, правові підстави притягнення до муніципально-правової відповідальності встановлені не лише виключно нормами муніципального права України.

Наприклад, припинення громадянства України є підґрунтям для муніципально-правової відповідальності депутата місцевої ради у формі дострокового припинення його повноважень. Водночас підстави припинення громадянства України та скасування рішень про набуття громадянства України закріплені розділом III Закону України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 року № 2235-III [33], що відповідно належить до нормативно-правової основи муніципально-правової відповідальності.

Також набрання законної сили рішенням суду, відповідно до якого депутата місцевої ради притягнуто до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, та застосовано покарання або накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язана з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, є підставою для муніципально-правової відповідальності депутата місцевої ради у формі його дострокового припинення повноважень.

Разом з тим правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст і порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень встановлені Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [34].

Нормативно-правова регламентація муніципально-правової відповідальності на національному рівні також передбачена Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III [23]. Зокрема, цим Законом встановлено обмеження права на службу в органах місцевого самоврядування щодо окремих категорій громадян України, що являється, на нашу думку, однією з форм муніципально-правової відповідальності, закріплених муніципальним правом України.

Так, ст. 12 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III регламентує, що на службу в органи місцевого самоврядування не можуть бути прийняті особи: 1) визнані судом недієздатними; 2) які мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; 3) які за рішенням суду позбавлені права займати посади в органах державної влади та їх апараті або в органах місцевого самоврядування протягом установленого строку; 5) які у разі прийняття на службу в органи місцевого самоврядування будуть безпосередньо підпорядковані близьким особам [23, ст. 12].

Окрім того ст. 17 Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III встановлює, що з метою оцінки ділових та професійних якостей, а також кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування останні один раз на 4 роки підлягають атестації [23, ст. 17]. За результатами атестації атестаційна комісія робить один з таких висновків: а) про відповідність займаній посаді; б) про відповідність займаній посаді за певних умов (отримання освіти, проходження стажування, набуття відповідних навичок, підвищення кваліфікації тощо); в) про невідповідність займаній посаді.

Невідповідність займаній посаді посадових осіб місцевого самоврядування, на нашу думку, є формою муніципально-правової відповідальності, що встановлена Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III. Адже в цьому випадку, відповідно до висновку атестаційної комісії, сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради може застосувати до посадової особи, яка не пройшла атестацію, такі санкції муніципально-правової відповідальності, як: а) переведення на іншу посаду, що відповідає кваліфікації цієї посадової особи, або б) звільнення її з займаної посади [23, ст. 17].

Також Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III встановлено таку форму муніципально-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, як припинення служби в органах місцевого самоврядування, що може наставати за порушення посадовою особою місцевого самоврядування Присяги (передбаченої ст. 11 вказаного Закону), порушення умов реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування (ст. 5 Закону), виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню на службі, чи недотримання вимог, пов'язаних з проходженням служби в органах місцевого самоврядування (ст. 12 Закону) [23, ст. 20]. Тобто в даному випадку встановлюються нормативні підстави притягнення до цієї форми муніципально-правової відповідальності.

Окрім того, ст. 21 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III оперує такою формою муніципально-правової відповідальності, як позбавлення права на одержання пенсії [23, ст. 21]. Зокрема посадова особа місцевого самоврядування, звільнена з посади або яка достроково припинила свої повноваження у разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо неї або набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення її до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, позбавляється права на одержання пенсії, передбаченої частиною сьомою ст. 21 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Слід зауважити, що Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III встановлює засади притягнення до інших видів юридичної відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування. Так, ст. 24 вказаного Закону проголошує, що матеріальна шкода, завдана територіальній громаді незаконними рішеннями сільських, селищних, міських голів, голів районних у місті, районних і обласних рад, їх заступників, керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів виконавчих органів місцевого самоврядування, діями чи бездіяльністю посадових осіб місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок місцевого бюджету, а ст. 23 закріплює, що особи, винні у порушенні законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, притягуються до цивільної, адміністративної або кримінальної відповідальності згідно із законом [23].

Нормативно-правове закріплення муніципально-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування на національному рівні передбачає і Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 року № 2625-III [28]. Зокрема в ньому передбачені:

а) принципи притягнення до муніципально-правової відповідальності органів самоорганізації населення. Відповідно до ст. 5 вказаного Закону, організація та діяльність органів самоорганізації населення, поряд з іншими засадами, ґрунтуються на принципах підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами, а також підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед жителями, які обрали орган самоорганізації населення [23, ст.5];

б) концептуальні підходи до муніципально-правової відповідальності органів самоорганізації населення. Згідно зі ст. 28 наведеного Закону, рішення, дії та бездіяльність органів самоорганізації населення та їх членів можуть бути оскаржені до відповідної ради або до суду. Прийняття органом самоорганізації населення рішень, що суперечать Конституції і законам України, актам законодавства, Положенню про цей орган та іншим рішенням ради, її виконавчого

органу, розпорядженням сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі її створення) ради, а також рішенням зборів (конференції) жителів за місцем проживання, місцевого референдуму, може бути підставою для припинення діяльності органу самоорганізації населення або позбавлення його повноважень [23, ст.28].

Муніципально-правова відповідальність органів самоорганізації населення може наступати у формі дострокового припинення повноважень. Правові і процесуальні підстави притягнення до муніципально-правової відповідальності встановлені Законом України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 року № 2625-III [28]. Так, згідно зі статтями 25, 28 цього Закону України, повноваження органу самоорганізації населення можуть бути достроково припинені у разі: 1) невиконання рішень сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, її виконавчого комітету – за рішенням відповідної сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, яка дала дозвіл на його створення; 2) невиконання рішень зборів (конференції) жителів за місцем проживання або невиконання своїх повноважень, а також саморозпуску – за рішенням зборів (конференції) жителів за місцем проживання; 3) порушення Конституції і законів України, інших актів законодавства – за рішенням суду [23, ст.25, 28].

Водночас орган самоорганізації населення припиняє свої повноваження також у разі перебудови або реорганізації будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів, районів у містах, сіл, селищ, у межах яких вони діють, якщо така перебудова, реорганізація пов'язана з відселенням (переселенням) жителів, які брали участь у зборах (конференції), що заснували цей орган [23, ст.25].

Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 року № 2625-III [28] також встановлює таку форму муніципально-правової відповідальності, як відмова у реєстрації органу самоорганізації населення. Стаття 13 цього Закону України закріплює процедуру легалізації органу самоорганізації населення та вказує, що підставою для відмови у реєстрації є обрання органу самоорганізації населення з порушенням вимог Конституції

України, законів України «Про органи самоорганізації населення», «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших нормативно-правових актів [23, ст.13].

Законом України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 року № 2625-III [27] ще регламентовано таку форму муніципально-правової відповідальності, як зупинення дії рішення органу самоорганізації населення. Так, ст. 20 вказує, що рішення органу самоорганізації населення, що не відповідають чинному законодавству або прийняті з питань, не віднесених до його повноважень, зупиняються відповідною сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою з одночасним зверненням до суду про скасування такого рішення [23, ст. 20].

Юридичне закріплення муніципально-правової відповідальності передбачено також Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 року № 1275-VI [25]. Зокрема цим нормативно-правовим актом встановлені такі форми муніципально-правової відповідальності, як відмова у державній реєстрації асоціації органів місцевого самоврядування та припинення діяльності асоціації органів місцевого самоврядування.

Стаття 13 Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [25] деталізує положення щодо припинення діяльності асоціації органів місцевого самоврядування як форми муніципально-правової відповідальності. Так, у разі, якщо згідно із щорічною інформацією всеукраїнської асоціації кількість членів всеукраїнської асоціації стає меншою від половини органів місцевого самоврядування відповідного територіального рівня, реєструючий орган звертається до суду для скасування державної реєстрації такої асоціації, що тягне за собою припинення юридичної особи [25, ст. 13].

Нормативно-правове закріплення муніципально-правової відповідальності, до певної міри, здійснюється також Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VIII [19], що належить до джерел муніципального права України. Зокрема в цьому Законі визначені принципи добровільного об'єднання територіальних громад, де серед

інших (конституційності, законності, добровільності, економічної ефективності, державної підтримки, повсюдності місцевого самоврядування, прозорості та відкритості) регламентовано принцип відповідальності [19, ст. 2].

Проте Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» не з'ясовує, у чому саме полягає принцип відповідальності. Здійснивши формально-юридичний аналіз указанного Закону, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 8 квітня 2015 року № 214 [44], можна дійти висновку, що принцип відповідальності, при добровільному об'єднанні територіальних громад, полягає в тому, що органи і посадові особи місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади несуть муніципально-правову відповідальність перед територіальними громадами, що об'єдналися, та мають забезпечити якість і доступність публічних послуг не нижче, ніж до об'єднання.

У зв'язку з цим важливо правильно визначити адміністративний центр об'єднаної територіальної громади. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 8 квітня 2015 року № 214 [44] закріплює, що на статус потенційних адміністративних центрів можуть найперше претендувати міста обласного значення та населені пункти, що мають статус районних центрів (ст. 6 Постанови Кабінету Міністрів України [44]). При цьому прийнятною зоною доступності таких потенційних адміністративних центрів може бути відстань не більш як 20 кілометрів дорогами з твердим покриттям. Водночас ця відстань може бути збільшена до 25 кілометрів у разі, коли чисельність населення спроможної територіальної громади в зоні віддаленості від потенційного адміністративного центру більш як 20 кілометрів становить не більш як 10 відсотків загальної чисельності населення такої громади. Така відстань може бути зменшена у разі відсутності доріг з твердим покриттям чи особливостей рельєфу, що унеможлиблює сполучення (ріки без мостів, гори). Зони доступності потенційних адміністративних центрів спроможних територіальних громад визначаються з

урахуванням доступності послуг у відповідних сферах, зокрема часу прибуття для надання швидкої медичної допомоги у невідкладних випадках і пожежної допомоги, що не має перевищувати 30 хвилин [44, п.6].

Разом з тим у разі неспроможності органів і посадових осіб місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади забезпечити якість і доступність публічних послуг не нижче, ніж до об'єднання, вони підлягають муніципально-правовій відповідальності у формі дострокового припинення їх повноважень. Адже Закон України «Про місцевого самоврядування в Україні» (ст. 6) встановлює, що територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, можуть вийти із складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом. Але, доцільно зауважити, що нині такого закону Верховною Радою України ще не прийнято. Як наслідок, це негативно позначається на ефективності діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади, а задекларований Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» принцип відповідальності перетворюється у фікцію. На нашу думку, порядок виходу із складу об'єднаної територіальної громади або загалом порядок припинення діяльності добровільного об'єднання територіальних громад мають визначатися Законом України «Про місцеві референдуми в Україні», нагальна потреба прийняття якого вже назріла давно.

Правові підстави притягнення до муніципально-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування закріплюються також Законом України «Про благоустрій населених пунктів» від 6 вересня 2005 року № 2807-IV [20]. Адже відповідно до нього, управління у сфері благоустрою населених пунктів здійснюють, поряд з Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері житлово-комунального господарства, місцевими державними адміністраціями, також органи місцевого самоврядування в межах їх повноважень.

Так, до повноважень сільських, селищних і міських рад у сфері благоустрою населених пунктів належить: 1) затвердження місцевих програм та заходів з

благоустрою населених пунктів; 2) затвердження правил благоустрою територій населених пунктів; 3) створення, в разі необхідності, органів і служб для забезпечення здійснення спільно з іншими суб'єктами комунальної власності благоустрою населених пунктів, визначення повноважень цих органів (служб); 4) визначення на конкурсних засадах підприємств, установ та організацій (балансоутримувачів), відповідальних за утримання об'єктів благоустрою [20, ст. 10].

Хочемо зауважити, що в окремих випадках органи і посадові особи місцевого самоврядування приймають рішення, що негативно позначаються на благоустрої населених пунктів (комплексу робіт з інженерного захисту, розчищення, осушення та озеленення території, а також соціально-економічних, організаційно-правових і екологічних заходів з покращання мікроклімату, санітарного очищення, зниження рівня шуму та інше, що здійснюються на території населеного пункту з метою її раціонального використання, належного утримання та охорони, створення умов щодо захисту і відновлення сприятливого для життєдіяльності людини довкілля).

Законом України «Про благоустрій населених пунктів» від 6 вересня 2005 року № 2807-IV [20] встановлена відповідальність за порушення законодавства у сфері благоустрою населених пунктів. Так, статтю 42 вказаного Закону встановлено, що до відповідальності за порушення законодавства у сфері благоустрою населених пунктів притягаються особи винні у: 1) порушенні встановлених державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів; 2) проектуванні об'єктів благоустрою населених пунктів з порушенням затвердженої в установленому законодавством порядку містобудівної документації та державних будівельних норм; 3) порушенні встановлених законодавством екологічних, санітарно-гігієнічних вимог та санітарних норм під час проектування, розміщення, будівництва та експлуатації об'єктів благоустрою; 4) порушенні правил благоустрою територій населених пунктів; 5) порушенні режиму використання і охорони територій та об'єктів рекреаційного призначення; 6) самовільному зайнятті території (частини території) об'єкта благоустрою населеного пункту; 7) пошкодженні (руйнуванні чи псуванні) вулично-дорожньої

мережі, інших об'єктів благоустрою населених пунктів; 8) знищення або пошкодження зелених насаджень; 9) забруднення (засмічення) території населеного пункту; 10) неналежному утриманні об'єктів благоустрою, зокрема покриття доріг, тротуарів, освітлення територій населених пунктів тощо. Слід зазначити, що юридичній відповідальності за вказані вище порушення законодавства у сфері благоустрою населених пунктів підлягають органи і посадові особи місцевого самоврядування. До них, поряд з іншими видами юридичної відповідальності (адміністративної, кримінальної тощо), можуть застосовуватися санкції муніципально-правової відповідальності у формі дострокового припинення повноважень.

Муніципально-правова відповідальність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб регламентується, у тому числі, Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 року № 3038-VI [21]. Відповідно до цього нормативно-правового акта, суб'єктами містобудування, окрім органів виконавчої влади, фізичних та юридичних осіб, є органи місцевого самоврядування (ст. 4), які мають низку повноважень щодо планування і забудови територій. Із засобів масової інформації відомі непоодинокі випадки, коли органи місцевого самоврядування, їх посадові особи надають дозволи на забудову з грубим порушенням архітектурних вимог до проектування і будівництва щодо поверховості та щільності забудови земельної ділянки, відступів будинків і споруд від червоних ліній, меж земельної ділянки, її благоустрою та озеленення, інших вимог до об'єктів будівництва, встановлені законодавством і містобудівною документацією.

Органи державного архітектурно-будівельного контролю покликані здійснювати державний архітектурно-будівельний контроль за органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, замовниками, проектувальниками, підрядниками та експертними організаціями щодо вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил під час виконання підготовчих і будівельних робіт.

Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого

2011 року № 3038-VI закріплює правові і процесуальні підстави муніципально-правової відповідальності органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Стаття 41 цього нормативно-правового акта надає право посадовим особам органів державного архітектурно-будівельного контролю під час перевірки одержувати від органів місцевого самоврядування інформацію та документи, необхідні для здійснення державного архітектурно-будівельного контролю. У випадку виявлення порушень, орган державного архітектурно-будівельного контролю взаємодіє з органами виконавчої влади, що здійснюють контроль за дотриманням природоохоронних, санітарно-гігієнічних, протипожежних вимог, вимог у сфері охорони праці, енергозбереження, а також з органами внутрішніх справ, прокуратурою та іншими правоохоронними і контролюючими органами [21, ст.41]. Такі делікти у сфері містобудування можуть бути підставами для притягнення посадових осіб місцевого самоврядування до різних видів юридичної відповідальності, у тому числі муніципально-правової, у формі дострокового припинення повноважень.

Правові підстави для муніципально-правової відповідальності закріплює і Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст» [26]. Виконання цієї Програми покликано надати інтенсивний поштовх до комплексного розвитку малих міст, сприяти піднесенню їх економіки, поліпшенню інвестиційного клімату і стану міського господарства, а також сприяти збереженню архітектурно-містобудівної спадщини та поліпшенню умов життєдіяльності населення.

Загальнодержавна Програма розвитку малих міст [26] зобов'язує органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб на місцевому рівні забезпечувати розробку місцевих програм соціально-економічного та екологічного розвитку малих міст, скоригувати генеральні плани, розробити місцеві правила забудови, посилити взаємодію органів місцевого самоврядування з державними, комунальними та приватними підприємствами з питань розвитку малих міст, ефективно використовувати повноваження органів місцевого самоврядування щодо формування власних доходів, сприяти розвитку підприємництва,

залученню інвестицій, спільних з іншими територіальними громадами проектів розвитку регіонів, утримання об'єктів соціально-культурної сфери (розділ IV Програми – «Механізм реалізації завдань Програми»).

Не виконання (або неефективне виконання) наведених вище завдань органів місцевого самоврядування є порушенням Закону України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст» і відповідно може передбачати притягнення до муніципально-правової відповідальності у формі дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

До нормативно-правової основи муніципально-правової відповідальності належить Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 року № 2850-IV [27]. Цей Закон визначає правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів, подолання депресивності територій і закріплює положення, що відповідальними за реалізацію державної політики щодо стимулювання розвитку регіонів є Кабінет Міністрів України, інші органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень (ст. 3). Відповідно до цього нормативно-правового акта депресивним може бути визнано: 1) сільський район, в якому протягом останніх трьох років щільність сільського населення, коефіцієнт природного приросту населення, рівень середньомісячної заробітної плати та обсяг реалізованої сільськогосподарської продукції (робіт, послуг) на одну особу є значно нижчими, а частка зайнятих у сільському господарстві є значно вищою за відповідні середні показники розвитку територій цієї групи; 2) місто обласного значення, в якому протягом останніх трьох років рівень зареєстрованого, зокрема довготривалого, безробіття є значно вищим, а рівень середньомісячної заробітної плати є значно нижчим за відповідні середні показники розвитку територій цієї групи; 3) населений пункт, на території якого з 1996 року ліквідовані вугледобувні та вуглепереробні підприємства, але не були здійснені в повному обсязі заходи щодо вирішення соціально-економічних та екологічних питань, передбачені проектами ліквідації зазначених підприємств тощо [27, ст. 9].

З метою подолання депресивності території має бути розроблена програма, що передбачає, у тому числі, заходи органів місцевого самоврядування щодо подолання стану депресивності території, строк їх здійснення, обсяги фінансування з місцевих бюджетів та інших джерел, передбачених законодавством, і порядок здійснення моніторингу виконання програми, показники розвитку, за якими визначатимуться результати її виконання.

Фактично чимось подібні обов'язки щодо розробки прогнозів економічного і соціального розвитку областей, районів і міст на середньостроковий період, програм економічного і соціального розвитку областей, районів і міст на короткостроковий період і здійснення контролю за виконанням відповідних показників програм економічного і соціального розвитку областей, районів і міст на короткостроковий період на органи місцевого самоврядування покладає Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [36].

Неефективна діяльність органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо подолання депресивності території, виконання програм економічного і соціального розвитку може бути приводом до невдоволення населення роботою місцевої муніципальної влади та підставою до притягнення органів і посадових осіб місцевого самоврядування до муніципально-правової відповідальності у формі дострокового припинення повноважень, наприклад, шляхом проведення місцевого референдуму.

Законодавча основа муніципально-правової відповідальності ще включає Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [37]. Він установлює повноваження місцевих рад щодо забезпечення реалізації екологічної політики та екологічних прав громадян, надання згоди на розміщення на своїй території підприємств, установ і організацій, затвердження з урахуванням екологічних вимог проектів планування і забудови населених пунктів, їх генеральних планів і схем промислових вузлів тощо. Стаття 15 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» прямо вказує, що місцеві ради несуть відповідальність за стан навколишнього природного середовища на

своїй території [37]. У цьому випадку, на нашу думку, мова йде про притягнення місцевих рад найперше до муніципально-правової відповідальності.

Правові підстави муніципально-правової відповідальності закріплюються також Законом України «Про відкритість використання публічних коштів» від 11 лютого 2015 року № 183-VIII [39]. Цей нормативно-правий акт визначає умови та порядок забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами місцевих бюджетів, суб'єктами господарювання комунальної власності. Статтею 4 Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» закріплено, що керівники розпорядників та одержувачів коштів місцевих бюджетів несуть відповідальність за такі порушення: 1) неоприлюднення інформації відповідно до цього Закону; 2) оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації; 3) несвоєчасне оприлюднення інформації [39, ст. 4]. Отже вчинення вказаних деліктів може бути підставою для притягнення органу місцевого самоврядування, їх посадових осіб до муніципально-правової відповідальності.

Беззаперечно, можна навести ще багато законів і підзаконних актів, що встановлюють правові і процесуальні підстави притягнення органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб до муніципально-правової відповідальності, закріплюють конкретні її форми. Адже до цього спектра, окрім нормативно-правових актів, що безпосередньо встановлюють санкції муніципально-правової відповідальності, належать усі акти, що встановлюють права та обов'язки органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Позаяк невиконання обов'язків, покладених на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб, має наслідком порушення Конституції України і законів України, інших правових актів, прав і охоронюваних законом інтересів людини і громадянина, не забезпечує виконання покладених на них функцій, а також невикористання в повній мірі наданих їм прав шкодить інтересам територіальної громади, її членів, негативно впливає на розвиток сіл, селищ, міст, районів і областей, а відповідно передбачає притягнення до муніципально-правової відповідальності.

Висновки до розділу 1

Проаналізувавши наукові дослідження, національний і зарубіжний досвід регламентації муніципально-правової відповідальності, можна зробити такі висновки:

1. Науково-теоретичне висвітлення інституту муніципально-правової відповідальності нині носить у край поверхневий характер. Як наслідок, спостерігається фрагментарне нормативно-правове закріплення цього інституту, що в кінцевому випадку негативно позначається на ефективності функціонування всієї галузі муніципального права України. Ґрунтовне та комплексне дослідження муніципально-правової відповідальності є на сьогодні в край важливим і нагальним завданням науки муніципального права, надзвичайно необхідне для повноцінного утвердження і розвитку галузі муніципального права України.

2. Доречно зауважити, що значення інституту муніципально-правової відповідальності особливо посилюється за сучасної євроінтеграційної розбудови Української держави, де вагоме місце, за умови реального проведення децентралізації публічної влади, мають посісти органи і посадові особи місцевого самоврядування. Саме вони будуть вирішувати переважну більшість питань, що пов'язані із забезпеченням прав та інтересів територіальних громад, з максимальним повноцінним і ефективним їх втіленням у життя. А тому ключовим складовим елементом сучасної конституційної реформи щодо децентралізації влади є питання належного нормативно-правового закріплення муніципально-правової відповідальності місцевих рад та сільських, селищних, міських голів.

3. Аналіз науково-теоретичної основи дослідження муніципально-правової відповідальності на рівні дисертаційних розвідок показав, що в Україні відсутні дисертаційні роботи, які б були безпосередньо присвячені муніципально-правовій відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування та розкривали б ці питання комплексно, ґрунтовно та системно.

Фактично в юридичній літературі відсутнє чітке уявлення про юридичну природу, поняття муніципально-правової відповідальності, її форми, підстави та

стадії притягнення, не сформульована дефініція «муніципально-правовий делікт», його склад тощо. Загалом вітчизняні науковці досить обережно використовують категорію «муніципально-правова відповідальність» або взагалі уникають виділення муніципально-правової відповідальності як окремого виду юридичної відповідальності.

Проте, на наш погляд, є всі підстави для виокремлення окремого виду юридичної відповідальності – муніципально-правової. Адже саме муніципально-правова відповідальність покликана забезпечити дієвість правових норм муніципального права, сприяти утвердженню законності та правопорядку в сфері місцевого самоврядування, захистити права суб'єктів муніципально-правових відносин від незаконних порушень і покарати винних у скоєнні муніципально-правових деліктів.

4. Беручи до уваги нові політико-правові процеси щодо децентралізації публічної влади в Україні, інститут юридичної відповідальності набуває особливого значення для регулювання та забезпечення суспільних відносин, пов'язаних з реалізацією права на місцеве самоврядування. При цьому традиційно, як правило, виділяють конституційно-правову, адміністративну, кримінальну, цивільно-правову, дисциплінарну відповідальність як самостійні види юридичної відповідальності, що забезпечують загальну охоронну функцію. Однак муніципально-правова відповідальність, яка, на нашу думку, беззаперечно існує поряд із зазначеними видами юридичної відповідальності та має визначальне значення в охороні суспільних відносин, пов'язаних з реалізацією права на місцеве самоврядування, незаслужено обділена увагою законодавця. Як наукова категорія муніципально-правова відповідальність порівняно недавно одержала своє наукове визнання і є всі підстави сподіватися, що в перспективі вона стане ефективною, повноцінною правовою реалією.

5. Муніципально-правова відповідальність є одним із системоутворюючих елементів муніципального права України. Адже в юридичній науці висловлюється думка, що виділення певних видів юридичної відповідальності обумовлено, у тому числі, наявністю відповідної галузі права (у

цьому випадку застосовується галузевий критерій класифікації видів юридичної відповідальності). Тобто, якщо ми визнаємо існування муніципального права, то відповідно варто визнати існування муніципально-правової відповідальності. Оскільки ефективність реалізації приписів муніципального права, його повноцінна можливість забезпечити регулювання та охорону суспільних відносин, пов'язаних з реалізацією права на місцеве самоврядування, є підставою для виділення окремого виду юридичної відповідальності – муніципально-правової.

6. Регламентация окремих аспектів муніципально-правової відповідальності здійснюється як на міжнародному, так і на національному рівнях. Зокрема міжнародна регламентация певних положень стосовно муніципально-правової відповідальності має місце в таких, загальновизнаних міжнародних актах – Всесвітня Декларация місцевого самоврядування, Європейська Хартія про місцеве самоврядування, Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями, Європейська декларация прав міст, Європейська хартія міст II (Маніфест нової урбаністики) та багато інших актів.

7. Варто наголосити, що законодавство України прямо не оперує категорією «муніципально-правова відповідальність». Проте, незважаючи на це, значний спектр нормативно-правових актів України закріплює нормативні та процесуальні підстави притягнення до муніципально-правової відповідальності, стадії її реалізації, склад муніципально-правових деліктів, санкції муніципально-правової відповідальності тощо.

8. Разом з тим варто наголосити, що на сьогодні в Україні відсутня належна нормативно-правова регламентация муніципально-правової відповідальності. Відповідно, це не лише негативно відображається на діяльності органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб в цілому, але й значною мірою перешкоджає подальшому удосконаленню законодавчого регулювання суспільних відносин, пов'язаних з реалізацією права на місцеве самоврядування, ускладнює його концептуально-теоретичний розвиток. На жаль, до цього часу

відсутнє чітке наукове уявлення про муніципально-правову відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні. Можемо констатувати той факт, що не в повному обсязі розкриті сутнісні та змістові особливості, які дозволяють розмежувати її від інших видів юридичної відповідальності, перш за все – конституційно-правової. Складність детермінації муніципально-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, на нашу думку, зумовлена, у тому числі, й тим, що наявна низка невирішених складних питань наукового осмислення проблематики самої юридичної відповідальності.

9. Категорично не можна погодитися з двохаспектним розумінням муніципально-правової відповідальності (позитивним і ретроспективним). На нашу думку, у цьому випадку ставляться на одну площину правопорушник, що вчинив муніципально-правовий делікт (за умови ретроспективної муніципально-правової відповідальності) та законслухняний суб'єкт, що здійснював та здійснює законну діяльність у сфері реалізації права на місцеве самоврядування, що, на думку прихильників позитивного аспекту, підлягає позитивній муніципально-правової відповідальності. Це рішуче суперечить правовій природі юридичної відповідальності, завданням якої є відновлення правопорядку і покарання винних з метою забезпечення дієвості правових приписів муніципального права. З огляду на це, категорія «позитивної муніципально-правової відповідальності», яка нині непоодинокі зустрічається в зарубіжних і вітчизняних дослідженнях, багато в чому збігається з поняттями «правової культури», «правової свідомості» та її виокремлення суперечить техніці детермінації понять в юридичній науці.

10. Нинішній процес перерозподілу повноважень від центру до регіонів, наділення новими правами і обов'язками органів місцевого самоврядування України та їх посадових осіб, зміцнення правової та фінансової основи муніципальної влади України повинен супроводжуватися удосконаленням інституту юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, насамперед муніципально-правової, комплексним

обслуговуванням населення, наданням соціальних послуг.

Розробляючи концепцію удосконалення інституту муніципально-правової відповідальності в Україні, доцільно звернути прискіпливу увагу на функціонування цього інституту в зарубіжних країнах, його нормативно-правове закріплення, відображення в національному законодавстві держав норм загальновизнаних міжнародних договорів щодо місцевого самоврядування.

При цьому ключовою позицією є те, що у всьому світі органи місцевого самоврядування, їх посадові особи здійснюють свою діяльність як під контролем державної влади, так і місцевого населення через різні інструменти та форми муніципально-правової відповідальності, що є важливим елементом забезпечення конституціоналізму. У випадку відступу від цих положень, відсутності можливості ефективного контролю з боку населення та держави, на підставі дотримання загальновизнаних стандартів з організації місцевого самоврядування, це призводить до різного роду соціальних потрясінь, революцій тощо.

РОЗДІЛ 2

МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ МІСЦЕВИХ РАД ТА СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ ГОЛІВ В УКРАЇНІ: МЕТОДОЛОГІЯ ПІЗНАННЯ ТА ПРАВОВА СУТНІСТЬ

2.1. Методологія дослідження муніципально-правової відповідальності

Кожна суспільствознавча наука має свій методологічний інструментарій, з допомогою якого вона вивчає відповідні соціальні процеси, робить висновки та надає пропозиції для практики. Методологія належить до галузі найбільш актуальних і складних проблем юридичної науки, її розв'язання має вихід на різні аспекти навчального процесу в юридичних навчальних закладах, правових дослідженнях вчених, правотворчості та правореалізації. Від рівня ефективності розв'язання цієї проблеми безпосередньо залежить продуктивність навчальної, наукової та практично-прикладної праці [96, с. 152].

Водночас панування довгі роки моністичного матеріалістичного підходу до вивчення правових явищ, негативне ставлення до всіх інших доктрин і теорій, побудованих на відмінних від матеріалізму світоглядних позиціях, перешкоджали використанню здобутків європейської та світової правової теорії і правової культури, збіднювали уявлення про право та його місце в системі засобів соціального регулювання і способів світосприйняття. Тому не випадково увага до проблем методології у вітчизняному, як і пострадянському загалом, правознавстві в останні два десятиліття помітно зросла [166, с.22].

На думку Батанова О. В., успішне розв'язання наукою муніципального права центрального завдання – вивчення феномену муніципальної влади, знаходиться в безпосередній залежності від стану методології [95, с. 251].

Тож, на наш погляд, при всій першочерговості методології та окремих методів у системі юридичної науки їх природа досліджена все ще недостатньо. Особливо болюче це спостерігається в галузевих юридичних науках. Однак, якщо окремі юридичні науки, зокрема конституційне, адміністративне та цивільне

право, певною мірою вже розробили свій методологічний інструментарій, то інші, особливо новостворені (серед яких і муніципальне право), страждають фактично на повну відсутність останнього.

Саме тому, на наш погляд, найперше доцільно розкрити саму категорію «методологія» наукового дослідження, її мету, змістове наповнення та структуру, співвідношення із такими поняттями, як методика і методи наукового дослідження.

Методологія (від грец. *methodos* – спосіб, метод і *logos* – наука, знання) – учення про правила мислення в процесі створення теорії науки. Питання методології досить складне, оскільки саме це поняття тлумачать по-різному. Багато зарубіжних наукових шкіл не розмежовують методологію і методи дослідження. У вітчизняній науковій традиції методологію розглядають як учення про науковий метод пізнання або як систему наукових принципів, на яких ґрунтується дослідження і вибір сукупності пізнавальних способів, методів і прийомів. Найчастіше методологію розглядають: як теорію методів дослідження, створення концепцій; систему знань про теорію науки або про систему методів дослідження. У свою чергу, методика розуміють як сукупність прийомів дослідження, що включає техніку і різноманітні операції з фактичним матеріалом [296, с. 4– 5].

У філософському енциклопедичному словнику під методологією розуміється сукупність підходів, способів, методів, прийомів і процедур, що застосовуються у процесі наукового пізнання та практичної діяльності для досягнення наперед визначеної мети [278, с.374].

На думку Орзіха П. М., методологія – це вчення про методи дослідження, про правила мислення. Головною метою методології є вивчення та застосування принципів, підходів, методів, методик, способів (прийомів), за допомогою яких на теоретичному рівні можливо отримати нові знання, а на емпіричному практично перетворити дійсність. Змістове розуміння методології виходить з того, що в ній реалізується інструментальна та пошукова функції [243, с. 26].

Проте Мокін Б. І., Мокін О. Б. справедливо вказують на відмінність між поняттями «методика» та «методологія». На їх погляд, по-перше, «методика»

націлена на виконання будь-якої роботи, у той час як «методологія» пов'язана виключно лише з виконанням науково-дослідної роботи, а, по-друге, «методологія» уособлює в собі увесь арсенал можливостей виконання науково-дослідної роботи у певній науковій галузі, у той час як «методика» (у націленості на науково-дослідну роботу у цій же галузі) лише здійснює певний конкретизований вибір із цього арсеналу та встановлює послідовність і черговість використання елементів цього вибору [220, с. 25].

Відповідно до позиції Д. А. Керімова, методологія – явище інтегральне, що об'єднує в собі низку компонентів: світогляд і фундаментальні загальнотеоретичні концепції, загальні філософські закони та категорії, загальнонаукові та конкретно-наукові методи [159, с. 83]. Структурно методологія, стверджує вчений, має кілька рівнів, основними з яких є такі: діалектико-світоглядний – визначає головні напрями та загальні принципи пізнання в цілому (вищий рівень); загальнонауковий (міждисциплінарний) – використовується під час пізнання особливої групи однотипних об'єктів (середній рівень); конкретно-науковий – застосовується у процесі пізнання специфіки окремого об'єкта (нижчий рівень); перехідний від пізнавально-теоретичної до практично-перетворювальної діяльності – розкриває загальні шляхи та форми впровадження результатів наукових досліджень у практику. Між цими рівнями методології існують органічний зв'язок, залежність, підпорядкованість і взаємопроникнення [159, с. 86].

Рассоха І. М. зауважує, що з одного боку, методологія розуміється як певна система методів, які застосовуються в процесі пізнання в межах тієї або іншої науки, тобто методологія розглядається як частина конкретної науки. З іншого боку, методологія виступає як сукупність основних філософських положень, які відображають первинні гносеологічні концепції формування й аналізу наукового знання. У цьому визначенні підкреслюється філософський характер розуміння методології. У загальному плані розрізняють філософську і спеціально-наукову методологію [249, с. 14].

Також викликають зацікавлення наукові позиції Кельмана М. С., який вважає, що методологія правознавства (юридичної науки) – це вчення про структуру, логічну організацію, принципи, методи, засоби та форми діяльності дослідника у процесі пізнання ним державно-правових явищ. Методологія юридичної науки забезпечує як наукове пізнання, так і наукову діяльність учених-юристів. Вона є формою самопізнання і самосвідомості юриспруденції. Методологія правознавства повинна мати чітку структуру (вертикальну і горизонтальну), що охоплює компоненти в різних відносинах між ними: домінуючий світогляд, тип наукового мислення, філософські й інші підстави, загальнонаукові та спеціальнонаукові парадигми, методологічні підходи, теорії та інші наукові знання, потенційно можливі й використовувані методи [158, с.10, 23].

Заслужують на увагу наукові позиції Шишкіна Є. К., Носирев О. О., які зазначають, що поняття «методологія» має два основних значення: 1) методологія є сукупністю прийомів дослідження, які використовуються в певній науці; 2) методологія є вченням про методи пізнання і перетворення дійсності [301, с. 55]. На їх справедливе переконання, метод є структурним елементом методології і під ним слід розуміти систематизовану сукупність дій, які необхідно здійснити, щоб розв'язати певне завдання або досягти певної мети; спосіб досягнення якої-небудь мети, рішення конкретної задачі [301, с. 57]. Іншими словами, науковий метод – сукупність способів отримання нових знань і методів розв'язання завдань у межах будь-якої науки. Характерними ознаками наукового методу є об'єктивність, відтворюваність, евристичність, необхідність і конкретність. У свою чергу сукупність однорідних методів називається підходом, а сукупність прийомів практичної діяльності без теоретичних узагальнень – методикою.

Тому Шишкіна Є. К., Носирев О. О. наголошують, що варто відрізнити зміст термінів «методологія», «метод» та «методика»: «методологія» є ширшим поняттям за «метод», а «метод» — ширшим за «методику» [301, с. 58].

Використовуючи метод екстраполяції, можна сформулювати висновок, що методологія дослідження муніципально-правової відповідальності – це система принципів, підходів, методів і способів (прийомів), що застосовують для дослідження такого правового явища як муніципально-правова відповідальність.

При цьому методологію муніципально-правової відповідальності доцільно будувати за певними керівними пізнавальними критеріями – методологічними принципами, що визначають засади дослідження, підтверджують його істинність.

На нашу думку, першим принципом методології дослідження муніципально-правової відповідальності має бути принцип об'єктивності. Він передбачає істинне відображення інституту муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів у науковому знанні, відтворення його таким, яким він існує реально при практичній реалізації цього інституту, без будь-якого спотворення на догоду певним політичним силам, фінансово-промисловим групам, політичній доцільності тощо. Принцип об'єктивності дослідження муніципально-правової відповідальності надає можливість сформулювати правдиві, істинні знання про цей муніципально-правовий інститут, продемонструвати недоліки його законодавчого закріплення в муніципальному праві України, особливо стосовно нормативних і процесуальних підстав притягнення до муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів.

Наступним принципом як складовим елементом методології наукового дослідження муніципально-правової відповідальності місцевих рад, сільських, селищних, міських голів є принцип історизму. Цей принцип вимагає розглядати інститут муніципально-правової відповідальності в динаміці, розвитку та історичному взаємозв'язку, а не лише з точки зору сучасного стану правової дійсності. Принцип історизму надає можливість показати зародження, становлення інституту муніципально-правової відповідальності, його соціальне та правове значення в різні історичні періоди становлення та розвитку Української держави, за різних форм республіканського правління (президентсько-парламентської та парламентсько-президентської). Застосування принципу

історизму демонструє особливе значення інституту муніципально-правової відповідальності місцевих рад, сільських, селищних, міських голів у нинішніх умовах децентралізації влади в Україні.

У свою чергу принцип науковості – передбачає пріоритетність об'єктивного наукового знання стосовно муніципально-правової відповідальності місцевих рад, сільських, селищних, міських голів над певними тимчасовими кон'юнктурними інтересами тих або інших соціальних груп чи окремих дослідників. Він вимагає неупередженого оцінювання доктринального дослідження не лише у вітчизняній науці муніципального права, а й в зарубіжній юридичній науці, де вказана система знань стосовно муніципально-правової відповідальності є більш потужною, що, напевно, пов'язано з більш тривалим періодом і сталими традиціями функціонування місцевого самоврядування в цих країнах.

Принцип усебічності як складова методології дослідження муніципально-правової відповідальності передбачає пізнання якомога більшої кількості властивостей (соціальних і правових) інституту муніципально-правової відповідальності на основі його взаємозв'язку і взаємодії з іншими суспільними та правовими явищами. Виокремлюючи ознаки інституту муніципально-правової відповідальності на підставі принципу всебічності, ми звертали увагу не лише на муніципально-правову відповідальність місцевих рад і сільських, селищних, міських голів, а й на муніципально-правову відповідальність виконавчих органів місцевих рад, органів самоорганізації населення, депутатів місцевих рад, працівників поліції тощо. Принцип усебічності наукового дослідження муніципально-правової відповідальності обумовив комплексність і системність отриманих нових знань щодо муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів.

Принцип конкретності дослідження інституту муніципально-правової відповідальності вимагає детального аналізу всіх умов, у яких існує цей муніципально-правовий інститут, виокремлення головних, суттєвих ознак, зав'язків і тенденцій його розвитку за сучасних умов конституційної реформи в Україні та одного з її головних напрямів – децентралізації публічної влади,

зміцнення правової, фінансової та матеріальної бази функціонування місцевого самоврядування в Україні.

На думку Орзіха П. М. одним з принципів методології є принцип причинності [243, с. 30]. Цей принцип при дослідженні інституту муніципально-правової відповідальності, означає, що цей інститут тісно пов'язаний з іншими інститутами муніципального права. Він є складовим елементом правового статусу місцевої ради, сільського, селищного, міського голови. Застосування інституту муніципально-правової відповідальності має наслідком певні зміни в правовому статусі місцевої ради, сільського, селищного, міського голови.

Отже принцип причинності затверджує наявність збалансованих способів взаємодії правових явищ і процесів [243, с. 30].

Принцип критичності при дослідженні муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів передбачив, що отримані результати як в цьому, так і в інших дослідженнях, присвячених проблематиці муніципально-правової відповідальності, не сприймалися як єдино правильні, безпомилкові. Усі умовиводи, висновки, положення, наведені в цій роботі, напрацьовані на основі підання сумніву і потім обґрунтованого доведення їх істинності.

Наступним складовим елементом у структурі методології дослідження муніципально-правової відповідальності місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, ґрунтовно істотним за своїм евристичним потенціалом є методологічні підходи.

Орзіх П. М. зауважує, що методологічний підхід визначає лише загальну особливість того чи іншого методу, основний напрям, ракурс дослідження об'єкта. Він відповідає на питання, як правові явища можуть бути зрозумілі в процесі дослідження [243, с. 32]. Фактично аналогічної позиції дотримується і Тарасов М. М. Він зазначає, що методологічний підхід у юриспруденції – це бачення певного ракурсу дослідження, шляхом сприйняття відповідних засобів мислення або у формі цілісної системи, або у вигляді окремих конструкцій, дослідницьких меж і принципів для розв'язання власне наукових завдань і

проблем; спосіб «помислити» об'єкт [265, с. 234, 237]. Привертає увагу позиція Бобровник С. В., на переконання якої методологічний підхід – це сукупність знань про процес наукового дослідження, а метод – це лише сукупність способів і засобів пізнання об'єкта дослідження [110, с. 13–14]. Викликає інтерес науковий погляд Скакун О. Ф., яка вважає, що методологічний підхід виявляє себе тоді, коли необхідно залучити в юриспруденцію методологічні засоби як філософського та метанаукового рівнів (загальна теорія систем, теорія моделювання, загальна теорія діяльності тощо), так й інших наук, які «працюють» на принципову методологічну орієнтацію наукового дослідження [256, с. 214]. У свою чергу Кельман М. С. пропонує визначати наукознавчий підхід як комплексний алгоритм осмислення дійсності, що виникає в результаті поєднання «фундаментальних ідей» і певних методів, тобто як специфічну єдність світоглядного, теоретичного і методичного знання, у якій головним є визначений суб'єктом пізнання порядок поєднання теорії та методу [158, с.14].

З метою об'єктивного відображення інституту муніципально-правової відповідальності місцевих рад, сільських, селищних, міських голів у науковій теорії є нагальна потреба використати діалектичний підхід. Адже діалектичний підхід дає змогу обґрунтувати причинно-наслідкові зв'язки між суспільно-шкідливими діями суб'єкта муніципально-правової відповідальності для прав та інтересів територіальної громади і, як результат, негативними наслідками, що застосовуються до нього за вчинення муніципального правопорушення. Використання діалектичного підходу надає змогу диференціювати муніципально-правову відповідальність на певні її форми (дострокове припинення повноважень органу або посадової особи місцевого самоврядування, скасування або призупинення реалізації їх нормативно-правових актів тощо), продемонструвати інтегративні зв'язки муніципально-правової відповідальності з іншими видами юридичної відповідальності.

Діалектичний підхід показує постійну суперечність між сутністю і явищем, змістом і формою, демонструє об'єктивність в оцінюванні дійсності. Досвід і факти є джерелом, основою пізнання дійсності, а практика – критерієм істинності

теорії. Діалектика як фундаментальний принцип і метод пізнання має велику пояснювальну силу [296, с. 5].

Серед низки методологічних підходів пізнання юридичної природи інституту муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів варто виокремити системний, який полягає у цілісному підході до предмету дослідження. Системне бачення будь-якого явища, у тому числі інституту муніципально-правової відповідальності, є необхідною умовою його комплексної характеристики. Системність – об’єктивна властивість оточуючого нас матеріального та духовного світу, а системний підхід – важливий метод його пізнання [222, с. 950].

Системний підхід – один з головних напрямів методології наукового пізнання інституту муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів, практики реалізації його норм, мета і завдання якого полягають у дослідженні муніципально-правової відповідальності як складної системи, що включає нормативні, процесуальні та фактичні підстави притягнення до цього виду юридичної відповідальності, певну стадійність реалізації цієї відповідальності. Системний підхід сприяє формуванню адекватного, достеменного наукового знання про муніципально-правову відповідальність місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, її юридичну природу, проблеми нормативно-правової регламентації та відображення в науці муніципального права та вибору ефективних шляхів їх розв’язання.

Системний підхід – це категорія, що не має єдиного визначення, оскільки трактується надто широко і неоднозначно. У літературі наводяться такі трактування або визначення системного підходу:

- інтеграція, синтез розгляду різних сторін явища або об’єкта;
- адекватний засіб дослідження і розробки не будь-яких об’єктів, що довільно називаються системою, а лише таких, які є органічним цілим;
- вираження процедур подання об’єкта як системи та способів їх розробки;
- широкі можливості для одержання різноманітних тверджень і оцінок, які передбачають пошук різних варіантів виконання певної роботи з подальшим

вибором оптимального варіанта [249, с. 16].

Водночас правова картина сучасного світу переконує в необхідності подолання кризи позитивного права на основі відродження його як соціокультурного феномена та збагачення духовними цінностями. Такий підхід до проблем правової еволюції робить об'єктивно неминучим осмислення сутності права з боку антропологічного підходу [147, с. 4].

Антропологічний підхід є ключовим напрямом дослідження в аксіологічному вимірі, оскільки за його допомогою розкривається ціннісний потенціал інституту муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів як ефективного засобу забезпечення конституційності і законності при реалізації права на місцеве самоврядування, демонструється роль цього інституту щодо запровадження європейських стандартів захисту права територіальної громади на місцеве самоврядування. Цінності інституту муніципально-правової відповідальності можна диференціювати на матеріальні і духовні. До головних духовних цінностей належать цінності свободи, співпричетності, добра, істини, правди, творчості, краси, святості, мудрості, гармонії тощо.

Особливе місце в науці муніципального права займає потребовий підхід до пізнання інституту муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів. Як відмічає П. М. Рабінович, потребовий підхід – це методологічне підґрунтя сутнісного праворозуміння, ключ до виявлення соціальної сутності праволюдських явищ [248, с.15]. В основу цього підходу покладена аксіоматична ідея про те, що соціальна природа, соціальна сутність інституту муніципально-правової відповідальності – це його здатність слугувати засобом задоволення потреб та інтересів територіальної громади, зокрема, та суспільства, загалом.

Формування повноцінної доктрини інституту муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів неможливе без діяльнісного підходу. Згідно з міркуваннями Гусарева С. Д., діяльнісний підхід – це гармонійна сукупність установок, прийомів, ансамбль методів, серед яких

метод діяльності вважається провідним, а інші стосовно нього виконують обслуговуючу роль. Цей підхід дозволяє сконцентрувати увагу дослідника не лише на проблемі власне діяльності, а й на інших явищах, у співвідношенні або взаємодії з якими знаходиться діяльність [132, с. 165]. Основним прийомом у діяльнісному підході необхідно вважати методологічний принцип, суть якого полягає в зумовленості соціальних явищ фактом існування людської діяльності [133, с. 280].

Таким чином, на сучасному етапі розвитку науки муніципального права комплексне дослідження інституту муніципально-правової відповідальності можливе завдяки використанню системи методологічних підходів. Кожний методологічний підхід придатний для пізнання певних аспектів інституту муніципально-правової відповідальності. Безпідставне надання одному з підходів виняткового значення породжує прогалини та інші негативні наслідки для дослідження. Лише плюралізм методологічних підходів дає змогу здійснити всебічне вивчення інституту муніципально-правової відповідальності.

Наступним складовим елементом методології опрацювання інституту муніципально-правової відповідальності є методи вивчення предмета дисертаційного дослідження. При цьому, якщо підхід визначає основний шлях, стратегію вирішення завдань, то щодо методу частіше вказують на такі його характеристики, як послідовність і доцільність дій, прийомів, що їх застосовують, системність процедур, що їх використовують [243, с. 33].

Термін «метод» (від лат. *methodus* – прийом, спосіб, метод) незалежно від конкретної науки, галузі знань чи навчальної дисципліни означає спосіб, за допомогою якого з'ясовується предмет цієї науки, досягається певна мета та розв'язуються відповідні завдання. Метод як засіб пізнання – це спосіб відображення та відтворення в мисленні предмета, що вивчається. На відміну від предмета дослідження, який дає відповідь на запитання, що досліджує та чи інша наука, метод характеризує, як саме, за допомогою яких способів, засобів і прийомів це відбувається. У науці метод – це шлях, що веде до раціональної, а

відтак – зрозумілої та контрольованої відповіді на питання теоретичного пізнання або практичного досвіду, або пошуку меж цього пізнання [286, с.10].

Наука муніципального права використовує притаманні всьому вітчизняному державознавству наукові методи дослідженьт – загальнонаукові (діалектичний, синергетичний, системного аналізу, соціологічний) і спеціальні (порівняльного правознавства, нормативно-логічний, структурно-функціональний, історико-юридичний, методи переходу від загального до особливого, від абстрактного до конкретного тощо) [96, с. 153–154].

Загалом, трансформуючи систему методів, що використовуються в юридичних дослідженнях, відносно інституту муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів, варто зазначити, що система методів, що забезпечать повноцінне осмислення вказаного інституту, на наш по-гляд, включає:

1. Загальні методи мислення (пізнання) – аналіз, синтез, абстрагування, моделювання, порівняння, узагальнення, прогнозування тощо. Так, аналіз і синтез, як взаємопов'язані та взаємообумовлені методи, використовуються під час з'ясування юридичної природи інституту муніципально-правової відповідальності, формування уявлення про форми цього виду юридичної відповідальності, визначення структури (будови) муніципально-правового делікту тощо; абстрагування застосовується в ході визначення змістових ознак муніципально-правової відповідальності серед інших видів юридичної відповідальності; моделювання – для створення оптимальної моделі інституту муніципально-правової відповідальності за сучасних умов децентралізації публічної влади в Україні (а відповідно ліквідації районних і обласних державних адміністрацій, що нині є одним із суб'єктів ініціювання питання перед Верховною Радою України щодо муніципально-правової відповідальності місцевої ради або сільського, селищного, міського голови); узагальнення надало можливість концентровано сформулювати висновки щодо науково-теоретичної основи дослідження інституту муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів, розкрити міжнародний і національний

аспекти регламентації інституту муніципально-правової відповідальності тощо; порівняння – з метою зіставлення різних позицій учених щодо розуміння сутності муніципально-правової відповідальності як окремого виду юридичної відповідальності, висвітлення особливостей функціонування інституту муніципально-правової відповідальності в різних країнах світу; прогнозування надало можливість визначити перспективи удосконалення інституту муніципально-правової відповідальності за умови прийняття запропонованого та внесеного на розгляд Верховної Ради України Президентом України, проекту закону за № 2217а про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). Адже останній передбачає, що у разі ухвалення головою громади, радою громади, районною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України, створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, Президент України зупиняє дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого. У разі визнання Конституційним Судом України акта голови громади, ради громади, районної, обласної ради таким, що не відповідає Конституції України, Верховна Рада України за поданням Президента України достроково припиняє повноваження голови громади, ради громади, районної, обласної ради та призначає позачергові вибори. Така модернізація інституту муніципально-правової відповідальності за умови децентралізації влади, на нашу думку, видається правильною.

2. Філософські методи (діалектичний, метафізичний, герменевтичний, гносеологічний тощо). Діалектичний метод дає змогу розглянути динаміку розвитку інституту муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів, взаємозв'язок його з іншими правовими інститутами та інституціями (як державними – парламентом, главою держави, місцевими державними адміністраціями тощо, так і громадянськими – місцевими осередками політичних партій, об'єднаннями громадян тощо). Діалектичний

метод дослідження надає можливість прослідкувати становлення і розвиток інституту муніципально-правової відповідальності не лише в Україні, а й у зарубіжних країнах.

Адже діалектика розглядає усі самоврядні явища у розвитку, в органічному зв'язку з розвитком політичних, економічних, соціальних, культурних та інших процесів, які відбуваються у суспільстві. Саме такий метод дає змогу виявляти та розв'язувати назрілі у суспільстві муніципально-правові проблеми, розкривати діалектичну єдність і детермінованість загальних процесів формування соціально-правової, демократичної та сервісної держави в Україні з інституціоналізацією муніципальної влади [124, с. 96].

Діалектична методологія дослідження муніципально-правових проблем потребує підходу до будь-якого явища як до системи. Тому в науці муніципального права важливе значення має метод системного аналізу, який дає змогу розглядати муніципально-правові явища в сукупності соціальних зав'язків, виявлення цілого та його частин, вивчення окремих інститутів місцевого самоврядування в цілісній системі організації публічної влади. Системний підхід дає змогу розглянути особливості організації та здійснення місцевого самоврядування з урахуванням його політичного та соціального, публічно-правового та приватноправового характеру, інституціональної та функціональної складових [96, с. 153].

Застосування метафізичного методу спрямовується на пізнання інституту муніципально-правової відповідальності як незмінного та незалежного від суспільної дійсності правового явища, осмислення останнього як інструменту творення нової муніципальної влади, відповідальної за свою діяльність перед територіальною громадою, юридичними і фізичними особами. Герменевтичний метод може бути використаний як пізнавальна процедура з метою формування найбільш адекватних, істинних понять муніципально-правової відповідальності, муніципального правопорушення тощо, досягнення чіткості у застосуванні цих та інших дефініцій, узгодження стилю викладу. Разом з тим гносеологічний метод права – це епістемологічний механізм узгодження та взаємодії онтологічних і

логічних засад права як специфічний вираз пізнавальної динаміки та розвитку самого права [165, с.123]. Цей метод показує, що утворення певної концептуальної й оптимальної моделі інституту муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів не означає завершеності пізнання природи муніципально-правової відповідальності, напрямів її вдосконалення.

3. Загальнонаукові методи, що використовуються переважною більшістю або всіма науками. До загальнонаукових методів, які застосовувалися під час пізнання інституту муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів, належать: синергетичний, історичний, функціональний, структурний, системний тощо. Так, синергетичний метод використовується для вивчення інституту муніципально-правової відповідальності як правового явища, що може саморозвиватися шляхом деталізації і конкретизації підстав і стадій реалізації муніципально-правової відповідальності у статутах територіальних громад, що особливо посилюється в кризових станах. Водночас історичний метод дозволяє простежити наступність, історичну зумовленість основних принципів і форм муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів, показати зв'язок міжнародної та національної регламентації інституту муніципально-правової відповідальності з історичною практикою, етапами розвитку суспільства та держави, конкретною історичною ситуацією, національними, соціально-економічними і політичними умовами розвитку суспільства, держави та елементів системи місцевого самоврядування. Функціональний метод застосовується для опрацювання стадій реалізації муніципально-правової відповідальності, окреслення особливостей правового статусу суб'єктів учинення муніципально-правового делікту на кожній із стадій притягнення до муніципально-правової відповідальності. Водночас використання структурного методу націлено на осмислення внутрішньої будови муніципально-правового делікту, виокремлення та характеристики структурних його елементів: об'єкта, об'єктивної сторони, суб'єкта, суб'єктивної сторони.

Доречно зауважити, що сучасна наука озброєна знаннями про різні форми руху матерії, багаторівневий і багатоякісний характер матеріального світу, при вивченні об'єкта вже не може обмежуватися поясненням його складності в одному вимірі з точки зору однієї галузі знання. У цьому вбачається об'єктивна основа комплексності, системності науки. Розроблений і уперше виділений як цілісна наукова методологія в природничих науках і кібернетиці, системний метод дозволяє розглядати об'єкт як складне багатогранне явище, що складається з елементів, зв'язки між якими створюють його відносно незмінну структуру і забезпечують його цілісність [187, с. 238]. Системне дослідження феномену відповідальності у місцевому самоврядуванні дає підстави стверджувати, що зазначене поняття характеризується низкою аспектів. По-перше, відповідальність є атрибутом, властивістю, ознакою учасника управлінських відносин і проявляється у його здатності, можливості та обов'язку «відповідати», звітувати про свої діяння (дії чи бездіяльність). По-друге, відповідальність відображає комплекс взаємозв'язків і відносин, що виникають у системі управління між її елементами та спрямовані на запобігання порушень, їх усунення, урегулювання та відновлення належного функціонування системи. По-третє, відповідальність розглядається як процес, сукупність послідовних дій по відношенню до того елемента системи управління, унаслідок неефективної діяльності якого, невиконання чи неналежного виконання ним своїх обов'язків, невідповідності його діянь установленим нормам порушилося належне (нормальне) функціонування всієї системи чи окремих її компонентів. Для вивчення відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування необхідно дослідити її систему, яка складається з взаємопов'язаних елементів – власне суб'єкта відповідальності, об'єкта, інстанції та норм [209, с. 76].

Використання системного методу при дослідженні муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів сформує повне уявлення про основні елементи системи форм муніципально-правової відповідальності, систему суб'єктів цього виду юридичної відповідальності та

об'єктів, шкода яким може завдаватися внаслідок вчинення муніципально-правового делікту.

4. Конкретно-наукові (приватно-наукові) методи, які використовуються конкретними науками або їх окремими групами. Конкретно-наукові методи диференціюються на дві підгрупи: неюридичні та юридичні (власні) [267, с. 32].

До підгрупи неюридичних конкретно-наукових методів, які застосовувалися під час опрацювання інституту муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів, належать: конкретно-соціологічний (на основі реальних соціальних фактів дозволяє виробити оптимальну модель інституту муніципально-правової відповідальності, а також спрогнозувати розвиток суспільно-правової ситуації у зв'язку з проведенням муніципальної реформи та децентралізацією публічної влади), статистичний (передбачає опрацювання кількісних показників, що відображають взаємозв'язок між кількістю членів територіальної громади, депутатів місцевих рад, що не задоволені роботою органів і посадових осіб місцевого самоврядування та застосуванням певної форми інституту муніципально-правової відповідальності. У свою чергу підгрупа юридичних конкретно-наукових методів вивчення інституту муніципально-правової відповідальності включає формально-юридичний і порівняльно-правовий. Формально-юридичний метод спрямовується на характеристику природи інституту муніципально-правової відповідальності за допомогою юридичних конструкцій, термінології, формалізованого тексту в цілому; порівняльно-правовий – виявлення загальних і особливих закономірностей запровадження, функціонування та розвитку інституту муніципально-правової відповідальності в Україні та окремих зарубіжних країнах.

На підставі розглянутого вище можна дійти висновку, що необхідний для аналітичного осмислення природи, змісту та форм муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів методологічний арсенал має різний характер і є багаторівневою системою відповідних методологічних знань. Окрім того, ця система не є статичною

ієрархією, а є динамічною та органічною системою, де її елементи взаємодіють між собою та мають перспективу до вдосконалення.

Отже, з метою забезпечення обґрунтованості та достовірності результатів вивчення інституту муніципально-правової відповідальності в цьому дослідженні на підставі викладених у науковій літературі підходів до методології сучасного правознавства та їх адаптації стосовно предмета і мети наукового пошуку виокремлено принципи, домінуючі методологічні підходи, загальні методи мислення (пізнання), загальнонаукові, філософські, конкретно-наукові методи дослідження, вибір і застосування яких спрямоване на комплексне розв'язання задач наукової праці, побудову її понятійно-категоріального апарату.

2.2 Поняття, ознаки та принципи муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів в Україні

Одним з ключових принципів, на яких має здійснюватися місцеве самоврядування в Україні, є принцип підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб. Хоч цей принцип і є законодавчо закріпленим в національних нормативно-правових актах і міжнародних, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, усе ж питання муніципально-правової відповідальності потребує прискіпливої уваги. Адже за результатами дослідження, проведеного в підрозділі 1.1. нашої роботи, ми дійшли висновку про вкрай фрагментарне висвітлення муніципально-правової відповідальності у вітчизняній юридичній науці. До певної міри це обумовило те, що законодавство України прямо не оперує інститутом муніципально-правової відповідальності, проте в ньому знайшли своє відображення форми муніципально-правової відповідальності, правові та процесуальні підстави притягнення до цього виду юридичної відповідальності.

А тим часом, на нашу думку, питання муніципально-правової відповідальності можна назвати одним з центральних у теорії місцевого

самоврядування. Оскільки будь-яка діяльність суб'єктів місцевого самоврядування з владними повноваженнями мають значну ймовірність перетворитися в антизаконні, антигуманні за умови відсутності відповідальності за протиправну поведінку. Адже правовий припис, у тому числі – муніципального права, перетворюється, як правило, у декларацію, побажання у випадку відсутності негативних наслідків за його порушення. Як наслідок, місцеве самоврядування, коли меншість (органи місцевого самоврядування та їх посадові особи) мають діяти в інтересах більшості (територіальних громад), не може ефективно функціонувати без інституту муніципально-правової відповідальності.

Муніципально-правова відповідальність у такому випадку слугує своєрідним регулятором, гарантією того, що органи місцевого самоврядування, їх посадові особи діятимуть саме в інтересах територіальної громади, яка їх вибрала, будуть у повному обсязі здійснювати свої обов'язки, вирішуватимуть питання місцевого значення на належному рівні.

Що ж таке муніципально-правова відповідальність? Яка її правова природа та ознаки? Хто є суб'єктами цього виду відповідальності? На ці питання вітчизняна юридична наука не дає чітких відповідей, тож вони потребують дослідження та наукового обґрунтування.

З курсу теорії держави і права відомо, що структура відповідальності як соціологічної категорії включає: 1) свободу вибору варіантів поведінки самим суб'єктом відповідальності, який має свободу дій; 2) установлення моделі очікуваної поведінки; 3) причинний зв'язок між поведінкою та її наслідками; 4) інстанцію відповідальності; 5) контроль і оцінку поведінки; 6) можливість несприятливих наслідків для відповідального суб'єкта, визнаного винним.

Ці системні ознаки дозволяють сформулювати відповідальність як зв'язок між двома суб'єктами, за якого одна сторона (суб'єкт відповідальності), що має свободу волі й вибору, зобов'язується через свій статус будувати поведінку згідно з очікуваною моделлю, а інша сторона (інстанція відповідальності) контролює, оцінює таку поведінку та її результати, а в разі негативної оцінки і наявності вини має право певним чином реагувати.

Сутність соціальної відповідальності полягає в обов'язку індивіда виконувати вимоги, що висуваються до нього суспільством, державою, іншими індивідами.

Натомість юридична відповідальність являє собою ті конкретно визначені законодавством негативні наслідки, які настають для суб'єкта у випадку порушення ним правил поведінки, установлених державою.

Таким чином, слід звернути увагу на те, що якщо особа належно виконує свої обов'язки, не порушує правил співжиття у суспільстві, така особа є соціально відповідальною, вона не є небезпечною для оточуючих, а тому не потребує застосування до неї юридичної відповідальності.

Інститут муніципально-правової відповідальності є своєрідним засобом гарантування прав суб'єктів місцевого самоврядування, захисту права на місцеве самоврядування від можливих порушень. У контексті законодавчого визначення місцевого самоврядування розуміємо, що мова йде про гарантування з боку держави права осіб, що складають певну територіальну громаду, на самостійне вирішення питань місцевого значення. Отже, очевидною є важливість інституту муніципально-правової відповідальності.

У теорії муніципального права інститут відповідальності суб'єктів муніципальних правовідносин посідає особливе місце. Сама філософія і практика місцевого самоврядування ґрунтується на ідеях відповідальної муніципальної влади. Продумане й ефективне здійснення цієї влади передбачає прояв ініціативи, творчості, самостійних дій з боку кожного учасника муніципального процесу, який може здійснюватися лише в умовах справжнього самоврядування та свободи вибору оптимальних варіантів рішень і використання засобів з їхньої реалізації.

У свою чергу така свобода неможлива без відповідального ставлення до самоврядування та конкретної відповідальності всіх учасників муніципального процесу за соціальні наслідки своїх дій. Самоврядування і свобода, з одного боку, та відповідальність – з іншого, – це дві сторони однієї медалі, які можуть існувати та розвиватися взаємопов'язано, доповнюючи та зміцнюючи одне одного.

Аналізуючи статтю 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в

Україні», а саме, надане в ній визначення місцевого самоврядування, можна виокремити дві характерні риси здійснення такого самоврядування в Україні, такі як «самостійно» та «під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування». Що ж мав на увазі законодавець, закріплюючи ці принципи?

Глумачний словник української мови дає такі пояснення слову «самостійний»: самостійний – це вільний, незалежний; відособлений від інших; позбавлений сторонніх впливів; який не перебуває під чияюсь владою; не підпорядкований, не підлеглий кому-, чому-небудь [258, с. 46].

І справді, концепція місцевого самоврядування в Україні передбачає саме такий порядок реалізації прав територіальної громади.

Однак, наділивши суб'єктів місцевого самоврядування самостійністю у здійсненні повноважень, законодавець вчинив правильно, обмеживши цю самостійність відповідальністю. Безперечно, самостійність – явище позитивне, та все ж, з метою недопущення зловживань правом діяти самостійно, кожен самостійно діючий суб'єкт повинен певною мірою обмеженим, «поміщеним у межі», вихід за які буде мати наслідком відповідальність. Так можна трактувати законодавчо закріплене положення про те, що питання місцевого значення в Україні вирішуються під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

На наш погляд, аналіз муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів має значення не лише для юридичної науки. Він також має велике значення у практичному застосуванні відповідальності до цих суб'єктів місцевого самоврядування.

Усі ми є членами територіальних громад, а отже, певною мірою беремо участь у реалізації права на місцеве самоврядування, у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції та законів України. Відповідно кожен повинен усвідомлювати важливість активної соціальної позиції щодо формування місцевих рад і обрання сільських, селищних, міських голів, нетерпимо відноситися до випадків невиконання муніципальними службовцями своїх посадових обов'язків, ініціювати притягнення таких посадових осіб до

муніципально-правової відповідальності. Іншими словами члени територіальних громад мають досягнути, що ефективність діяльності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів, ступінь задоволення прав та інтересів територіальної громади багато в чому залежить від самих жителів сіл, селищ, міст.

Муніципальні службовці, у свою чергу, повинні розуміти, що територіальна громада, в інтересах якої вони діють, – це не бездумний керований натовп, а цілісний, розсудливий, діючий організм, який уповноважений на формування органів місцевого самоврядування, а отже, у разі їх неефективної діяльності, сам, як основний носій муніципальної влади, повинен мати юридичну можливість порушити питання про притягнення до муніципально-правової відповідальності таких органів і посадових осіб. У суспільстві має панувати розуміння того, що тільки від самих людей – членів територіальної громади, залежить, наскільки ефективно буде здійснюватися місцеве самоврядування на їх території.

Муніципально-правова відповідальність, як і будь-яка інша юридична категорія, об'єктивно потребує детермінації, свого дефінітивного визначення.

Слід зауважити, що нині в юридичній науці відсутня єдність щодо виділення муніципально-правової відповідальності як окремого виду юридичної відповідальності. На наш погляд, норми муніципального права повинні мати особливий специфічний правовий захист, а саме – муніципально-правову відповідальність. У зв'язку з цим слушною є думка Авакьяна С. А. про те, що наявність заходів відповідальності – така ж невід'ємна ознака галузі, як і суспільні відносини, які вона регулює [68, с. 9]. Аналогічної позиції дотримується Овсепян Ж. І., зауважуючи, що інститут відповідальності – серцевина будь-якої галузі права, складова усіх інших інститутів – присутній у кожному інституті та нормі відповідної галузі, є інтеграційною основою галузі і правової системи держави в цілому [232, с. 24].

З огляду на наведене доцільно зазначити, що муніципальне право України є окремою галуззю національної системи права, що має свій предмет і методи правового регулювання, соціальне призначення і функції, а також власний своєрідний засіб забезпечення реалізації норм цієї галузі – муніципально-правову

відповідальність, що являється окремим видом юридичної відповідальності. Виокремлення муніципально-правової відповідальності в окремий вид юридичної відповідальності пов'язано з тим, що вона відрізняється за своєю правовою природою та ознаками від інших видів юридичної відповідальності, оскільки реалізується в системі муніципально-правих відносин.

Крім того, на нашу думку, визначним і основоположним підґрунтям виділення муніципально-правової відповідальності в окремий вид юридичної відповідальності є те, що ефективно забезпечити законність у муніципально-правових відносинах може лише муніципально-правова відповідальність. Більше того, переважна більшість санкцій муніципально-правової відповідальності закріплені саме нормами муніципального права України, а не будь-якої іншої галузі (у тому числі конституційного права України).

Проте на сьогоднішні у науці муніципального права немає єдиного загальновизнаного визначення муніципально-правової відповідальності, переліку суб'єктів цієї відповідальності, її підстав і відповідних санкцій. Множинність сприймання муніципально-правової відповідальності обумовлена відмінністю у методологічних підходах щодо дослідження цього правового явища та відсутністю нормативно-правового закріплення цієї відповідальності у чинному законодавстві України.

Разом з тим позитивним є те, що проблематика відповідальності у сфері місцевого самоврядування останнім часом викликає все більший інтерес у науковців. Так, наприклад, ці питання стали об'єктом дослідження як вітчизняних науковців (Батанової Н. М., Захарченко Н. А., та ін.), так і зарубіжних учених (Фадєєва В. І., Чіркїна В. Є. та ін.).

Доцільно зауважити, що сама галузь муніципального права України перебуває на стадії свого формування, на етапі становлення знаходиться профільне законодавство, у тому числі й у сфері муніципально-правової відповідальності. Нині до системи джерел інституту муніципально-правової відповідальності найперше, звичайно, слід віднести Конституцію України [1] та закони України, що вносять зміни і доповнення до неї [2; 3; 4].

На другому місці, на нашу думку, в ієрархії джерел інституту муніципально-правової відповідальності знаходяться акти Конституційного Суду України. Для прикладу, можна згадати Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 «У справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування)» [274].

До системи джерел інституту муніципально-правової відповідальності також належать міжнародні нормативно-правові акти, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та які регламентують питання реалізації права на місцеве самоврядування і окремі аспекти відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування (Всесвітня декларація місцевого самоврядування (23–26 верес. 1985 р., м. Ріо-де-Жанейро) [47], Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року [48], Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Мадрид, 21 травня 1980 року) [49] тощо).

Четверте місце, на нашу думку, в ієрархії джерел інституту муніципально-правової відповідальності займають закони України (наприклад, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97–ВР [18], Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VIII [19], Закон України «Про благоустрій населених пунктів» від 6 вересня 2005 року № 2807-IV [20] тощо).

П'яте місце в системі джерел інституту муніципально-правової відповідальності займають підзаконні нормативно-правові акти, прийняті як органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, та які регламентують ті чи інші аспекти притягнення до муніципально-правової відповідальності. Приміром, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про

проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування» від 26 жовтня 2001 року № 1440 [43] або Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад» від 27 липня 1998 року № 1150 [45].

Особливе місце в системі джерел інституту муніципально-правової відповідальності займають рішення Європейського суду з прав людини. Адже, відповідно до ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року № 3477-IV [40], національні суди при розгляді справ мають застосовувати практику Європейського суду з прав людини як джерело права. У зв'язку з цим привертає увагу Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Рисовський проти України» (заява № 29979/04) від 20 жовтня 2011 року, за яким держава-відповідач має виплатити заявнику вісім тисяч євро відшкодування моральної шкоди [66]. Підставою для винесення такого рішення слугували, у тому числі, незаконні дії Зубрянської сільської ради, яка відмовилася відвести господарству заявника в натурі земельну ділянку, на яку він мав право згідно з Державним актом на право користування землею.

Доцільно зауважити, що відповідальність органів місцевого самоврядування має багатоаспектний характер. По-перше, відповідальність є атрибутом, властивістю, ознакою учасника управлінських відносин, що виявляється у його здатності, можливості та обов'язку «відповідати» за свої дії чи бездіяльність. По-друге, відповідальність відображає складний комплекс взаємозв'язків і відносин, що виникають у системі управління між її елементами та спрямовані на запобігання порушень, їх усунення, урегулювання та відновлення належного функціонування системи. По-третє, відповідальність розглядається як процес, сукупність послідовних дій відносно до того елемента системи управління, унаслідок неефективної діяльності якого, невиконання чи неналежного виконання ним своїх обов'язків порушилося належне (нормальне) функціонування всієї системи чи окремих її компонентів.

У місцевому самоврядуванні означені риси відносин відповідальності

набувають особливого характеру, оскільки в ньому багато вчинків і дій породжують глибоко соціальні наслідки як для окремої особи, територіальної громади, так і для суспільства й держави в цілому. Саме цим зумовлена актуальність забезпечення відносин відповідальності в місцевому самоврядуванні. Причому йдеться про розвиток усіх видів та елементів відповідальності [136, с. 47].

Варто зазначити, що найповніше з'ясувати суть і зміст муніципально-правової відповідальності можна через аналіз притаманних їй ознак. Проведення комплексного системного аналізу муніципально-правової відповідальності дозволяє визначити її ознаки та умовно класифікувати на дві групи: 1) загальні ознаки, що характеризують відповідальність як соціально-політичний феномен, її місце і значення в суспільстві, співвідношення та взаємозв'язки з іншими видами відповідальності, тобто такі ознаки, що характеризують явище в цілому, його основне призначення, не вдаючись до детальної характеристики; 2) ознаки, що вказують на специфічні риси, притаманні саме муніципально-правовій відповідальності, визначають її зміст, сутність і форми.

До загальних ознак муніципально-правової відповідальності доцільно віднести такі:

1) муніципально-правова відповідальність пов'язана із засудженням протиправної поведінки правопорушника певною частиною народу – територіальною громадою, органом місцевого самоврядування, їх посадовою особою або державою в особі компетентних органів (наприклад, Верховною Радою України);

2) переважно настає лише за вчинення муніципально-правового делікту, що проявляється в діях або бездіяльності та завдає шкоди правам та інтересам територіальної громади;

3) спирається на публічно-правовий примус, який є специфічним впливом компетентних державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб і територіальних громад;

4) виражається у настанні негативних юридичних наслідків для суб'єкта

вчинення муніципально-правового делікту, що мають особистий, майновий або організаційний характер, тобто виникає додатковий обов'язок зазнати певних втрат відповідно до санкції муніципально-правової норми;

5) вид і міра муніципально-правової відповідальності, які можуть бути застосовані до правопорушника, чітко встановлюються санкцією муніципально-правової норми;

б) притягнення до муніципально-правової відповідальності здійснюється з обов'язковим дотриманням певного процедурно-процесуального порядку. За умови його порушення муніципально-правова відповідальність є неможливою.

Специфіка муніципально-правової відповідальності відображається в складових елементах муніципально-правових деліктів. А саме – в об'єкті посягання, суб'єкті вчинення муніципального правопорушення, об'єктивній стороні та суб'єктивній стороні делікту.

З огляду на наведене, на нашу думку, можна виокремити такі специфічні властивості муніципально-правової відповідальності:

1) суб'єктом притягнення до муніципально-правової відповідальності, як правило, є орган місцевого самоврядування або посадова особа місцевого самоврядування. Проте іноді таким суб'єктом можуть бути керівники органів державної влади, правоохоронних органів, територіальна громада та окремі її члени;

2) муніципально-правова відповідальність спрямована на захист прав та інтересів територіальної громади, які вона реалізує як безпосередньо (через форми прямої демократії в системі місцевого самоврядування), так і через органи місцевого самоврядування та посадових осіб, які вона обирає;

3) муніципально-правова відповідальність забезпечує відповідність муніципально-правових відносин нормам об'єктивного права. При цьому, на нашу думку, муніципально-правові відносини – це суспільні відносини, що врегульовані нормами муніципального права. Доречно зазначити, що ці правовідносини носять: а) локальний характер, тобто виникають, змінюються та припиняються в адміністративно-територіальних одиницях, що є територіальним

підґрунтям місцевого самоврядування в Україні; б) комплексний характер, оскільки пов'язанні з реалізацією органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами своїх повноважень у сферах соціально-економічного і культурного розвитку, бюджету, фінансів і цін, управління комунальною власністю, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку, будівництва, освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури та спорту тощо. Як наслідок, своєрідною ознакою муніципально-правової відповідальності є її локальний, місцевий і комплексний характер;

4) муніципально-правова відповідальність є засобом реалізації народовладдя в системі місцевого самоврядування, що, очевидно, є відмінною ознакою цієї відповідальності від інших видів юридичної відповідальності. Адже окремі її форми, наприклад, відкликання депутата місцевої ради виборцями, дострокове припинення повноважень місцевої ради, органу самоорганізації населення та сільських, селищних, міських голів шляхом проведення місцевого референдуму реалізуються через інститути безпосередньої демократії (вибори, референдуми, загальні збори тощо);

5) муніципально-правова відповідальність володіє своєрідним спектром санкцій, що передбачені нормами муніципального права. При цьому характерною особливістю муніципально-правової відповідальності є те, що її санкції можуть установлюватися як державою (в особі компетентних органів), так і органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, територіальною громадою, наприклад, на місцевому референдумі;

б) муніципально-правова відповідальність має не лише правовий, а й політичний характер. Як наслідок, для муніципально-правової відповідальності особливістю є своєрідність суб'єктивної сторони муніципально-правового делікту, позаяк притягнення до муніципально-правової відповідальності може здійснюватися і без вини суб'єкта муніципально-правового делікту, оскільки встановити психічне відношення колективного суб'єкта (наприклад, місцевої ради) до муніципального правопорушення фактично неможливо;

7) для муніципально-правової відповідальності є характерним специфічна система суб'єктів, що уповноважені на вирішення питань щодо притягнення до цього виду відповідальності. Такими суб'єктами можуть бути органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи, територіальні громади або їх частина. Варто наголосити, що з усієї системи державних органів правом безпосереднього вирішення питань про притягнення до муніципально-правової відповідальності володіє лише Верховна Рада України, Президент України та органи судової влади;

8) муніципально-правова відповідальність має диспозитивний характер, оскільки притягнення до цього виду юридичної відповідальності залежить від волі суб'єктів (депутатів місцевої ради, територіальної громади, фізичних і юридичних осіб тощо), які уповноважені, згідно з правовими приписами муніципального права, на ініціювання питання щодо початку реалізації муніципально-правової відповідальності.

Беручи до уваги наведені ознаки муніципально-правової відповідальності, варто перейти до формування самої дефініції цього виду юридичної відповідальності. Слід зауважити, що це досить складне завдання. Його складність пов'язана: 1) з відсутності єдності поглядів серед учених відносно самої категорії «юридична відповідальність»; 2) браку одностайності щодо інституту муніципально-правової відповідальності, його місця в правовій системі та видової приналежності (окремий вид юридичної відповідальності чи підвид конституційно-правової відповідальності); 3) інститут муніципально-правової відповідальності, як і саме муніципальне право та всі його елементи, нині перебуває на стадії свого становлення та спостерігаються тенденції до його перспективного динамічного розвитку.

Ми поділяємо думку, що муніципально-правова відповідальність – окремий вид юридичної відповідальності (відповідна аргументація наводилася в підрозділі 1.1. нашої роботи). Аналогічну думку сповідує і Алексеев І. О. у своєму дисертаційному дослідженні на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук «Муніципально-правова відповідальність: проблеми теорії і практики» [75].

Але, на жаль, продемонструвати аналогічну єдність з Алексєєвим І. О. в понятійно-категоріальному апараті стосовно муніципально-правової відповідальності ми не можемо.

Зокрема Алексєєв І. О. зауважує, що в основу юридичної відповідальності у сфері місцевого самоврядування покладена концепція двохаспектної відповідальності, яка проявляється і в законодавчому регулюванні цієї галузі права, і тому розглядати її треба з позицій широкого, двохаспектного розуміння юридичної відповідальності в діалектичній єдності позитивного і негативного аспектів [75, с. 57]. Далі автор, виходячи з двохаспектності юридичної відповідальності в системі місцевого самоврядування (з якою ми категорично не згодні), робить аналогічний висновок щодо двохаспектності муніципально-правової відповідальності.

Він у висновках до підрозділу 1.1. пропонує, що, зважаючи на специфіку системи юридичної відповідальності суб'єктів правовідносин, пов'язаних із здійсненням місцевого самоврядування, слід увести в науковий обіг поняття муніципально-правової відповідальності як самостійного інституту муніципального права і одночасно галузевого виду юридичної відповідальності взагалі. У другому значенні вона є правовим відношенням, у якому на суб'єкт (населення, орган або посадових осіб) покладається правовий обов'язок виконувати умови діяльності щодо досягнення певних результатів, а у разі порушення цих умов зазнавати визначені правові наслідки негативного характеру. При цьому позитивна муніципально-правова відповідальність є загальною, а негативна – конкретним правовідношенням. Цей вид відповідальності охоплює стосунки відповідальності суб'єктів правовідносин, пов'язаних із здійсненням місцевого самоврядування, перед населенням, державою, фізичними і юридичними особами [75, с. 57–58].

Ми не згодні з наявністю позитивної муніципально-правової відповідальності. З метою встановлення істини з цього питання, вважаємо за необхідне приділити йому більш прискіпливу увагу.

Варто зауважити, що складність побудови теоретичної моделі механізму

муніципально-правової відповідальності зумовлюється, насамперед, правовою природою місцевої демократії, багатофакторним феноменом самої юридичної відповідальності, різноманітністю видів юридичної відповідальності та необхідністю диференційованого підходу до відповідальності залежно від сфери соціальних відносин і соціальної ролі суб'єктів відповідальності.

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

Як же відстоюють свою точку зору «негативісти»? Так, Фадєєв В. І., фактично зводячи відносини відповідальності в місцевому самоврядуванні до відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, визначає її як несприятливі правові наслідки за прийняті ними протиправні рішення та неналежне здійснення своїх завдань і функцій [276, с. 75]. Чиркін В. Є., аналізуючи форми відповідальності місцевого самоврядування та його посадових осіб, акцентує увагу передусім на відповідальності при виконанні службових обов'язків. На його думку, відповідальність у муніципальному праві – це настання для суб'єктів муніципальних правовідносин несприятливих наслідків, якщо ці суб'єкти зовсім не виконують або неналежним чином виконують свої обов'язки відносно інших учасників правовідносин [295, с. 64].

Вітчизняні вчені Кравченко В. В. та Пітцик М. В., розглядаючи відповідальність у муніципальному праві у загальному вигляді, розуміють під нею несприятливі наслідки, що настають для суб'єкта муніципальних правовідносин, який порушив норму муніципального права (суб'єкта муніципального

правопорушення), що має визначальне значення при визначенні кола суб'єктів відповідальності в муніципальному праві та її підстав [191, с. 31].

Тобто, згадані автори фактично розглядають муніципально-правову відповідальність як охоронні правові відносини, що виявляються у застосуванні певних, установлених державою, санкцій. Суть останніх – покладання на суб'єктів вчинення муніципально-правового делікту обов'язку нести певні нестатки за правопорушення, здійснені ними самими.

Іншої думки дотримуються прихильники двохаспектного трактування відповідальності, вважаючи відповідальність не тільки засобом, який попереджує порушення правових норм, а й засобом виховання в людині внутрішніх регуляторів поведінки. Вони розглядають позитивну відповідальність як усвідомлення та від-творення особою у своїй поведінці необхідності виконання дорученої справи як морального боргу, морального обов'язку, який лише при порушенні стає юридичним.

Позитивна відповідальність – це розуміння важливості своїх дій для суспільства, прагнення та бажання виконати їх якнайкраще, найефективніше, швидше, тобто належним чином виконати свою соціальну роль. У правовій сфері остання пов'язана з соціально-правовою активністю, проявом ініціативи при реалізації правових приписів.

Позитивна відповідальність орієнтує соціальні суб'єкти на необхідність співвідносити свою поведінку з вимогами конституційних приписів та інших нормативно-правових актів і максимальної суспільної доцільності. Позитивна відповідальність впливає на особисту свободу, визначаючи вибір варіанта поведінки і його реалізацію. Це елемент механізму регулювання і контролю поведінки людини в її суспільних зв'язках. Свобода і відповідальність нероздільні як дві сторони соціально-історичної необхідності. Відповідальне ставлення передбачає свободу; свобода, щоб не перетворитися на свою протилежність – у сваволю, неможлива без відповідальності [136, с. 47].

На тлі різного тлумачення сенсу та змісту «позитивної» відповідальності прихильників означеної точки зору об'єднує в єдину концептуальну теорію

прагнення знайти правовий еквівалент, юридичне пояснення лексичному феномену, який виражається у поняттях «відповідальність за доручену справу», «віднестися з усією відповідальністю» тощо. Але в запропонованій цими авторами теоретичній конструкції втрачається якісна специфіка категорії «відповідальність». По суті вона підміняється іншими категоріями (обов'язком, боргом, звітністю, позитивним ставленням тощо), кожна з яких має власне призначення і зміст.

Унаслідок цього «позитивна» відповідальність втрачає будь-який практичний сенс. Таким чином, достатньо виправдане прагнення за допомогою відповідальності стимулювати опосередковану правом соціально-корисну діяльність не виконується практичним смислом.

Висловлюючи заперечення з приводу можливості застосування поняття юридичної відповідальності у позитивному смислі, Тихонова Б. Ю. вказує, що така відповідальність є ніщо інше, як юридичний обов'язок. З того моменту, як особа приступає до виконання юридичного обов'язку, на неї покладається обов'язок поводити себе правомірно. Моральна вимога поводити себе при цьому «відповідально» не входить у зміст юридичного обов'язку, і тим більше не є різновидом юридичної відповідальності. За своїм змістом позитивна відповідальність повністю поглинається юридичним обов'язком [239, с. 114–115].

Демиденко В. О., спростовуючи існування позитивної відповідальності, зауважує, що найбільш уразливою ланкою ідеї правової позитивної відповідальності є неможливість визначити її юридичні властивості, які чимось відрізняються від відомих понять «обов'язок», «правомірна поведінка», «правосуб'єктність», «деліктоздатність», «виконання зобов'язань» та ін. Він наголошує, що позитивна відповідальність – явище скоріше соціальне, а не правове, оскільки вона не має ознак формальної визначеності, державної примусовості та процесуальної форми реалізації [136, с. 49].

Визнання юридичного характеру позитивної відповідальності не лише не відповідає природі явища, а й ускладнює розв'язання багатьох проблем у юридичній науці, тому що означає ліквідацію юридичної відповідальності як

специфічного правового явища [298, с. 15, 16].

У значній частині міркувань про правову позитивну відповідальність правові явища теоретично поєднуються з такими категоріями правосвідомості і моралі, як «усвідомлення необхідності правомірної поведінки», «сумлінне ставлення до своїх обов'язків», «почуття відповідальності» тощо. У зв'язку з цим прихильники ідеї позитивної юридичної відповідальності висловлювали припущення про її важливе виховне значення. Однак цей оптимістичний прогноз на практиці не дав помітних результатів [246, с. 638].

З огляду на наведене, зазначимо, що ми підтримуємо ретроспективне розуміння муніципально-правової відповідальності та виступаємо проти її поділу на будь-які аспекти: відповідальність, і насамперед юридична, є категорією, цілісну тканину якої досить небезпечно руйнувати. При розмежуванні муніципально-правової відповідальності на «позитивний» та «негативний» (ретроспективний) аспекти випадають деякі з базових елементів. Адже за умови «позитивної» муніципально-правової відповідальності порушення ще немає, а відповідальність уже існує. Як наслідок, інститут муніципально-правової відповідальності втрачає свій потенціал і призначення як ефективного регулятора очікуваної поведінки.

Беручи до уваги наведені вище методологічні підходи до розуміння муніципально-правової відповідальності, понятійно-категоріальний апарат, розроблений наукою муніципального права, ми вважаємо, що муніципально-правова відповідальність місцевих рад, сільських, селищних, міських голів являє собою окремий вид юридичної відповідальності, що має політико-правовий характер, настає за скоєння місцевою радою, сільським, селищним, міським голою муніципально-правового делікту та полягає у несприятливих, негативних наслідках для вказаних суб'єктів вчинення правопорушення, що передбачені нормами муніципального права.

Слід зазначити, що одним з важливих елементів інституту муніципально-правової відповідальності є її принципи. На жаль, у юридичній літературі відсутня дефініція, перелік і характеристика по суті принципів муніципально-

правової відповідальності. Водночас юридична наука не позбавлена окремих праць, присвячених принципам місцевого самоврядування, їх поняттю, ознакам, природі, становленню і розвитку в конституційному процесі України. Як приклад, можна навести монографічне дослідження Калиновського Б. В. «Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні» [153]. Автор зауважує, що принципи є соціальним явищем як за джерелом виникнення, так і за змістом: їх виникнення зумовлюється потребами суспільного розвитку, і тому в них відображаються закономірності суспільного життя [153, с. 151]. У свою чергу принцип відповідальності місцевих органів самоврядування означає, що вони перебирають на себе права і обов'язки із задоволення соціальних та інших потреб населення. На органи місцевого самоврядування покладена відповідальність за господарське і культурне будівництво на підлеглий території, а також за законність і наслідки ухвалених рішень [153, с. 158]. Нормативно-регулятивний характер принципів убачається в тому, що принципи зафіксовані в праві, набувають значення загальних правил поведінки, які мають загальнообов'язковий державно-владний характер, що стає притаманним як безпосередньо нормам-принципам, так і принципам, які виводяться зі змісту норм [153, с. 15].

Беручи до уваги наведені вище положення, на нашу думку, методологічно правильно буде, формуючи дефініцію принципів муніципально-правової відповідальності, висвітлюючи їх перелік, також звернути увагу на доктринальний здобуток юридичної науки щодо принципів юридичної відповідальності загалом.

Зокрема Колодій А. М. наголошує на тому, що принципи в цілому являють собою відправні ідеї буття, які відображають найважливіші підвалини і закономірності, є сутністю і утворюють риси того або іншого явища, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальнозначимістю [168, с. 118]. Скакун О. Ф визначає поняття принципів як сукупність основних вимог до певного процесу (явища, предмета), які віддзеркалюють їх сутність [266, с. 319–320].

Зважаючи на наведене, на нашу думку, принципи муніципально-правової

відповідальності – це керівні ідеї, засадничі положення, фундаментальні основи, закріплені в нормах муніципального права, що встановлюють муніципально-правову відповідальність і відображають сутність і зміст цього правового інституту, забезпечують єдині засади та ефективність притягнення до муніципально-правової відповідальності, характеризують рівень розбудови та досконалість інституту муніципально-правової відповідальності як засобу публічно-правового впливу.

При цьому можна виділити функціональний, ціннісний і засадничий напрями впливу принципів муніципально-правової відповідальності на муніципально-правові відносини. Функціональний напрям впливу принципів муніципально-правової відповідальності полягає в тому, що вони встановлюють керівні ідеї реалізації інституту муніципально-правової відповідальності. Ціннісний напрям впливу принципів муніципально-правової відповідальності розкривається в тому, що вони є своєрідною перепорою від порушення законності та досягнення справедливості в процесі притягнення органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб до муніципально-правової відповідальності. Засадничий напрям впливу принципів муніципально-правової відповідальності проявляється як умови притягнення правопорушників до муніципально-правової відповідальності.

Як правило, у юридичній літературі специфіка і зміст юридичної відповідальності характеризуються основними принципами: законності, відповідальність лише за діяння, що є протиправним, презумпція невинності, принцип справедливості, принцип доцільності, принцип невідворотності та принцип своєчасності.

Екстраполюючи наведені вище положення стосовно принципів муніципально-правової відповідальності, можна виділити такі:

1) законності – полягає в тому, що муніципально-правова відповідальність настає за наявності складу муніципально-правового делікту: а) за рішення та діяння – дію чи бездіяльність, що визнаються муніципальним правом незаконними; б) ці діяння шкодять правам та інтересам територіальної громади;

в) вчинені деліктоздатним суб'єктом (наприклад, органом місцевого самоврядування або посадовою особою місцевого самоврядування); г) як правило, це винні діяння суб'єкта вчинення муніципального правопорушення;

2) обґрунтованості – виражається у встановленні самого факту здійснення муніципально-правового делікту;

3) доцільності – полягає у відповідності обраної санкції муніципально-правової відповідальності до мети муніципально-правової відповідальності, що переслідується в конкретних муніципально-правових відносинах (наприклад, щоб захистити права, свободи та законні інтереси членів територіальної громади, можливо достатньо буде скасувати незаконне рішення місцевої ради без дострокового припинення повноважень останньої);

4) невідворотності – виявляється в неминучості настання муніципально-правової відповідальності до суб'єкта вчинення муніципального правопорушення;

5) своєчасності – означає, що притягнення до муніципально-правової відповідальності суб'єкта вчинення муніципально-правового делікту має відбуватися протягом розумного строку. Недоцільно достроково припиняти повноваження місцевої ради або сільського, селищного, міського голови в період виборчого процесу чергових місцевих виборів, пов'язаного з формуванням нового складу місцевої ради або наділення повноваженнями нового сільського, селищного, міського голови;

б) справедливості – полягає в забезпеченні домірності, розумної пропорційності між вчиненим муніципально-правовим деліктом і санкцією за нього. При притягненні до муніципально-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування не повинна принижуватися людська гідність останніх.

Разом з тим Алексєєв І. О., виходячи з позиції широкого, двухаспектного розуміння юридичної відповідальності, пропонує віднести до принципів правової відповідальності суб'єктів правовідносин, пов'язаних із здійсненням місцевого самоврядування, ще такі:

– відповідальність за результативність діяльності щодо здійснення функцій

органів місцевого самоврядування та посадових осіб місцевого самоврядування;

– принцип диференціації відповідальності (троякої відповідальності перед населенням, державою, фізичними і юридичними особами);

– принцип автономності реалізації юридичної відповідальності суб'єктів правовідносин, пов'язаних із здійсненням місцевого самоврядування. Основним змістовним моментом цього принципу є те, що відповідно до законодавства форми юридичної відповідальності суб'єктів правовідносин, пов'язаних із здійсненням місцевого самоврядування, визначаються в статутах і реалізуються самостійно;

– поєднання персональної і колективної форм відповідальності. Виділення цього принципу обумовлене законодавчим закріпленням в системі органів місцевого самоврядування індивідуальних і колективних суб'єктів відповідальності;

– принцип гласності. Цей принцип припускає розголошення факту застосування заходів відповідальності, доведення до відома населення обставин справи і, які заходи були вжиті [75, с. 47–50].

Ми у цілому поділяємо думку Алексеєва І. О. щодо принципів муніципально-правової відповідальності. Проте, на наш погляд, виокремлення принципу автономності реалізації юридичної відповідальності суб'єктів правовідносин, пов'язаних із здійсненням місцевого самоврядування, є доволі дискусійним. Адже принципи, форми муніципально-правової відповідальності здебільшого передбачені Конституцією та законами України, підзаконними актами, що діють на всій території України. Відповідно до ч. 2 ст. 19 Основного Закону України органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1]. Тобто, приймаючи статут територіальної громади, представницький орган місцевого самоврядування не може виходити за межі Конституції та законів України.

Окрім того, на нашу думку, принципи муніципально-правової відповідальності, беззаперечно, з огляду на її політико-правовий характер,

доцільно доповнити принципом народовладдя. Адже при притягненні до муніципально-правової відповідальності тих чи інших суб'єктів вчинення муніципально-правових деліктів сповідується ідея безумовної влади народу або його частини – територіальної громади, що володіє першопочатковим правом. Органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, органи державної влади, приймаючи рішення щодо притягнення до муніципально-правової відповідальності, мають на меті захист прав та інтересів територіальної громади, що є складовою частиною народу України.

Беручи до уваги наведене вище, ми виділяємо такі основні принципи муніципально-правової відповідальності: 1) народовладдя; 2) законності; 3) обґрунтованості; 4) доцільності; 5) невідворотності; 6) своєчасності; 7) справедливості; 8) диференціації відповідальності; 9) гласності.

Таким чином, під муніципально-правовою відповідальністю місцевих рад і сільських, селищних, міських голів слід розуміти сукупність закріплених нормами муніципального права несприятливих правових наслідків, які можуть наставати до вказаних суб'єктів за протиправні рішення (нормативно-правові акти чи правові акти індивідуальної дії), незаконні дії чи бездіяльність або неналежне здійснення ними повноважень з вирішення питань місцевого значення та реалізації делегованих повноважень.

Окрім того, керуючись наведеним матеріалом, робимо висновок, що питання муніципально-правової відповідальності в Україні наразі знаходиться на стадії наукової розробки. Стосовно законодавства у цій сфері – то воно є настільки неповним і суперечливим, що його застосування інколи є практично неможливим, тому муніципально-правова відповідальність посадових осіб і органів місцевого самоврядування часто залишається лише закріпленою на папері. Як наслідок, національне законодавство, яке регулює відносини у сфері реалізації права на місцеве самоврядування, потребує якомога швидшого внесення змін і доповнень. Причому, окрім внесення коректив у вже існуючі акти законодавства, нагальним є питання розробки та прийняття низки спеціалізованих законів.

Оскільки муніципально-правова відповідальність за умови чітко налагодженого механізму її застосування гарантуватиме реалізацію громадянами свого права на самостійне вирішення питань місцевого значення, вважаємо за необхідне прийняття закону України «Про муніципально-правову відповідальність», у якому було б визначено суб'єктів, юридичні та процесуальні підстави, форми та санкції такої відповідальності. Прийняття такого закону мало б велике значення для зміцнення демократії на рівні місцевого самоврядування. При розробці такого нормативно-правового акта необхідно опиратися на вже існуючі закони, узявши до уваги ті правові норми, які відповідають умовам сучасності та можуть бути практично реалізовані, а також урахувати напрацювання та пропозиції науковців як теоретичне ядро цієї проблематики.

2.3 Особливості муніципально-правової відповідальності місцевих рад та сільських, селищних, міських голів в Україні

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 5) до елементів системи місцевого самоврядування відносить: 1) територіальну громаду; 2) сільську, селищну, міську ради; 3) сільського, селищного, міського голову; 4) виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; 5) старосту; 6) районні в місті ради, які створюються в містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради; 7) районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; 8) органи самоорганізації населення.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста (п. 1 ст. 6), яку становлять жителі, що постійно проживають у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр

(частина перша ст. 1) [18].

Територіальні громади реалізують право на місцеве самоврядування як безпосередньо, так і через представницькі органи місцевого самоврядування та посадових осіб.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 1) до представницьких органів місцевого самоврядування відносить виборні органи (ради), які складаються з депутатів і відповідно до закону наділяються правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення [18].

На підставі формально-юридичного аналізу законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» [18], «Про місцеві вибори» [8], у їх системному взаємозв'язку можна дійти висновку, що до місцевих рад в Україні належать Верховна Рада Автономної Республіки Крим, сільські, селищні, міські, районні в місті, районні та обласні ради.

Власне, Верховна Рада Автономної Республіки Крим не являється органом місцевого самоврядування. Окрім того, унаслідок військової агресії Російської Федерації проти України незаконно окуповано та анексовано частину території України – Автономну Республіку Крим і місто Севастополь. Активну участь у «легалізації» анексії Автономної Республіки Крим і міста Севастополь брали депутати Верховної Ради АРК, які 6 березня 2014 року проголосували за постанову № 1702-6/14 «Про проведення загальнокримського референдуму» [63]. Постанова Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про проведення загальнокримського референдуму» від 6 березня 2014 року № 1702-6/14 визнана такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною) Рішенням Конституційного Суду України «Справа про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим» від 14 березня 2014 року № 2-рп/2014 [65].

З огляду на наведене, Верховна Рада України, на підставі пункту 28 частини першої статті 85 Конституції України, абзацу п'ятого частини першої статті 22 Конституції Автономної Республіки Крим, частини шостої статті 4 Закону України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» притягнула

Верховну Раду Автономної Республіки Крим до юридичної відповідальності. А саме, у цьому випадку була застосована конституційно-правова відповідальність у формі дострокового припинення повноважень цього представницького органу [64].

Зважаючи на наведене та беручи до уваги контекст нашого дослідження, присвяченого муніципально-правовій відповідальності місцевих рад і окремих посадових осіб місцевого самоврядування, юридична відповідальність Верховної Ради Автономної Республіки Крим, яка за правовим статусом є місцевою радою, не представляє для нас інтересу. Адже Верховна Рада Автономної Республіки Крим не може бути притягнута до муніципально-правової відповідальності, оскільки не є органом місцевого самоврядування.

Як наслідок, нашу увагу привертає муніципально-правова відповідальність сільських, селищних, міських, районних в місті, районних та обласних рад, а також сільських, селищних, міських голів, на чому в подальшому і буде зосереджена увага.

Указані місцеві ради складаються з депутатів, які обираються жителями відповідного села, селища, міста, району в місті, району, області на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років.

Доречно зауважити, що Фрицький О. Ф. класифікуючи форми конституційно-правової відповідальності, виокремлює одну із форм відповідальності – визнання виборів або референдумів недійсними [279, с. 26]. Аналогічної позиції дотримується і Демиденко В. О., іменуючи її як анулювання юридичних результатів, тих або інших конституційно-правових дій (виборів, референдумів тощо) [135, с. 75].

Тому, проводячи певні паралелі між конституційно-правовою відповідальністю та муніципально-правовою, доцільно виділити, як форму муніципально-правової відповідальності, анулювання результатів виборів депутатів місцевих рад, результатів місцевого референдуму або результатів виборів сільського, селищного, міського голови у випадку, наприклад,

фальсифікації при реалізації цих форм прямої демократії.

Адже за таких умов застосування цієї санкції муніципально-правової відповідальності унеможливило б в майбутньому виконання повноважень місцевою радою, сільським, селищним, міським головою, якщо кандидати на ці виборні посади місцевого самоврядування намагалися в протизаконний спосіб, з порушенням виборчого законодавства здобути публічну муніципальну владу. На нашу думку, ця форма муніципально-правової відповідальності потребує ґрунтовної уваги.

Разом з тим, аргументовано висвітлювати таку форму муніципально-правової відповідальності, як скасування результатів місцевого референдуму або прийняття рішення щодо припинення діяльності членів ініціативної групи із збирання підписів під ініціативою щодо проведення місцевого референдуму на сьогодні неможливо, оскільки досі не прийнятий закон України «Про місцеві референдуми». Попередній нормативно-правовий акт (Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 року № 1286-XII [12]), втратив юридичну силу на підставі Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року № 5475-VI [12].

Беручи до уваги наведене, ми виступаємо за якнайшвидше прийняття закону України «Про місцеві референдуми», проект якого вже давно розроблений (2011 рік) і обговорений у комітеті Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, у тому числі із залученням до обговорення науковців, експертів, політиків.

Гостра потреба прийняття цього закону пролягає в тому, що інститут місцевого референдуму надає правову можливість притягувати до муніципально-правової відповідальності у формі дострокового припинення повноважень як місцеві ради, так і сільських, селищних, міських голів. Слід наголосити, що відповідно до аналізу, здійсненого Міністерством юстиції України, доля таких місцевих референдумів, пов'язаних з достроковим припиненням повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, серед загальної кількості місцевих референдумів, проведених в Україні, складає 20,4 % [223, с. 32]. Це

говорить про затребуваність цієї форми муніципально-правової відповідальності.

Хочемо підкреслити, що притягнення до муніципально-правової відповідальності у формі дострокового припинення повноважень місцевих рад, сільських, селищних і міських голів шляхом проведення місцевого референдуму тісно пов'язана з політичною відповідальністю цих суб'єктів перед територіальними громадами. Адже відсторонення від посади може бути як санкцією за неналежне виконання ними своїх обов'язків, так і мірою політичної відповідальності. Важливо враховувати, що підставою муніципально-правової відповідальності є порушення муніципальних обов'язків, тоді як політична відповідальність означає тільки те, що особа може позбавитися політичної підтримки з тієї чи іншої причини [171, с. 99].

Стосовно такої форми муніципально-правової відповідальності, як анулювання результатів виборів депутатів місцевих рад або результатів виборів сільського, селищного, міського голови, доцільно зазначити, що виборчий процес цих посадових осіб регулюється Законом України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року № 595-VIII [8].

Указаний нормативно-правовий акт встановлює, що дільнична виборча комісія має право застосувати таку форму муніципально-правової відповідальності, як анулювання результатів виборів депутатів місцевих рад або результатів виборів сільського, селищного, міського голови за умови:

1) виявлення фактів незаконного голосування (вкидання виборчого бюлетеня до виборчої скриньки за виборця іншою особою (крім випадків надання допомоги виборцю з особливими потребами, який не може самостійно заповнити виборчий бюлетень чи опустити його у виборчу скриньку); голосування особами, які не мають права голосу; голосування особами, які не включені до списку виборців на виборчій дільниці або включені до нього безпідставно; голосування виборцем більше одного разу) у кількості, що перевищує п'ять відсотків від кількості виборців, які отримали виборчі бюлетені на виборчій дільниці;

2) знищення або пошкодження виборчої скриньки (скриньок), що унеможлиблює встановлення змісту виборчих бюлетенів, якщо кількість цих

бюлетенів перевищує десять відсотків від кількості виборців, які отримали виборчі бюлетені на виборчій дільниці;

3) виявлення у виборчих скриньках виборчих бюлетенів у кількості, що перевищує більш як на п'ять відсотків кількість виборців, які отримали бюлетені на виборчій дільниці [8, ст. 81].

У разі встановлення дільничною виборчою комісією наведених вище порушень вимог Закону України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року № 595-VIII, дільнична виборча комісія приймає рішення про визнання голосування на виборчій дільниці недійсним, оскільки за цих умов неможливо достовірно встановити результати волевиявлення виборців.

Такі дії дільничної виборчої комісії відповідають ознакам правовідновлювальної функції муніципально-правової відповідальності, оскільки мають на меті усунення шкоди, заподіяної муніципально-правовим відносинам у сфері безпосередньої реалізації муніципальної влади територіальною громадою шляхом місцевих виборів.

Доцільно зазначити, що місцева рада вважається повноважною за умови обрання не менш як двох третин депутатів від загального складу ради. У разі, якщо до ради обрано менше двох третин її складу, до обрання необхідної кількості депутатів продовжує здійснювати повноваження рада попереднього скликання.

При цьому, за умови дострокового припинення повноважень деяких депутатів, унаслідок чого до складу ради входить менш як дві третини депутатів, до обрання необхідної кількості депутатів така рада вважається повноважною за наявності більше половини депутатів від загального складу ради [18, ст. 45]. Якщо внаслідок дострокового припинення повноважень депутатів місцевої ради з різних причин до загального складу такої ради входить менше половини депутатів від загального складу ради, то вона є неправомочною, оскільки у зв'язку з відсутністю кворуму не може відкрити жодну сесію. За цих умов така місцева рада підлягає притягненню до муніципально-правової відповідальності у формі дострокового припинення повноважень. Таке рішення приймає Верховна Рада

України відповідно до п. 30 ст. 85 Конституції України та ч. 4 ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [18].

Доцільно нагадати, що питання дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради регулюється Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року № 93-IV [24]. Відповідно до ст. 5 цього нормативно-правового акта, повноваження депутата місцевої ради припиняються достроково за наявності наведених нижче підстав, засвідчених офіційними документами, без прийняття рішення відповідної ради у разі: а) його відкликання виборцями у порядку, встановленому Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року № 93-IV; б) припинення його громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України; в) обрання або призначення його на посаду, зайняття якої згідно з Конституцією України і законом не сумісне з виконанням депутатських повноважень; г) обрання його депутатом іншої місцевої ради; д) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім; е) набрання законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до позбавлення волі, або набрання законної сили рішенням суду, яким його притягнуто до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, та застосовано покарання або накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; є) смерті депутата місцевої ради.

Разом з тим повноваження депутата місцевої ради можуть також припинятися достроково за рішенням відповідної ради: а) з набранням законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до покарання, не пов'язаного з позбавленням волі; б) за особистою заявою депутата місцевої ради про складення ним депутатських повноважень.

Слід зазначити, що відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [18], місцеві ради та сільські, селищні, міські голови несуть юридичну відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами. При цьому можуть бути

застосовані різні види юридичної відповідальності.

Загалом передбачену Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування (статті 74-80) слід розглядати як гарантії їх діяльності, адже, як стверджують Чушенко В. І. та Заяць І. Я., вона спонукає до оптимальності здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування [181, с. 546].

Виходячи з об'єкта та предмета нашого дослідження, для нас насамперед представляє інтерес муніципально-правова відповідальність місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Варто підкреслити, що місцеві ради є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони зобов'язанні періодично, але не менш як два рази на рік, інформувати населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, та з інших питань місцевого значення, звітувати перед територіальними громадами про свою діяльність (ст. 75 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [18]).

Сільський, селищний, міський голова, при здійсненні наданих йому повноважень, є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою, відповідальним – перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади (ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [18]).

Сільський, селищний, міський голова має обов'язок щорічно звітувати перед відповідною сільською, селищною, міською радою про здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності виконавчими органами відповідної ради. Окрім того, сільський, селищний, міський голова не рідше одного разу на рік зобов'язаний прозвітувати про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами. Водночас на вимогу не менше половини депутатів відповідної ради сільський, селищний, міський голова зобов'язаний прозвітувати перед радою про роботу виконавчих органів ради у будь-який визначений ними термін.

Доцільно зазначити, що територіальна громада (у тому числі за результатами звіту) у будь-який час може притягти до муніципально-правової відповідальності місцеві ради та сільських, селищних, міських голів шляхом дострокового припинення їх повноважень, якщо останні порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень. Такі положення закріплює ч. 2 ст. 75 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [18].

Проте детальний формально-юридичний аналіз Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» говорить про його певну непослідовність щодо муніципально-правової відповідальності місцевих рад перед територіальними громадами.

Так, ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» розкриває нормативні підстави, за яких повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради можуть бути достроково припинені. Зокрема, відповідно до положень ст. 78 вказаного Закону України, притягнення до муніципально-правової відповідальності у формі дострокового припинення повноважень місцевої ради можливе, наприклад, у випадку, якщо місцева рада прийняла рішення з порушенням Конституції України та законів України, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність із законом.

Проте ч. 2 ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що за рішенням місцевого референдуму можуть бути припинені достроково лише повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті ради, але не районної та обласної ради. При цьому питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради за рішенням місцевого референдуму може бути порушене сільським, селищним, міським головою, а також не менш як однією десятою частиною громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу.

Разом з тим, виходячи з положень ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка встановлює, у тому числі процедуру притягнення

до муніципально-правової відповідальності, фактично достроково припинити повноваження районної та обласної ради шляхом винесення відповідного питання на місцевий референдум неможливо.

За наявності підстав, передбачених частиною першою ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», рішення суду про визнання актів місцевої ради незаконними, висновків відповідного комітету Верховної Ради України притягнення до муніципально-правової відповідальності у формі дострокового припинення повноважень районної та обласної рад віднесено до компетенції Верховної Ради України. Позаяк саме парламент України відповідно до Конституції України (п. 30 ст. 85) за наявності підстав може призначити позачергові вибори районної, обласної ради та інших місцевих рад (сільської, селищної, міської, районної у місті).

При цьому, згідно з частиною четвертою ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради може порушуватися перед Верховною Радою України сільським, селищним, міським головою, головою обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації.

Як наслідок, маємо протиріччя різних положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». З одного боку, відповідно до ст. 74 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», органи та посадові особи місцевого самоврядування (у тому числі місцеві ради) несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, а з іншого, фактично територіальні громади, виходячи зі змісту ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», не можуть достроково припинити повноваження районної, обласної ради шляхом проведення місцевого референдуму в межах відповідного району чи області.

Слід наголосити, що таке специфічне нормативно-правове регулювання правового статусу районних і обласних рад, зокрема, одного з важливих елементів статусу цих місцевих рад – муніципально-правової відповідальності, суперечить

самій засаді конституційного ладу України – визнання і гарантування місцевого самоврядування. Адже місцеве самоврядування в Конституції України, національному законодавстві, міжнародних договорах (згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України) визначається як право територіальної громади вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Так, звичайно, правовий статус районних і обласних рад дещо відрізняється від правового статусу сільських, селищних, міських, районних у місті рад. І ця відмінність полягає в різній правовій природі цих рад. Адже сільські, селищні, міські, районні в місті ради представляють інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а районні та обласні ради представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, що знаходяться в межах відповідного району чи області.

Водночас позбавлення юридичної можливості територіальних громад сіл, селищ, міст, що знаходяться в межах відповідного району чи області, достроково припиняти повноваження обласних і районних рад шляхом проведення місцевого референдуму видається несправедливим і вказує на звужену форму реалізації місцевого самоврядування на цих адміністративно-територіальних рівнях.

Зважаючи на наведене, ми пропонуємо передбачити право територіальних громад сіл, селищ, міст, що знаходяться в межах відповідного району чи області, достроково припиняти повноваження обласних і районних рад через процедуру місцевого референдуму шляхом внесення відповідних змін і доповнень до ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Більше того, на нашу думку, процедура притягнення до муніципально-правової відповідальності шляхом дострокового припинення повноважень місцевих рад потребує деталізації і конкретизації у відповідному законі України «Про місцеві референдуми», нагальна потреба прийняття якого вже назріла давно.

Доречно зауважити, що проблематика притягнення до муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів тісно пов'язана з питанням початку набуття повноважень і закінчення повноважень

місцевої ради та сільського, селищного, міського голів. Адже мова йде про делікто-здатний суб'єкт притягнення до муніципально-правової відповідальності.

Зокрема, відповідно до ст. 45 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцева рада вважається повноважною за умови обрання не менш як двох третин депутатів від загального складу ради. При цьому, згідно зі ст. 4 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року № 93-IV [24], повноваження депутата місцевої ради починаються з дня відкриття першої сесії відповідної ради з моменту офіційного оголошення підсумків виборів відповідною територіальною виборчою комісією і закінчуються в день відкриття першої сесії цієї ради нового скликання, крім передбачених законом випадків дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради або ради, до складу якої його обрано.

Зважаючи на наведене та беручи до уваги положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», повноваження місцевої ради, обраної на чергових, позачергових, повторних або перших виборах, закінчуються в день відкриття першої сесії відповідної ради, обраної на наступних (чергових або позачергових) виборах.

Дещо по-іншому регламентується чинним законодавством України питання початку та закінчення повноважень сільських, селищних, міських голів.

Зокрема, відповідно до ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», повноваження сільського, селищного, міського голови починаються з моменту оголошення відповідною сільською, селищною, міською виборчою комісією на пленарному засіданні ради рішення про його обрання.

У разі, якщо на час проведення першої сесії відповідний сільський, селищний, міський голова не обраний, про що на сесії ради інформує голова територіальної виборчої комісії, рада обирає тимчасову президію з числа депутатів ради в кількості трьох–п'яти осіб. Члени тимчасової президії по чергово головують на пленарних засіданнях ради до обрання секретаря ради. З моменту обрання секретаря ради він головує на пленарних засіданнях ради.

Потрібно зауважити, що в даному випадку (за умови відсутності легітимно

обраного сільського, селищного, міського голови) досить нестандартно обирається секретар ради. Адже класичний підхід полягає в тому, що секретар ради обирається радою з числа її депутатів на строк повноважень ради за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови. Проте, якщо на день проведення першої сесії сільської, селищної, міської ради, обраної на чергових виборах, не завершені вибори відповідно сільського, селищного, міського голови, пропозиція щодо кандидатури секретаря ради може вноситися на розгляд ради не менш як половиною депутатів від загального складу відповідної ради (ст. 50 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Доцільно зазначити, що повноваження сільського, селищного, міського голови закінчуються в день відкриття першої сесії відповідної сільської, селищної, міської ради, обраної на наступних чергових місцевих виборах, або, якщо рада не обрана, з моменту вступу на цю посаду іншої особи, обраної на наступних місцевих виборах, крім випадків дострокового припинення його повноважень.

Таким чином, нами чітко окреслено період, протягом якого місцеву раду або сільського, селищного, міського голову можливо за наявності підстав притягти до муніципально-правової відповідальності. Це строк з моменту набуття повноважень до їх закінчення.

Варто наголосити, що сільський, селищний, міський голова працює на постійній основі, що відповідно передбачає вимоги до нього щодо заборони суміщення діяльності. Так, сільський, селищний, міський голова не може бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, у тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю (ст. 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Указані вимоги деталізуються в Законі України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [34, ст. 25]. Зокрема, сільським, селищним, міським головам забороняється: 1) займатися іншою оплачуваною (крім

викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю; 2) входить до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли сільські, селищні, міські голови здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі (у випадку виконання делегованих повноважень) чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації).

Зважаючи на наведене, порушення сільським, селищним, міським головою вимог щодо заборони суміщення діяльності передбачає притягнення останнього до адміністративної відповідальності за ст. 172-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності» [56].

Наведені дії сільського, селищного, міського голови також можуть бути підставою до притягнення до муніципально-правової відповідальності у формі дострокового припинення повноважень останнього. Доречно зауважити, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч. 2 ст. 79) цю підставу припинення повноважень формулює досить широко: повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути достроково припинені, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень.

За наявності підстав, окреслених вище, повноваження сільського, селищного, міського голови, можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму або за рішенням відповідної ради, прийнятим шляхом таємного голосування не менш як двома третинами голосів депутатів від загального складу ради.

Слід звернути увагу, що в цьому випадку повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути достроково припинені, а можуть і не припинятися. Тобто, на сьогодні, коли закон України «Про місцеві референдуми»

не прийнятий, фактично залишається єдиний дієвий механізм притягнення сільського, селищного, міського голови до муніципально-правової відповідальності – через ініціативу та волевиявлення депутатів місцевої ради щодо дострокового припинення повноважень цієї посадової особи.

Водночас Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч. 5 ст.79) закріплює положення, що сільський, селищний, міський голова може бути відкликаний з посади за народною ініціативою в порядку, визначеному Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» з особливостями, передбаченими частинами шостою–десятою ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». При цьому, варто наголосити, що в даному випадку встановлена процедура відкликання сільського, селищного, міського голови з посади, але чітко законодавчо не визначені підстави такого відкликання.

Для порівняння, у Сполучених Штатах Америки, де правова регламентація інституту відкликання має більш ніж столітню історію, правові акти, що регламентують цей інститут відкликання муніципальних виборних посадовців (local elected officials' recall's grounds) за критерієм – підстави відкликання, можна умовно розділити на:

1) акти, що не передбачають спеціальних підстав для відкликання (Alabama Code, Arizona Constitution, Arkansas Code, California Constitution, California Election Code, Idaho Constitution, Idaho Code, Louisiana Constitution, Louisiana Revised Statutes, Michigan Constitution, Michigan Codified Laws, Nebraska Revised Statutes, Nevada Constitution, New Jersey Constitution, North Dakota Constitution, Ohio Revised Code, Oregon Constitution, Oregon Revised Statutes, Tennessee Code Annotated, West Virginia Code, Wisconsin Constitution, Wisconsin Statutes Annotated, Wyoming Statutes). Таким чином, більш ніж у половині штатів, що передбачають процедуру відкликання виборних муніципальних посадових осіб, підстави для відкликання не регламентовані;

2) акти, що передбачають в якості підстав для відкликання невиконання (неналежне виконання) своїх посадових обов'язків, у тому числі халатність, посадові злочини (включаючи корупцію), некомпетентність, порушення посадової

присяги (Alaska Statutes (§29-240), Florida Statutes Annotated (§100.361), Georgia Code (§21-4-3), Kansas Code (§25-4302), Minnesota Statutes (§211C.02), Missouri Revised Statutes (§77.650(2)), Montana Code Annotated (§2-16-603(3)), New Mexico Constitution (§9(A)), Sought Dakota Codified Laws (§9-13- 30));

3) акти, що передбачають в якості підстави для відкликання скоєння тяжкого злочину (Kansas Code (§25-4302), Minnesota Statutes (§211C.02), Montana Code Annotated (§2-16-603(3))), включаючи привласнення, розтрату публічної власності або коштів фондів (Florida Statutes Annotated (§100.361)), розтрату (Sought Dakota Codified Laws (§9-13-30));

4) акти, що передбачають в якості підстав для відкликання обставини, що пов'язані з фізичним і психічним станом (здоров'ям), включаючи алкоголізм, постійну нездатність виконувати покладені обов'язки (Florida Statutes Annotated (§100.361), Sought Dakota Codified Laws (§9-13-30)), фізичну або психічну хворобу (Montana Code Annotated (§2-16-603(3)));

5) акти, що передбачають в якості підстав для відкликання порушення прав і свобод людини і громадянина та публічних інтересів (Georgia Code (§21-4-3)) [130, с. 122–123].

У зв'язку з цим Гуркова С. Г. слушно зауважує, що відсутність нормативно закріплених підстав для відкликання створює ґрунт для політичних зловживань і проблем при реалізації процедури відкликання [130, с. 123].

Як наслідок, ми пропонуємо вважати підставами для відкликання з посади сільського, селищного, міського голови за народною ініціативою порушення сільським, селищним, міським головою Конституції та законів України, прав і свобод людини, незабезпечення здійснення наданих йому повноважень і викласти ч. 5 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в такій редакції: «Сільський, селищний, міський голова за наявності підстав, передбачених частиною другою цієї статті, може бути відкликаний з посади за народною ініціативою в порядку, визначеному Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» з особливостями, передбаченими частинами шостою–десятою цієї статті, не раніше як через рік з моменту набуття ним повноважень».

Доречно зауважити, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч. 1 ст. 79), Закон України «Про запобігання корупції» [34] та Кодекс України про адміністративні правопорушення [56] встановлюють чітко випадки, коли порушення вимог щодо несумісності діяльності сільського, селищного, міського голови обов'язково матиме наслідком дострокове припинення його повноважень.

Зокрема, виходячи зі змісту ч. 3 ст. 172-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності», дії щодо порушення вимог несумісності діяльності вчинені сільським, селищним, міським головою, якого протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, тягнуть за собою накладення штрафу з конфіскацією отриманого доходу чи винагороди та з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.

Відповідно до ч. 1 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», набрання законної сили рішенням суду про притягнення сільського, селищного, міського голови до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, яким накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язана з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, однозначно передбачають дострокове припинення повноважень цієї посадової особи з дня, наступного за днем одержання радою або її виконавчим комітетом копії відповідного рішення суду без прийняття рішення відповідної місцевої ради.

Як наслідок, у такому випадку притягнення сільського, селищного, міського голови до одного виду юридичної відповідальності (адміністративної) передбачає також муніципально-правову відповідальність останнього. Адже за цих умов можна стверджувати, що сільський, селищний, міський голова, якого притягли до адміністративної відповідальності, грубо порушив присягу посадової особи місцевого самоврядування. Слід зауважити, що особи, які вперше були обрані на посади сільських, селищних, міських голів, складають Присягу на сесії

відповідної ради, текст якої визначено в ч. 1 ст. 11 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [23].

Варто наголосити, що не лише притягнення сільського, селищного, міського голови до адміністративної відповідальності в окремих випадках автоматично передбачає муніципально-правову відповідальність. Аналогія спостерігає і при притягненні сільського, селищного, міського голови до кримінальної відповідальності. Зокрема, набрання законної сили обвинувальним вироком щодо сільського, селищного, міського голови має наслідком муніципально-правову відповідальність у формі дострокового припинення повноважень.

Разом з тим Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч.1 ст. 79) визначено ще низку юридичних фактів, що обумовлюють муніципально-правову відповідальність сільського, селищного, міського голови у формі дострокового припинення його повноважень. Це, зокрема: а) припинення його громадянства; б) відкликання з посади за народною ініціативою; в) визнання його судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення таким, що помер.

Окрім того, окремі юридичні факти за певних умом також можуть бути підставами для муніципально-правової відповідальності. Наприклад, дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови за його особистою заявою до відповідної ради про складення ним повноважень голови, приміром, у випадку неспроможності ефективно виконувати свої посадові обов'язки, порушення Конституції і законів України, прав і свобод людини і громадянина є прикладом муніципально-правової відповідальності. Адже в такому випадку має місце муніципально-правовий делікт і до уваги береться суб'єктивна сторона цього делікту – сільський, селищний, міський голова усвідомлює свою винну поведінку і бажає достроково припинити свої повноваження за процедурою особистої заяви.

Доречно зауважити, що Алексєєв І. О. також розглядає дострокове припинення повноважень на підставі особистої заяви як вид муніципально-правових санкцій [75, с. 223]. У зв'язку з цим Кузьмін І. О. також зазначає, що здійснення протиправного діяння породжує обов'язок зазнати покарання

(юридичну відповідальність у суб'єктивному сенсі), яка може бути реалізована або за умови добровільного її визнання і здійснення правопорушником (добровільна форма реалізації), або за наявності акту застосування права, що покладає відповідальність (примусова форма реалізації) [200, с. 190].

На думку Ліпінського Д. А., добровільна форма реалізації відповідальності «не зникає» після здійснення правопорушення. Вона існує у формі наданої державою можливості виправити допущені помилки та реалізується в реальній правомірній поведінці [207, с. 15]. Суб'єктивний зміст добровільної форми реалізації юридичної відповідальності розкривається на підґрунті психологічних процесів, представлених у вигляді свідомості, волі, психічного відношення, мотивів, цілей, емоцій [207, с. 16]. Ліпінський Д. А. зауважує, що нині спостерігається значне збільшення кількості правопорушень. Як відомо, лише одними заходами примусової (негативної) юридичної відповідальності проблему боротьби з правопорушеннями вирішити неможливо. Потрібне розумне поєднання заходів примусової (негативної) і добровільної (позитивної) форм реалізації юридичної відповідальності. Варто правові заборони встановлювати з урахуванням норм моралі, традицій, стереотипів поведінки, засадничих правових принципів. Інакше вони перестануть дотримуватися. Необхідно чітко визначати межі добровільної форми реалізації юридичної відповідальності і межі державно-примусової форми реалізації юридичної відповідальності, оскільки ні перша, ні друга не можуть бути безмежними [207, с. 1].

З огляду на наведене, муніципально-правова відповідальність має місце, коли сільський, селищний, міський голова усвідомлює свою винну поведінку, що полягала в порушенні Конституції і законів України, прав і свобод людини тощо та бажає достроково припинити свої повноваження шляхом подання до місцевої ради заяви про відставку.

І навпаки – муніципально-правова відповідальність у формі дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови за його особистою заявою до відповідної ради про складення ним повноважень голови відсутня, коли відсутній муніципально-правовий делікт і, зокрема, його

суб'єктивна сторона. Наприклад, коли сільський, селищний, міський голова не бажає у подальшому виконувати вказані посадові обов'язки з певних суб'єктивних причин і добровільно звільняє посаду, створюючи юридичні підстави для виборчого процесу. Отже, складення повноважень сільським, селищним, міським головою в цьому випадку носить абсолютно добровільний характер і не є негативними наслідками до нього.

Варто наголосити, що певні особливості притягнення до муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів обумовлює військова агресія Російської Федерації проти України та відповідно проведення антитерористичної операції в окремих районах Донецької і Луганської областей.

Зокрема, відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» від 3 лютого 2015 року № 141-VIII (ст. 1), для виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у районі проведення антитерористичної операції можуть утворюватися військово-цивільні адміністрації [53].

Військово-цивільні адміністрації – це тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах і областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення антитерористичної операції.

Військово-цивільні адміністрації утворюються за рішенням Президента України. Одночасно з прийняттям рішення про утворення військово-цивільної адміністрації Президент України приймає рішення про припинення повноважень відповідних сільських, селищних, міських, районних, обласних рад і/або виконавчих органів відповідних рад, місцевих державних адміністрацій, сільських, селищних, міських голів та інших посадових і службових осіб.

При цьому нормативною підставою притягнення сільських, селищних,

міських рад, сільського, селищного, міського голови до муніципально-правової відповідальності у формі дострокового припинення повноважень є фактичний саморозпуск цих рад або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичне невиконання [53, ст. 3].

Більш вагомі та конкретизовані підстави щодо притягнення до муніципально-правової відповідальності районних і обласних рад у формі дострокового припинення їх повноважень закріплені у ст. 3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» від 3 лютого 2015 року № 141-VIII. Так, у районах і областях військово-цивільні адміністрації утворюються у разі нескликання сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки або для здійснення керівництва у сфері забезпечення громадського порядку і безпеки.

Варто наголосити, що військово-цивільні адміністрації здійснюють свої повноваження до припинення їх діяльності у день відкриття першої сесії новообраної відповідної ради, а в разі створення обласних, районних військово-цивільних адміністрацій для здійснення керівництва у сфері забезпечення громадського порядку і безпеки – до завершення антитерористичної операції (п. 11 ст. 3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» [53]).

Слід пам'ятати, що не проведення сесії місцевої ради без поважних причин у строки, встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», або коли місцева рада не вирішує питань, віднесених до її відання, є нормативною підставою до притягнення сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради до муніципально-правової відповідальності у формі дострокового припинення повноважень.

При цьому першу сесію новообраної сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради скликає відповідна територіальна виборча комісія не пізніше як через два тижні після реєстрації новообраних депутатів ради в кількості, яка забезпечує повноважність складу ради. Наступні сесії ради скликаються: сільської, селищної, міської – відповідно сільським, селищним, міським головою; районної у місті, районної, обласної – головою відповідної

ради.

Водночас сесія ради скликається в міру необхідності, але не менше одного разу на квартал, а з питань відведення земельних ділянок і надання документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності – не рідше ніж один раз на місяць [18, ст. 46].

Разом з тим, у разі немотивованої відмови сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради або неможливості його скликати сесію ради, сесія скликається: сільської, селищної, міської ради – секретарем відповідної ради; районної у місті, районної, обласної ради – відповідно заступником голови районної у місті, районної ради чи першим заступником, заступником голови обласної ради.

Також сесія сільської, селищної, міської, районної у місті ради повинна бути скликана за пропозицією не менш як однієї третини депутатів від загального складу відповідної ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради, а сесія районної, обласної ради – за пропозицією не менш як однієї третини депутатів від загального складу відповідної ради або голови відповідної місцевої державної адміністрації.

У разі, якщо посадові особи, уповноваженні на скликання сесії, у двотижневий строк її не скликають на вимогу вказаних вище суб'єктів, або у разі якщо такі посади є вакантними, сесія може бути скликана депутатами відповідної ради, які становлять не менш як одну третину складу ради, або постійною комісією ради. Таке рішення про скликання сесії ради доводиться до відома депутатів і населення не пізніш як за 10 днів до сесії, а у виняткових випадках – не пізніш як за день до сесії із зазначенням часу скликання, місця проведення та питань, які передбачається внести на розгляд ради.

Сесія ради є повноважною, якщо в її пленарному засіданні бере участь більше половини депутатів від загального складу ради.

Варто акцентувати, що муніципально-правова відповідальність місцевих рад і сільського, селищного, міського голови можлива не лише у формі дострокового припинення повноважень останніх, а й через скасування виданих

ними нормативно-правових актів, накладення на них вето.

Зокрема, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 59) місцеві ради в межах своїх повноважень приймають нормативні та інші акти у формі рішень. Такі рішення місцеві ради ухвалюють на їх пленарних засіданнях після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, крім окремих випадків, передбачених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (наприклад, рішення відповідної місцевої ради щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови за наявності підстав можуть бути прийняті шляхом таємного голосування за умови, якщо за нього проголосує не менше як дві третини голосів депутатів від загального складу ради).

Варто наголосити, що рішення сільської, селищної, міської ради у п'ятиденний строк з моменту його прийняття може бути зупинено сільським, селищним, міським головою і внесено на повторний розгляд відповідної ради з обґрунтуванням зауважень. Власне, вказані дії сільського, селищного, міського голови, пов'язані із зупиненням рішення сільської, селищної, міської ради, чимось подібні до права Президента України накладати вето на закони, що прийняті Верховною Радою України, та є по суті однією з форм муніципально-правової відповідальності місцевих рад у сфері нормотворчої діяльності.

У свою чергу рада зобов'язана у двотижневий строк повторно розглянути вказане рішення. При цьому, якщо рада відхилила зауваження сільського, селищного, міського голови і підтвердила попереднє рішення двома третинами депутатів від загального складу ради, воно набирає чинності.

Водночас сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження.

Потрібно зазначити, що відповідно до ч. 2 ст. 144 Конституції України, рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду. Аналогічні норми наявні і в Законі України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 року № 401-XIV [29]. Так,

ч. 3 ст. 8 цього Закону визначає, що рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції або законам України зупиняються в установленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

Свого часу Конституційний Суд України в своєму Рішенні за № 7-рп/2009 від 16 квітня 2009 року «У справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) здійснив офіційне тлумачення положень статті 144 Конституції України [274].

Зокрема п. 5 мотивувальної частини вказаного Рішення Конституційного Суду України [274] закріплює положення, що системний аналіз цих конституційних і законодавчих положень і положень пункту 5 статті 121 Конституції України свідчить, що саме на прокуратуру України покладено нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами місцевого самоврядування.

У вказаному Рішенні за № 7-рп/2009 від 16 квітня 2009 року Конституційний Суд України [274] зауважив, що Закон України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року № 1789-XII передбачає порядок зупинення рішень органів місцевого самоврядування через їх невідповідність Конституції чи законам України. Цим законом встановлено, що при виявленні порушень закону прокурор у межах своєї компетенції має право опротестовувати акти виконавчих органів місцевих рад і вносити подання або протести на рішення місцевих рад залежно від характеру порушень. Протест прокурора приноситься до органу, який видав цей акт і зупиняє його дію, прокурору надається право звернутися із заявою до суду про визнання акта незаконним, і подача такої заяви зупиняє дію правового акта (частини перша, третя, четверта статті 21 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року № 1789-XII (зі змінами і доповненнями, внесеними законами України станом на 27 березня 2014 року № 1170-VII) [54].

Проте Закон України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року № 1789-ХІІ [54] втратив юридичну силу на підставі Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII [55].

Однак ст. 121 Конституції України закріплює, що прокуратура України становить єдину систему, на яку покладаються, у тому числі, нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами (п.5 ст. 121 Конституції України) [1].

У свою чергу Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII [55] позбавив права прокурора виносити протест і в п. 1 розділу ХІІІ «Перехідні положення» визначив, що прокуратура виконує функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді.

Як наслідок, положення ч. 2 ст. 144 Конституції України, що рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду, нині набуло характеру декларації та фактично позбавлене механізму реалізації, оскільки в Україні відсутні будь-які органи публічної (державної і муніципальної) влади, які мали право призупиняти рішення, наприклад, місцевих рад з одночасним зверненням до суду.

Доцільно підкреслити, що ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» лише регламентує право сільського, селищного, міського голови зупиняти рішення відповідної ради з обґрунтуванням своїх зауважень. Але в даному випадку вказане рішення місцевої ради ще не набуло юридичної сили, а ст. 144 Конституції України говорить про чинні рішення органів місцевого самоврядування.

З огляду на наведене, за великим рахунком, є два варіанти усунення цієї прогалини. Перший варіант передбачає внесення змін до Конституції України. Так, за умови прийняття законопроекту за № 2217а про внесення змін до

Конституції України (щодо децентралізації влади) передбачається, що у разі ухвалення головою громади, радою громади, районною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України, виникає загроза порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загроза національній безпеці, Президент України зупиняє дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України. Проте ми маємо великі сумніви щодо прийняття вказаних конституційних змін.

Другий варіант усунення прогалини – це обмеження законодавчими змінами, що процедурно є легшим, ніж конституційні зміни і виглядає реалістичніше. Ми пропонуємо внести відповідні зміни і доповнення до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97–ВР [18], «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року №1861-VI [32] та наділити правом на: а) призупинення рішень сільської, селищної, міської, районної в місті, районної ради – відповідні обласні ради з одночасним їх зверненням до суду, б) призупинення рішень обласної ради – Верховну Раду України з одночасним її зверненням до суду.

При цьому рішення щодо призупинення дії нормативно-правового акта сільської, селищної, міської, районної в місті, районної ради приймається на пленарному засіданні обласної ради після обговорення більшістю депутатів від загального складу цієї ради. У свою чергу призупинення дії нормативно-правового акта обласної ради приймається на пленарному засіданні Верховної Ради України після обговорення більшістю народних депутатів України від конституційного складу та оформлюється постановою Верховної Ради України.

Слід зауважити, що відповідно до ч. 10 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97–ВР [18], акти місцевих рад і сільських, селищних, міських голів щодо їхньої невідповідності Конституції або законам України можуть визнаватися незаконними в судовому порядку за ініціативою заінтересованих суб'єктів, що є також формою муніципально-правової відповідальності вказаних органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Це питання, відповідно до ст. 17 Кодексу

адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV, належить до юрисдикції адміністративних судів України [56].

Підсумовуючи дослідження, зроблене в межах цього підрозділу, доречно зауважити, що муніципально-правова відповідальність місцевих рад і сільських, селищних, міських голів є важливим чинником, який обумовлює діяльність цих органів місцевого самоврядування та посадових осіб на підставі принципів конституційності, верховенства права, законності, народовладдя, сприяє реальному втіленню прав та інтересів територіальної громади на практиці.

Форми муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів можуть бути класифіковані за наслідками муніципально-правової санкції на: а) скасування актів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів у судовому порядку, або зупинення дії рішення сільської, селищної, міської ради у п'ятиденний строк з моменту його прийняття сільським, селищним, міським головою; б) дострокове припинення повноважень місцевої ради або сільського, селищного, міського голови.

При цьому рішення про застосування конкретних форм муніципально-правової відповідальності приймають як органи публічної влади, їх посадові і службові особи (Верховна Рада України, Президент України, місцеві ради, сільські, селищні, міські голови тощо), так і територіальні громади. Проте проведені дослідження та практика застосування муніципально-правової відповідальності в Україні переконливо засвідчують, що підстави застосування цього виду юридичної відповідальності (нормативні і процесуальні) та власне форми муніципально-правової відповідальності потребують удосконалення. Особливо цей месидж стосується муніципально-правової відповідальності, де суб'єктом, уповноваженим на застосування цього виду відповідальності, є територіальна громада через інститути прямої демократії: місцевий референдум, відзив за народною ініціативою тощо.

Разом з тим, на нашу думку, спектр форм муніципально-правової відповідальності потребує доповнення ще такими як: муніципальний штраф, тимчасове по-кладання виконання функцій органу місцевого самоврядування на

орган державної влади (частково реалізовано в Україні через інститут військово-цивільних адміністрацій), суспільний осуд (як превентивний захід перед відкликанням за народною ініціативою). Водночас запровадження вказаних форм муніципально-правової відповідальності передбачає ґрунтовне науково-експертне супроводження та виважене законодавче закріплення правових і процесуальних підстав їх застосування.

Висновки до розділу 2

Проаналізувавши методологію пізнання та правову сутність муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів в Україні, можна зробити такі висновки:

1. Успішне дослідження наукою муніципального права інституту муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів, напрацювання вагомих, змістовних і обґрунтованих пропозицій щодо його вдосконалення безпосередньо залежить від стану методології. Методологія дослідження муніципально-правової відповідальності – це система принципів, підходів, методів і способів (прийомів), що застосовують для дослідження такого правового явища, як муніципально-правова відповідальність.

2. Методологію муніципально-правової відповідальності доцільно будувати на підґрунті певних керівних пізнавальних критеріїв – методологічних принципів, що визначають засади дослідження, підтверджують його істинність. До них доцільно віднести: а) принцип об'єктивності; б) принцип історизму; в) принцип науковості; г) принцип усебічності; д) принцип конкретності; є) принцип критичності.

3. На сучасному етапі розвитку науки муніципального права комплексне до-слідження інституту муніципально-правової відповідальності можливе завдяки використанню системи методологічних підходів. Останні мають вагоме значення в структурі методології дослідження муніципально-правової відповідальності місцевих рад, сільських, селищних, міських голів за своїм евристичним

потенціалом. Зокрема в роботі були застосовані такі методологічні підходи: а) діалектичний підхід; б) системний підхід; в) антропологічний підхід; г) потребовий підхід тощо. Кожний з указаних методологічних підходів придатний для пізнання певних аспектів інституту муніципально-правової відповідальності.

4. Система методів, яка спроможна забезпечити повноцінне осмислення інституту муніципально-правової відповідальності, на нашу думку, включає: а) загальні методи мислення (пізнання) – аналіз, синтез, абстрагування, моделювання, порівняння, узагальнення, прогнозування тощо; б) філософські методи (діалектичний, метафізичний, герменевтичний, гносеологічний тощо); в) загальнонаукові методи (синергетичний, історичний, функціональний, структурний, системний тощо); г) конкретно-наукові методи, які диференціюються на дві підгрупи: неюридичні та юридичні.

5. Муніципальне право України є окремою галуззю національної системи права, що має свій предмет і методи правового регулювання, соціальне призначення і функції, а також власний своєрідний засіб забезпечення реалізації норм цієї галузі – муніципально-правову відповідальність, що є окремим видом юридичної відповідальності. Виокремлення муніципально-правової відповідальності в окремий вид юридичної відповідальності пов'язано з тим, що вона відрізняється за своєю правовою природою та ознаками від інших видів юридичної відповідальності, оскільки реалізується в системі муніципально-правих відносин. Окрім того, визначним і основоположним підґрунтям виділення муніципально-правової відповідальності в окремий вид юридичної відповідальності є те, що ефективно забезпечити законність у муніципально-правових відносинах може лише муніципально-правова відповідальність. Більше того, переважна більшість санкцій муніципально-правової відповідальності закріплені саме нормами муніципального права України, а не будь-якої іншої галузі (у тому числі, конституційного права України).

6. Система джерел інституту муніципально-правової відповідальності за ієрархією включає: а) Конституцію України та закони України, що вносять зміни і

доповнення до неї; б) акти Конституційного Суду України; в) міжнародні нормативно-правові акти, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та які регламентують питання реалізації права на місцеве самоврядування і окремі аспекти відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування; г) закони України; д) підзаконні нормативно-правові акти, прийняті як органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами та які регламентують ті чи інші аспекти притягнення до муніципально-правової відповідальності; є) рішення Європейського суду з прав людини.

7. Проведення комплексного системного аналізу муніципально-правової відповідальності дозволяє визначити її ознаки та умовно класифікувати на дві групи: а) загальні ознаки, що характеризують відповідальність як соціально-політичний феномен, її місце і значення в суспільстві, співвідношення та взаємозв'язки з іншими видами відповідальності; б) ознаки, що вказують на специфічні риси, притаманні саме муніципально-правовій відповідальності, визначають її зміст, сутність і форми.

8. До загальних ознак муніципально-правової відповідальності доцільно віднести те, що: а) вона пов'язана із засудженням протиправної поведінки правопорушника; б) вона настає лише за вчинення муніципально-правового делікту; в) вона спирається на публічно-правовий примус; г) вона виражається у настанні негативних юридичних наслідків для суб'єкта вчинення муніципально-правового делікту; д) вид і міра муніципально-правової відповідальності, які можуть бути застосовані до правопорушника, чітко встановлюються санкцією муніципально-правової норми; є) притягнення до муніципально-правової відповідальності здійснюється з обов'язковим дотриманням певного процедурнопроцесуального порядку.

9. До специфічних ознак муніципально-правової відповідальності належать такі: а) суб'єктом притягнення до неї, як правило, виступає орган місцевого самоврядування або посадова особа місцевого самоврядування. Проте іноді таким суб'єктом можуть бути керівники органів державної влади, правоохоронних

органів, територіальна громада та окремі її члени; б) вона спрямована на захист прав та інтересів територіальної громади; в) вона забезпечує відповідність муніципально-правових відносин нормам об'єктивного права. Як наслідок, своєрідною ознакою муніципально-правової відповідальності є її локальний, місцевий та комплексний характер; г) вона є засобом реалізації народовладдя в системі місцевого самоврядування; д) вона володіє своєрідним спектром санкцій, що передбачені нормами муніципального права; є) вона має не лише правовий, а й політичний характер. Як наслідок, для муніципально-правової відповідальності особливістю є своєрідність суб'єктивної сторони муніципально-правового делікту, позаяк притягнення до муніципально-правової відповідальності може здійснюватися і без вини суб'єкта муніципально-правового делікту, оскільки встановити психічне відношення колективного суб'єкта (наприклад, місцевої ради) до муніципального правопорушення фактично неможливо; ж) для неї є характерною специфічна система суб'єктів, що уповноважені на вирішення питань щодо притягнення до цього виду відповідальності. Такими суб'єктами можуть бути органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи, територіальні громади або їх частина. Доречно зауважити, що з усієї системи державних органів правом безпосереднього вирішення питань про притягнення до муніципально-правової відповідальності володіє лише Верховна Рада України, Президент України та органи судової влади; з) муніципально-правова відповідальність має диспозитивний характер, оскільки притягнення до цього виду юридичної відповідальності залежить від волі суб'єктів (депутатів місцевої ради, територіальної громади, фізичних і юридичних осіб тощо), що уповноважені згідно з правовими приписами муніципального права на ініціювання питання щодо початку реалізації муніципально-правової відповідальності.

10. Ми підтримуємо виключно ретроспективне розуміння муніципально-правової відповідальності та виступаємо проти «позитивного» аспекту муніципально-правової відповідальності. За «позитивної» муніципально-правової відповідальності випадають деякі з базових елементів юридичної відповідальності. Адже за умови «позитивної» муніципально-правової

відповідальності порушення ще немає, а відповідальність уже існує. Як наслідок, інститут муніципально-правової відповідальності втрачає свій потенціал і призначення як ефективного регулятора муніципально-правових відносин.

11. Муніципально-правова відповідальність місцевих рад, сільських, селищних, міських голів являє собою окремий вид юридичної відповідальності, що має політико-правовий характер, настає за скоєння місцевою радою, сільським, селищним, міським голою муніципально-правового делікту та полягає у несприятливих, негативних наслідках для вказаних суб'єктів вчинення правопорушення, що передбачені нормами муніципального права

12. Принципи муніципально-правової відповідальності – це керівні ідеї, засадничі положення, фундаментальні основи, закріплені в нормах муніципального права, що встановлюють муніципально-правову відповідальність, і відображають сутність і зміст цього правового інституту, забезпечують єдині засади та ефективність притягнення до муніципально-правової відповідальності, характеризують рівень розбудови та досконалість інституту муніципально-правової відповідальності як засобу публічно-правового впливу.

13. Напрями впливу принципів муніципально-правової відповідальності на муніципально-правові відносини можна класифікувати на: а) функціональний; б) ціннісний; в) засадничий. Функціональний напрям впливу принципів муніципально-правової відповідальності полягає в тому, що вони встановлюють керівні ідеї реалізації інституту муніципально-правової відповідальності. Ціннісний напрям впливу принципів муніципально-правової відповідальності розкривається в тому, що вони є своєрідною перепорою від порушення законності та досягнення справедливості в процесі притягнення органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб до муніципально-правової відповідальності. Засадничий напрям впливу принципів муніципально-правової відповідальності проявляється як умови притягнення правопорушників до муніципально-правової відповідальності.

14. До принципів муніципально-правової відповідальності місцевих рад, сільських, селищних, міських голів належать такі принципи: а) народовладдя;

б) законності; в) обґрунтованості; д) доцільності; є) невідворотності; ж) своєчасності; з) справедливості; и) диференціації відповідальності; і) гласності.

15. Нині є нагальна потреба якнайшвидшого прийняття Закону України «Про місцеві референдуми». Це пов'язано з тим, що інститут місцевого референдуму надає правову можливість територіальним громадам притягувати до муніципально-правової відповідальності у формі дострокового припинення повноважень як місцеві ради, так і сільських, селищних, міських голів. Досвід функціонування цього правового інституту переконливо засвідчив про затребуваність цієї форми прямої демократії.

16. Детальний формально-юридичний аналіз Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» говорить про його певну непослідовність щодо муніципально-правової відповідальності місцевих рад. Адже маємо протиріччя різних положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». З одного боку, відповідно до ст. 74 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», органи та посадові особи місцевого самоврядування (у тому числі, місцеві ради) несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, а з іншого – фактично територіальні громади, виходячи зі змісту ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», не можуть достроково припинити повноваження районної, обласної ради шляхом проведення місцевого референдуму в межах відповідного району чи області.

Зважаючи на наведене, ми пропонуємо передбачити право територіальних громад сіл, селищ, міст, що знаходяться в межах відповідного району чи області, достроково припинити повноваження обласних і районних рад через процедуру місцевого референдуму шляхом внесення відповідних змін і доповнень до ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Більше того, на нашу думку, процедура притягнення до муніципально-правової відповідальності шляхом дострокового припинення повноважень місцевих рад потребує деталізації і конкретизації у відповідному Законі України «Про місцеві референдуми»,

нагальна потреба прийняття якого вже назріла давно.

17. На підставі проведеного аналізу можна стверджувати про сильні інтегративні зв'язки муніципально-правової відповідальності з іншими видами юридичної відповідальності. Адже, приміром, притягнення сільського, селищного, міського голови до одного виду юридичної відповідальності (адміністративної, наприклад, за правопорушення, пов'язане з корупцією, за яким накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язана з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування або кримінальної за умови, якщо обвинувальний вирок набув законної сили) передбачає також муніципально-правову відповідальність останнього у формі дострокового припинення повноважень. За цих обставин можна стверджувати, що сільський, селищний, міський голова, якого притягли до адміністративної чи кримінальної відповідальності, грубо порушив присягу посадової особи місцевого самоврядування за що також підлягає і муніципально-правовій відповідальності.

18. Положення ч. 2 ст. 144 Конституції України, що рішення органів місцевого самоврядування через їх невідповідність Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду, нині фактично позбавлене механізму реалізації, оскільки в Україні відсутні будь-які органи публічної (державної і муніципальної) влади, які мали право призупиняти рішення, наприклад, місцевих рад з одночасним зверненням до суду.

З огляду на наведене, є два варіанти усунення цієї прогалини. Перший варіант передбачає внесення змін до Конституції України. Так, за умови прийняття законопроекту за № 2217а про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) передбачається, що у разі ухвалення головою громади, радою громади, районною, обласною радою акту, що не відповідає Конституції України, створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, Президент України зупиняє дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного

Суду України, тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого. Проте ми маємо великі сумніви щодо прийняття вказаних конституційних змін.

Другий варіант усунення прогалини – це обмеження законодавчими змінами, що процедурно є легшим, ніж конституційні зміни і виглядає реалістичніше. Ми пропонуємо внести відповідні зміни і доповнення до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Регламент Верховної Ради України» та наділити правом на: а) призупинення рішень сільської, селищної, міської, районної в місті, районної ради – відповідні обласні ради з одночасним їх зверненням до суду, б) призупинення рішень обласної ради – Верховну Раду України з одночасним її зверненням до суду.

19. Форми муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів можуть бути класифіковані за наслідками муніципально-правової санкції на: а) скасування актів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів; б) зупинення дії рішення сільської, селищної, міської ради у п'ятиденний строк з моменту його прийняття сільським, селищним, міським головою; б) дострокове припинення повноважень місцевої ради або сільського, селищного, міського голови.

Разом з тим, на нашу думку, спектр форм муніципально-правової відповідальності потребує доповнення ще такими як: муніципальний штраф, тимчасове по-кладання виконання функцій органу місцевого самоврядування на орган державної влади (частково реалізовано в Україні через інститут військово-цивільних адміністрацій), суспільний осуд (як превентивний захід перед відкликанням за народною ініціативою). Водночас запровадження вказаних форм муніципально-правової відповідальності передбачає ґрунтовне науково-експертне супроводження та виважене законодавче закріплення правових і процесуальних підстав їх застосування.

РОЗДІЛ 3

ПІДСТАВИ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ РАД ТА СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ ГОЛІВ В УКРАЇНІ

3.1. Підстави муніципально-правової відповідальності місцевих рад та сільських, селищних, міських голів в Україні

Муніципально-правова відповідальність є відносно новою категорією для юридичної науки. Тому, вона поки що не знайшла свого належного науково-теоретичного осмислення в юридичній літературі. Особливо ця теза стосується підстав і стадій реалізації муніципально-правової відповідальності.

Водночас, доречно наголосити, що стратегічним питанням у теорії муніципально-правової відповідальності є саме проблема її підстав, під якими, на нашу думку, слід розуміти сукупність обставин, наявність яких робить муніципально-правову відповідальність можливою і належною. Іншими словами, підстави муніципально-правової відповідальності – це певні юридичні факти, за що, згідно з муніципально-правовими нормами, несуть відповідальність деліктоздатні суб'єкти, а також процедура притягнення їх до цього виду юридичної відповідальності (як процесуальна підстава). Адже мало нормативно закріпити склади муніципально-правових деліктів, необхідно визначити порядок притягнення до муніципально-правової відповідальності суб'єктів, які уповноважені це здійснювати.

Беручи до уваги наведене вище, дотримання підстав притягнення до муніципально-правової відповідальності слугуватиме підґрунтям для забезпечення правопорядку, законності, конституційності, народовладдя, верховенства права в муніципально-правових відносинах. У свою чергу, повноцінне науково-теоретичне дослідження та, відповідно, нормативно-правове закріплення підстав муніципально-правової відповідальності є своєрідною гарантією забезпечення прав і свобод людини як члена територіальної громади.

Як наслідок, у такому разі виникає непроста проблема, яка потребує найперше свого теоретичного вирішення з подальшим удосконаленням норм муніципального права щодо підстав притягнення до муніципально-правової відповідальності.

Успішне досягнення цієї мети, на нашу думку, має ґрунтуватися на досягненнях юридичної науки щодо підстав юридичної відповідальності загалом і зокрема підстав притягнення до галузевих видів юридичної відповідальності (наприклад, конституційно-правової, адміністративної тощо), що найбільш наближені за юридичною природою до муніципально-правової відповідальності.

У юридичній літературі існує концепція, що визнає правопорушення різновидом юридичних фактів, що породжує правовідносини відповідальності, і виступає підставою юридичної відповідальності. Ця концепція, у тому або іншому вигляді, набула поширення не лише в загальній теорії права, але і в галузевих науках: цивільного права, адміністративного права тощо [300, с. 86].

Відповідно традиційно вважається, що відповідальність настає за правопорушення. Теза про те, що без правопорушення не може бути відповідальності, стала фактично загальновизнаною в літературі. І вона, на наш погляд, фактично розвінчує істинність доктрини позитивної юридичної відповідальності.

Так, Ведерніков Ю. А. та Папірна А. В. визначають підстави притягнення до юридичної відповідальності як сукупність обставин, наявність яких робить юридичну відповідальність можливою. На їх думку, фактичною підставою притягнення до юридичної відповідальності є склад правопорушення [115, с. 202].

У свою чергу Цвік М. В. та Петришин О. В. зазначають, що юридична відповідальність пов'язана з використанням офіційної юридичної процедури обвинувачення у вчиненні правопорушення. У зв'язку з цим, на їх думку, доцільно розрізняти: а) юридичні підстави притягнення особи до відповідальності, яка вчинила правопорушення. А саме, наявність протиправного вчинку, правової норми та інших обставин, що становлять підстави для юридичної відповідальності; б) підстави настання юридичної відповідальності для

правопорушника, вина якого доведена доказами і знайшла офіційне втілення у вигляді процесуального документа – правозастосовного акта, виданого компетентним державним органом з додержанням усіх вимог до такої процедури [148, с. 378].

Скакун О. Ф. визначає дві підстави притягнення до юридичної відповідальності: а) фактичну підставу (наявність складу правопорушення) та б) нормативну підставу (наявність норми права, що прямо передбачає склад правопорушення [255, с. 479]. Разом з тим до підстав настання юридичної відповідальності вона відносить: а) наявність здійснення суспільно шкідливої або суспільно небезпечної поведінки, тобто юридичного факту вчинення правопорушення (фактична підстава); б) наявність норми права, що забороняє таку поведінку та встановлює відповідні санкції (нормативна підстава); в) відсутність підстав для звільнення від відповідальності (у законах можуть міститися вказівки про обставини, що виключають неправомірність діяння – крайня необхідність, необхідна оборона або перебування у стані неосудності); г) наявність правозастосовного (процесуального) акта, що набрав чинності, – рішення компетентного органу, який накладає юридичну відповідальність (процесуальна підстава). Вольова діяльність юридичних установ, що пов'язана з установленням діяння конкретної винної особи і наслідків його скоєння, відбувається на визначених процесуальних підставах. Ці підстави здобули назву «процесуальні підстави відповідальності» [255, с. 479–480].

Особливу думку щодо проблематики підстав юридичної відповідальності висловлює Нерсесянц В. С., оскільки він зауважує, що виокремлення підстав юридичної відповідальності залежить від її розуміння, від визначення моменту її виникнення. Якщо юридична відповідальність – це обов'язок понести певні негативні наслідки, то вона може виникати або з моменту вчинення правопорушення, або з моменту виявлення правопорушника і застосування до нього пов'язаних з його неправомірною поведінкою обмежень. Якщо ж говорити про юридичну відповідальність як міру державного примусу, що застосовується компетентним державним органом до правопорушника, то тоді вона виникає з

моменту винесення правозастосовного акта і серед необхідних підстав її виникнення є норма права, факт вчинення правопорушення і правозастосовний акт [245, с. 495–495].

Гусарев С. Д., Олійник А. Ю., Слюсаренко О. Л. зауважують, що підстави притягнення до юридичної відповідальності включають: а) наявність правової норми, що передбачає склад правопорушення; б) юридичний факт – скоєння самого правопорушення; в) наявність правозастосовного акта, що вступив у законну силу [131, с. 172]. Водночас, на їх думку, наявність правозастосовного акта, що вступив в законну силу, означає винесення компетентним органом чи посадовою особою індивідуального правового припису, що конкретизує правову норму щодо конкретного юридичного факту та встановлює до конкретних суб'єктів індивідуальні обов'язки, які мають бути виконані [131, с. 172].

На думку авторського колективу у складі Білозьорова Є. В., Гіди Є. О., Завального А. М. та ін., підстави юридичної відповідальності – це сукупність обставин, наявність яких робить юридичну відповідальність можливою і належною [107, с. 202]. При цьому вони розрізняють підстави притягнення до юридичної відповідальності та підстави настання останньої. Зокрема підстави притягнення до юридичної відповідальності – це сукупність обставин, наявність яких робить юридичну відповідальність можливою. Фактичною підставою притягнення до юридичної відповідальності вони називають склад правопорушення [107, с. 202].

Водночас, на їх думку, підстави настання юридичної відповідальності – це сукупність обставин, наявність яких робить юридичну відповідальність належною. Такими, на їх думку, є: а) факт вчинення правопорушення – фактична підстава; б) наявність норми права, яка забороняє таку поведінку та встановлює відповідні санкції – нормативна підстава; в) відсутність підстав для звільнення від юридичної відповідальності; г) наявність правозастосовного акта, тобто рішення компетентного органу, яким покладається юридична відповідальність, визначається вид і міра державного впливу [107, с. 202].

Шиндяпіна М. Д. вважає, що підставою юридичної відповідальності

визнається єдність фактичної та юридичної підстав відповідальності. Під фактичною підставою слід розуміти здійснення правопорушення. Юридичною підставою є наявність правової норми, яка встановлює юридичну відповідальність за здійснене діяння [300, с. 89].

Звичайно, викликає зацікавлення також проблематика підстав конституційно-правової відповідальності, що до певної міри наближена за своєю юридичною природою до муніципально-правової відповідальності. Зокрема, Лучін В. О., розглядаючи проблеми конституційної відповідальності, вважає, що підставою конституційної відповідальності є конституційний делікт [214, с. 279]. Причому цей автор категорично не погоджується з висловленим Бобровою Н. А. та Зражевською Т. Д. твердженням, що на конституційному рівні термін «правопорушення» є занадто вузьким, неточним, а говорити про правопорушення тут немає сенсу [213, с. 14]. Лучін В. О. прямо заявляє, що якщо немає правопорушення, немає і ретроспективної конституційної відповідальності [213, с. 14].

Демиденко В. О., розглядаючи підстави конституційно-правової відповідальності, виділяє нормативні, процесуальні та фактичні. При цьому, на його думку, під фактичними підставами конституційно-правової відповідальності слід розуміти конституційно-правовий делікт, склад якого передбачає об'єкт, об'єктивну сторону, суб'єкт та суб'єктивну сторону [138, с. 94].

Виноградов В. О. зауважує, що підставою конституційно-правової відповідальності є настання передусім факту неналежної поведінки в конституційно-правовій сфері. Іншими словами – це відхилення від моделі поведінки, закріпленої конституційно-правовими нормами [117, с. 56]. У свою чергу він виокремлює три аспекти підстав конституційно-правової відповідальності: 1) нормативний; 2) процедурний та 3) фактичний [117, с. 57].

Гороховцев О. В. стверджує, що підставою притягнення до конституційно-правової відповідальності є конституційне правопорушення [125, с. 36]. На нашу думку, така інтерпретація підстави притягнення до конституційно-правової відповідальності потребує свого уточнення і трансформації від конституційного

правопорушення до конституційно-правового правопорушення. Адже його склад передбачений не лише положеннями Конституції а й законами та іншими нормативно-правовими актами. Далі в своїй роботі Гороховцев О. В. справедливо зауважує, що конституційно-правова відповідальність відрізняється від інших видів юридичної відповідальності саме підставами притягнення. Адже в окремих випадках вона може наставати і без наявності провини. Тут простежується інша характерна риса конституційної відповідальності – тісний зв'язок її з політичною відповідальністю [125, с. 54].

Аналогічний підхід поділяють і вітчизняні конституціоналісти Скрипнюк О. В. і Федоренко В. Л. Вони зауважують, що чотирьохелементна внутрішня побудова правопорушення, попри свою привабливість і цілковиту виправданість у кримінальному праві, не може бути беззастережно застосована щодо «юридичної анатомії» конституційно-правового делікту з багатьох питань. Твердження ж правознавців про те, що вина є необхідною суб'єктивною підставою відповідальності в конституційному праві і вона є поняттям не лише психологічним, а й соціально-політичним [180, с. 294], убачається принаймні дискусійним. На їхню думку, у силу того, що феномен «колективної вини» зберігає неоднозначність своєї наукової оцінки у психології та соціології, такий елемент відповідальності як «суб'єктивна сторона» делікту навряд чи буде обов'язковим кваліфікуючим складником через неможливість його кваліфікації для конституційних деліктів, суб'єктом яких є конституційні органи державної влади, їх посадові особи, а також низка інших суб'єктів, наділених конституційною деліктоздатністю (деліквентів) [305, с. 65]

Ми в свою чергу також хочемо наголосити, що специфічною ознакою муніципально-правової відповідальності є те, що іноді вона може теж наставати без вини суб'єкта муніципально-правових відносин. Це пов'язано з тим, що муніципально-правова відповідальність має складний політико-правовий характер.

Також доречно зауважити, що в юридичній науці робилися поодинокі спроби науково-теоретичного дослідження підстав муніципально-правової

відповідальності. Останні можна охарактеризувати як безсистемні та самотні, що загалом не дають комплексного враження щодо підстав муніципально-правової відповідальності. Ми наведемо погляди різних правознавців щодо вказаної проблеми, а також спробуємо на підставі екстраполяції від наведених положень сформулювати власне чітке, системне уявлення про підстави муніципально-правової відповідальності.

Долгополова М. С. у своєму дисертаційному дослідженні «Муніципально-правова відповідальність: проблеми правового регулювання та реалізації» [140] вказує, що відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування (суб'єктів, наділених владними повноваженнями) перед населенням в негативному аспекті настає за невиконання і неналежне виконання своїх завдань, функцій і посадових обов'язків (підстава негативної муніципально-правової відповідальності) [140, с. 47]. Проаналізувавши нормативні підстави муніципально-правової відповідальності, вона доходить висновку, що підставою негативної муніципально-правової відповідальності посадовців місцевого самоврядування є муніципальне правопорушення [140, с. 84]. При цьому муніципальне правопорушення складається з чотирьох елементів: об'єкта, об'єктивної сторони, суб'єкта та суб'єктивної сторони.

На її погляд, об'єктом муніципального правопорушення є регульовані і такі, що охороняються статутом та іншими нормативними правовими актами – джерелами муніципального права, суспільні відносини, на які зазіхають певні суб'єкти. Водночас Алексєєва І. О., виходячи із загальнотеоретичних досліджень проблематики правопорушення, а також досягнень галузевих юридичних наук, слушно пропонує розрізняти загальний, родовий і безпосередній об'єкти муніципального правопорушення [75, с.145-146]. При цьому, загальним об'єктом муніципально правопорушення будуть муніципально-правові норми.

Об'єктивна сторона характеризує саме муніципальне правопорушення, а також наслідок, з яким пов'язана шкода, що заподіяна об'єкта. Елементом об'єктивної сторони є протиправність діяння, яка виражається в трьох формах: 1) незастосування муніципально-правової норми; 2) неналежне застосування

муніципально-правової норми; 3) пряме порушення муніципально-правової норми [140, с. 84].

Суб'єкти муніципального правопорушення – громадяни, іноземні громадяни, особи без громадянства, органи і посадові особи місцевого самоврядування, органи територіального самоврядування (будинкові, вуличні і квартальні комітети тощо), що порушують муніципально-правові норми [140, с. 85].

Суб'єктивна сторона відображає психічне відношення суб'єкта до протиправної поведінки. Вона може мати форму умислу або необережності. Але вина в муніципальному правопорушенні не може бути зведена до традиційного розуміння психічного відношення суб'єкта до діяння, невідповідності належної поведінки і його наслідків. Вона асоціюється, у першу чергу, з наявністю у суб'єкта можливості належним чином виконати муніципально-правові обов'язки і неприйняттям ним усіх необхідних заходів, щоб не допустити муніципального правопорушення [289, с. 39–40].

Окрім вини як головного елемента суб'єктивної сторони правопорушення, до неї також включають мотив – внутрішнє спонукання до правопорушення і мету – кінцевий результат, до якого прагнув правопорушник, здійснюючи протиправне діяння [75, с. 149].

Виділення муніципального правопорушення як підстави муніципально-правової відповідальності не підтримує Гуркова С. Г., яка в своєму дисертаційному дослідженні «Ретроспективна муніципально-правова відповідальність, її підстави та стадії притягнення: теоретико-правовий аспект» зауважує, що така позиція звужує загальнотеоретичну концепцію змісту поняття «підстав юридичної відповідальності». При цьому абсолютно не враховується або недооцінюється юридична форма правопорушення як явища соціальної дійсності. Адже в якості підстави відповідальності правопорушення враховується не само по собі правопорушення, а взяте в певному правовому відношенні в сукупності з правовими нормами [130, с. 101].

Тому підстави відповідальності мають двоякий сенс: по-перше, на підставі

чого – закону, норми іншого акта права, (правова підстава) – можна ставити питання про відповідальність; і по-друге – за що конкретно суб'єкт може нести відповідальність. У даному випадку йде мова вже про фактичну підставу відповідальності [130, с. 101–102].

У кінцевому рахунку Гуркова С. Г. доходить висновку, який ми також підтримуємо, що стосовно муніципально-правової відповідальності є три підстави, що доцільно розглядати в їх єдності: правова, фактична і процесуальна. Проте, на наш погляд, правову підставу доцільно перейменувати в нормативну, оскільки не виключено, що окремі з них можуть носити неправовий характер. Водночас Гуркова С. Г. зауважує, що важлива також послідовність указаних підстав муніципально-правової відповідальності: передусім має бути муніципально-правова норма, що встановлює модель поведінки і санкцію за відхилення від неї. Потім може виникнути фактична підстава – діяння, що не відповідає муніципально-правовій нормі. За наявності норми і невідповідного їй діяння уповноважена інстанція в порядку, установленому муніципально-правовими нормами, може визначити міру муніципально-правової відповідальності за вказане діяння. Таким чином, притягнення до муніципально-правової відповідальності, так само як і притягнення до будь-якого іншого виду юридичної відповідальності, це процес, що має деякі часові виміри, через що виправданим видається виділення в ньому певних стадій [130, с. 103].

Також проблематикою підстав муніципально-правової відповідальності займався Алексеев І. О., який у своєму дисертаційному дослідженні на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук на тему «Муніципально-правова відповідальність: проблеми теорії і практики» відзначає, що підставою настання муніципально-правової відповідальності є пряме або непряме порушення норм Конституції, законодавства про місцеве самоврядування, статутів муніципальних утворень та інших муніципально-правових актів [75, с. 65].

З такою позицією важко не погодитися. Проте доречно її формалізувати, оскільки, на нашу думку, у даному випадку йде мова про нормативні підстави притягнення до муніципально-правової відповідальності.

Доречно зазначити, що в конституціях зарубіжних країн досить часто закріплюються нормативні підстави притягнення до муніципально-правової відповідальності. Так, як правило, однією з основних підстав муніципально-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування в зарубіжних країнах визначається порушення Конституції та зазіхання на конституційний лад. Зокрема, ст. 80 Конституції Республіки Таджикистан передбачає, що у випадку систематичного невиконання Меджлісом народних депутатів Горно-Бадахшанської автономної області, областей, міста Душанбе, міст і районів Конституції Маджлисі Олі вправі розпустити їх [186].

Відповідно до п. «і» ст.73 Конституції Грузії, якщо своїми діями представницькі органи самоврядування або територіальних одиниць створюють загрозу для суверенітету, територіальної цілісності країни, для здійснення державними органами своїх конституційних повноважень, то Президент за згодою Парламенту може розпустити їх [184].

Статтею 115 Конституції Республіки Албанії передбачено, що безпосередньо обраний орган місцевого управління може бути розпущений або ліквідований Радою міністрів унаслідок серйозних порушень Конституції або законів [182].

Варто зазначити, що також як нормативна підстава муніципально-правової відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування може бути порушення законодавства та здійснення дій, що суперечать суспільним (загальним) інтересам. Так, згідно зі ст.123 Конституції Республіки Білорусь, у випадку систематичного чи грубого порушення місцевою Радою депутатів вимог законодавства вона може бути розпущена Радою Республіки [183].

У свою чергу відповідно до ст. 242 Конституції Португальської Республіки внаслідок дій чи бездіяльності, що грубо порушують закон, органи самоврядних одиниць (навіть обрані прямим голосуванням) можуть бути розпущені [176].

Конституція Угорської Республіки (ст. 44) закріплює, що виборці здійснюють місцеве самоврядування через обрані ними представницькі органи або через місцеві референдуми. Разом з тим у ст. 44/А Конституції Угорської

Республіки визначено, що органи місцевого самоврядування незалежно регулюють і керують муніципальними справами. Проте їхні рішення мають бути перевірені на відповідність законодавству [177, с. 358].

Конституція Греції (ч. 5 ст. 102) містить положення, що держава здійснює контроль за місцевим управлінням, не обмежуючи при цьому ініціативу і свободу дій його органів. Водночас санкції, що мають наслідком тимчасове припинення діяльності і розпуск обраних органів місцевого управління, застосовуються лише при отриманні відповідного висновку ради, що складається в переважній більшості із постійних суддів [177, с. 354–355]. У даному випадку закріплюються не нормативні підстави притягнення до муніципально-правової відповідальності, а процесуальні підстави настання муніципально-правової відповідальності. Під ними, на наш погляд, слід розуміти процедуру притягнення до муніципально-правової відповідальності суб'єктів учинення муніципально-правового делікту.

Здійснений нами формально-юридичний аналіз Конституції України стосовно підстав муніципально-правової відповідальності засвідчив, що Основний Закон нашої держави також містить нормативні підстави притягнення до муніципально-правової відповідальності. Проте доречно наголосити, що вони мають у край обмежений характер. Зокрема, ч. 2 ст. 144 Конституції України закріплює, що рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду [1]. Однак у попередньому підрозділі нашої роботи ми докладно обґрунтували позицію, що вказана норма Основного Закону позбавлена механізму реалізації, оскільки в Україні відсутні органи публічної влади, що уповноважені зупиняти рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

Також Конституція України містить бланкетну норму, у тому числі щодо підстав муніципально-правової відповідальності. Це ст. 146, у якій закріплено, що інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом [1].

Як видається, на наш погляд, зважаючи на процеси децентралізації публічної влади, заявлене бажання Президента України та представників інших гілок державної влади щодо зміцнення місцевого самоврядування в Україні, питання муніципально-правової відповідальності матимуть у край важливе значення в контексті збереження конституціоналізму та керованості на різних щаблях публічної влади, в тому числі муніципальної. З огляду на наведене, ми пропонуємо доповнити ст. 146 Конституції України нормативними підставами муніципально-правової відповідальності. Зокрема: а) ч. 1 такого змісту – «Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами»; б) ч. 2 такого змісту – «Верховна Рада України, територіальна громада за процедурою, визначеною в законі, можуть достроково припинити повноваження сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, сільського, селищного, міського голови, якщо вони порушують Конституцію або закони України».

Доцільно підкреслити, що нормативні підстави притягнення до муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільського, селищного, міського голови конкретизовані в законах України та найперше в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97–ВР [18].

Зокрема, ч.1 ст. 78 указанного Закону України закріплює, що повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради можуть бути достроково припинені у випадках: 1) якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції та законів України, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність із законом; 2) якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, установлені законом, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання; 3) передбачених Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» [18].

Далі ч. 2, ч. 3 та ч. 4 ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в

Україні» закріплює процесуальні підстави притягнення до муніципально-правової відповідальності, що, на наш погляд, потребують удосконалення, оскільки реалізація муніципально-правової відповідальності на їх підставі практично неможлива.

Так, ч. 2. ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті ради за наявності підстав можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму. Але закон України про місцеві референдуми, який би встановлював порядок проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень ради, на жаль досі не прийнятий, про що ми в попередніх підрозділах роботи неодноразово зауважували.

Ч. 4. ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює, що за наявності підстав, рішення суду про визнання актів ради незаконними, висновків відповідного комітету Верховної Ради Верховна Рада України може призначити позачергові вибори сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради. Питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради може порушуватися перед Верховною Радою України сільським, селищним, міським головою, головою обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації.

Разом з тим, варто наголосити, що Регламент Верховної ради України не містить чіткої процедури розгляду питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради в цьому випадку.

Окрім того, аналогічна ситуація характерна і щодо притягнення до муніципально-правової відповідальності сільського, селищного, міського голови. Адже нормативні підстави притягнення до муніципально-правової відповідальності сільського, селищного, міського голови містить ч. 1. та ч. 2 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [18].

Зокрема, ч. 1. ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в

Україні» говорить, що повноваження сільського, селищного, міського голови, вважаються достроково припиненими у разі: 1) його звернення з особистою заявою до відповідної ради про складення ним повноважень голови; 2) припинення його громадянства; 3) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; 4) набрання законної сили рішенням суду про притягнення його до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, яким накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; 5) відкликання з посади за народною ініціативою.

Ч. 2. ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути також достроково припинені, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень, а також у випадку, передбаченому Законом України «Про військово-цивільні адміністрації».

Ч. 3. ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» містить процесуальні підстави притягнення до муніципально-правової відповідальності сільського, селищного, міського голови. Так, відповідно до неї, повноваження сільського, селищного, міського голови, за наявності підстав, можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму або за рішенням відповідної ради, прийнятим шляхом таємного голосування не менш як двома третинами голосів депутатів від загального складу ради.

Окрім того, нормативні підстави притягнення до муніципально-правової відповідальності сільського, селищного, міського голови доповнює і ч. 9 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» – за наявності рішень суду про визнання розпоряджень чи дій сільського, селищного, міського голови незаконними, висновків відповідного комітету Верховної Ради Верховна Рада України може призначити позачергові вибори сільського, селищного, міського голови.

Проте процесуальні підстави притягнення до муніципально-правової

відповідальності в даному випадку частиною 9 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виписані вкрай нечітко – питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільського, селищного, міського голови може порушуватися перед Верховною Радою України відповідною сільською, селищною, міською радою, головою обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації.

Не містить чіткої процедури розгляду питання про дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови за вказаними підставами і Регламент Верховної Ради України [32].

Зважаючи на це, ми пропонуємо доповнити Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України «Про Регламент Верховної Ради України»[32] главою 41 «Розгляд Верховною Радою України питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради, сільського, селищного міського голови», що суттєво зміцнить процесуальні підстави притягнення до муніципально-правової відповідальності (додаток Д).

Доцільно зауважити, що муніципально-правова відповідальність та її підстави знайшли своє відображення не лише в базовому Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97–ВР [18]. Беручи до уваги комплексність завдань, що поставлені перед органами і посадовими особами місцевого самоврядування, наприклад, той же Закон України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII [41] закріплює підстави та форми муніципально-правової відповідальності.

Зокрема, ст. 87 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII містить положення, що Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Київська та Севастопольська міські ради, обласні, районні та міські ради мають право за результатами оцінювання діяльності органу поліції на території відповідно Автономної Республіки Крим, міст Києва та Севастополя, відповідної області, району або міста своїм рішенням прийняти резолюцію недовіри керівнику відповідного органу (підрозділу) поліції, що є підставою для

звільнення його із займаної посади. Рішення про прийняття резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало не менше двох третин від складу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Київської та Севастопольської міських рад, обласних, районних і міських рад. У рішенні про прийняття резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції мають бути зазначені мотиви для його прийняття з посиланням на обставини, що їх обґрунтовують.

Керівник органу поліції, до повноважень якого належить право призначення на посаду та звільнення з посади керівника органу (підрозділу) поліції, щодо якого прийнято резолюцію недовіри, з моменту надходження до очолюваного ним органу завіреної належним чином копії рішення відповідної місцевої ради про прийняття резолюції недовіри, зобов'язаний невідкладно своїм наказом звільнити з посади такого керівника або відсторонити його від виконання службових обов'язків та призначити службову перевірку для вивчення обставин, що слугували мотивами для прийняття місцевою радою такого рішення. Про прийняте рішення відповідна місцева рада інформується в одноденний строк.

Окрім того, ч. 2 ст. 87 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII містить підстави для звільнення від муніципально-правової відповідальності керівника відповідного органу (підрозділу) поліції – рішення про прийняття резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції може бути прийнято не раніше, ніж через один рік після його призначення на посаду.

Таким чином, Закон України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII закріплює форми та підстави муніципально-правової відповідальності, але законодавець чомусь уникає визнання на законодавчому рівні цього виду юридичної відповідальності. Адже ст. 19 «Види відповідальності поліцейських» названого закону регламентує, що у разі вчинення протиправних діянь поліцейські несуть кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність відповідно до закону. З огляду на наведене, ми пропонуємо доповнити спектр юридичної відповідальності поліцейських і

муніципально-правовою відповідальністю.

Узагальнюючи наведені вище положення щодо підстав юридичної відповідальності, її окремих галузевих видів і безпосередньо підстав муніципально-правової відповідальності, можемо з впевненістю стверджувати, що:

по-перше, підстави муніципально-правової відповідальності доцільно диференціювати на підстави притягнення до муніципально-правової відповідальності та підстави настання муніципально-правової відповідальності;

по-друге, підстави притягнення до муніципально-правової відповідальності включають: а) нормативну підставу (наявність норми муніципального права, що прямо передбачає склад муніципально-правового правопорушення); б) фактичну підставу (наявність складу муніципально-правового делікту в діяннях деліктоздатного суб'єкта муніципально-правових відносин); в) процесуальну підставу – закріплену нормами муніципального права процедуру притягнення до муніципально-правової відповідальності (сукупність послідовних стадій).

Разом з тим до підстав настання муніципально-правової відповідальності доцільно віднести: а) наявність суспільно шкідливого для муніципально-правових відносин юридичного факту вчинення муніципального правопорушення (фактична підстава); б) наявність норми муніципального права, що забороняє таку поведінку та встановлює відповідні муніципально-правові санкції (нормативна підстава); в) відсутність підстав для звільнення від муніципально-правової відповідальності (наприклад, у ч. 5 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплено, що сільський, селищний, міський голова може бути відкликаний з посади за народною ініціативою в порядку, визначеному Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» не раніше як через рік з моменту набуття ним повноважень [18]); г) наявність правозастосовного акта, що набрав чинності, – рішення компетентного органу публічної влади (державної або муніципальної), який накладає муніципально-правову відповідальність.

3.2. Стадії реалізації муніципально-правової відповідальності місцевих рад та сільських, селищних, міських голів в Україні

Варто наголосити, що питання стадій реалізації муніципально-правової відповідальності загалом і стадій реалізації муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів в Україні взагалі не досліджувалося.

З огляду на наведене, доцільно звернути увагу на загальнотеоретичні дослідження стадій реалізації юридичної відповідальності та підставі вказаних досягнень сформулювати основні стадії реалізації муніципально-правової відповідальності, продемонструвавши специфіку реалізації цього виду юридичної відповідальності стосовно місцевих рад і сільських, селищних, міських голів в Україні.

У зв'язку з цим доречно зауважити, що стадії реалізації юридичної відповідальності були, до певної міри, предметом уваги дисертаційного дослідження Осауленка А. О. «Нормативна конструкція ретроспективної юридичної відповідальності в публічному праві сучасної України» [237]. Науковець убачає, що юридична відповідальність як інститут процесуального права зумовлюється формою руху матеріальних норм, яка складає встановлені процесуальними нормами, засновані на принципах процесуального права процедури, правила, виконання яких приводить до найбільш точного і раціонального застосування заходів юридичної відповідальності матеріального права [237, с. 11]. Якщо норми юридичної відповідальності матеріального права встановлюють ознаки забороненої поведінки та визначають санкції за вчинення протиправних діянь, то норми процесуального права передбачають юрисдикційний процес реалізації перших. Ця реалізація характеризується наявністю певних процесуальних проваджень, процесуальних режимів і процесуальних стадій.

Осауленко А. О. виокремлює такі стадії юридичної відповідальності: 1) стадію виникнення юридичної відповідальності; 2) стадію конкретизації

юридичної відповідальності; 3) стадію реалізації юридичної відповідальності [237, с. 12].

У свою чергу Кондратьєва С. Л. зауважує, що юридична відповідальність є явищем динамічним і таким, що розвивається. Тому, на її думку, науковий інтерес і велике практичне значення має розмежування відносно самостійних за цілями і змістом стадій (етапів) розвитку юридичної відповідальності [172, с. 73]. У п. 4 наукової новизни дисертаційного дослідження «Юридична відповідальність: співвідношення норм матеріального і процесуального права» Кондратьєва С. Л. вказує, що під стадією відповідальності варто розуміти співвідношення певного обсягу прав, свобод і обов'язків (спеціальний правовий статус) правопорушника з етапами пізнання цього правопорушення уповноваженими на те державними органами і посадовими особами. Вона справедливо виділяє три стадії розвитку юридичної відповідальності: виникнення, конкретизація і реалізація [172, с. 5].

Кузьмін І. О. зазначає, що процесуальні правовідносини щодо реалізації юридичної відповідальності складаються на підставі норм процесуального права і в абстрактному вигляді відіграють роль своєрідної дороги, по якій від одного відрізка шляху до іншого (по стадіях) рухається і матеріалізується обов'язок правопорушника зазнати заходи відповідальності. Кінцевий пункт призначення – виконання підсумкового акта застосування права, що покладає відповідальність, тобто завершення процесу реалізації юридичної відповідальності [200, с. 193].

У п. 13 висновків дисертаційного дослідження «Теоретичні проблеми розуміння і реалізації юридичної відповідальності» Кузьмін І. О. указує, що в процесуальному аспекті стадії (етапи) механізму покладання юридичної відповідальності співпадають із стадіями процесу застосування права із зовнішнього боку. До таких стадій відносяться: стадія порушення юридичної справи, стадія підготовки матеріалів юридичної справи, стадія розгляду справи і прийняття по ньому рішення, стадія виконання прийнятого у справі рішення, стадія контролю над виконанням рішення у справі. Спадкоємність стадій (етапів) механізму покладання юридичної відповідальності характерна для здійснення базових видів відповідальності (конституційно-правової, кримінальної,

адміністративно-правової, цивільно-правової, дисциплінарної) [200, с. 192].

У зв'язку з цим хочемо наголосити, що спектр наведених вище видів юридичної відповідальності доцільно доповнити муніципально-правовою відповідальністю. Також, як видається, найменування першої стадії реалізації таких видів юридичної відповідальності, як конституційно-правова та муніципально-правова під назвою «стадія порушення юридичної справи» є не дуже вдалою. Адже така назва першої стадії більше відповідає правовій природі кримінальної або адміністративної відповідальності.

Першу стадію реалізації муніципально-правової відповідальності, на нашу думку, виходячи з політико-правового характеру цього виду юридичної відповідальності, варто іменувати «ініціювання питання про притягнення до муніципально-правової відповідальності».

Привертає увагу позиція Кірсанової А. В., яка в п. 9 наукової новизни свого дисертаційного дослідження «Правовідносини юридичної відповідальності» формулює стадію правовідносин юридичної відповідальності як ряд послідовних дій уповноважених державних органів і посадових осіб, спрямованих на реалізацію приписів норм права щодо виникнення, розвитку і припинення правовідносин юридичної відповідальності. Вона обґрунтовує стадійність правовідносин відповідальності і висуває пропозицію про існування чотирьох стадій, у рамках яких відбувається їх динаміка. До головних характеристик кожної стадії відносяться: межі дії, суб'єктний склад і обсяг правомочності суб'єктів правовідношення [160, с. 8].

На думку Кірсанової А. В., правовідносини ретроспективної відповідальності, виникаючи у момент здійснення суспільно-небезпечного діяння, за змістом є обов'язком правопорушника зазнати передбачені міри відповідальності та право компетентних органів притягнути винних до відповідальності.

Наступна стадія конкретизації правовідносин відповідальності починається з моменту виявлення діяння уповноваженими органами або посадовими особами. У межах стадії конкретизації вирішується питання про юридичну значущість

учиненого діяння.

Наступна стадія реалізації починається з моменту набуття чинності акта застосування заходів відповідальності. Змістом цієї стадії відповідальності слід уважати діяльність щодо фактичної реалізації правового впливу, що передбачений правозастосовним актом.

Остання стадія припинення правовідносин відповідальності настає з моменту закінчення реалізації покарання [160, с. 8].

Заслуговує на увагу позиція Скакун О. Ф., яка включає до стадій механізму покладання юридичної відповідальності: 1) стадію загального стану – виникнення підстав для притягнення до юридичної відповідальності; 2) стадію притягнення до юридичної відповідальності – установлення суб'єкта правопорушення і дослідження обставин учинення протиправного діяння; 3) стадію встановлення юридичної відповідальності – ухвалення рішення про вид і міру відповідальності (вирок суду в кримінальній справі, рішення суду в цивільній справі, протокол щодо адміністративного правопорушення, наказ керівника організації, установи щодо результатів адміністративного (службового) розслідування тощо); 4) стадію настання юридичної відповідальності – накладання стягнення або виконання покарання. Повна реалізація юридичної відповідальності особи настає з виконанням установленого рішення чи з відбуванням установленого судом покарання [255, с. 480]. Водночас Лиховидов К. С. вважає, що юридична відповідальність проходить у своєму розвитку три стадії: встановлення, покладання і реалізації [210, с. 12–13]

Викликають також інтерес міркування Бичкової Т. С., яка в п. 11. висновків свого дисертаційного дослідження «Взаємодія держави і громадянського суспільства в механізмі реалізації юридичної відповідальності» визначає стадії механізму реалізації юридичної відповідальності як співвідношення певного обсягу прав, свобод і обов'язків особи, що вчинила правопорушення, з етапами пізнання цього правопорушення уповноваженими на те державними органами і посадовими особами [113, с. 172].

На нашу думку, таке формулювання стадій юридичної відповідальності

носить, до певної міри, однобокий характер, оскільки виключне значення в доведенні правопорушення відведена органам державної влади та їх посадовим особам. У даному випадку взагалі не враховується бажання та діяльність суб'єкта на виправлення ситуації, відновлення правомірного стану, добровільне співробітництво у об'єктивному і всебічному вивченню обставин вчинення правопорушення.

Принаймні, на нашу думку, така дефініція стадій реалізації відповідальності не прийнятна щодо муніципально-правової відповідальності. Адже правовий статус суб'єкта вчинення муніципально-правового делікту, наприклад, місцевої ради, що порушила Конституцію або закони України, не змінюється як на етапі ініціювання перед Верховною Радою України питання про дострокове припинення її повноважень, так і на стадії розгляду цього питання на засіданні відповідного комітету парламенту або в режимі пленарного засідання Верховної Ради України. А на думку Бичкової Т. С., обсяг прав, свобод і обов'язків суб'єкта, що вчинив правопорушення, є відмітним на різних етапах притягнення до відповідальності. У зв'язку з цим варто зауважити, що такий підхід є більш характерним, наприклад, за умови притягнення до кримінальної відповідальності.

Як наслідок, ми вважаємо, що стадії реалізації муніципально-правової відповідальності являють собою певні етапи, урегульовані процесуальними нормами, що закріплюють процедуру накладення на суб'єкта вчинення муніципально-правового делікту санкцій, що передбачені нормами муніципального права.

Беручи до уваги загальнотеоретичні здобутки стосовно стадій юридичної відповідальності, можна дійти висновку, що стадіями муніципально-правової відповідальності є: виникнення, конкретизація та здійснення.

При цьому стадія виникнення починається з моменту вчинення муніципально-правового делікту, стадія конкретизації муніципально-правової відповідальності – з моменту початку розгляду питання уповноваженим суб'єктом про наявність підстав для притягнення до муніципально-правової відповідальності деліктоздатного правопорушника, а стадія здійснення

починається з моменту винесення правозастосовного акта, де визначена форма муніципально-правової відповідальності, та завершується в момент, коли правопорушник зазнає негативних наслідків, передбачених санкцією муніципально-правової норми за вчинення певного муніципального правопорушення.

Проте наведений вище підхід щодо стадій реалізації муніципально-правової відповідальності не позбавлений певних своїх слабких місць. Адже сам факт вчинення муніципально-правового делікту місцевою радою або сільським, селищним, міським головою не означає автоматичного і гарантованого притягнення останніх до муніципально-правової відповідальності. Із-за різних причин об'єктивного та суб'єктивного характеру вони можуть її і не понести.

Тому, як справедливо зауважує Шиндяпіна М. Д., відправною точкою у визначенні стадій юридичної відповідальності є вибір моменту виникнення правовідношення відповідальності і моменту його припинення [300, с. 55].

Загалом у юридичній літературі немає однастайності щодо початку реалізації юридичної відповідальності та, відповідно, її галузевого виду – муніципально-правової відповідальності.

У юридичній літературі спостерігається три варіанти початку реалізації відповідальності:

1. Відносини юридичної відповідальності породжуються тільки правопорушенням. Згідно з цієї точкою зору, юридична відповідальність є певний більш менш тривалий процес, який починається з моменту здійснення правопорушення і проходить у своєму розвитку декілька стадій.

2. Моментом виникнення правовідносин відповідальності є сам факт притягнення правопорушника до відповідальності (наприклад, при кримінальному правопорушенні – момент залучення особи в якості обвинуваченого). У такому випадку виділяють дві стадії юридичної відповідальності: перша – з моменту притягнення правопорушника до юридичної відповідальності компетентними органами та посадовими особами, і друга – з моменту винесення рішення компетентним органом або посадовою особою, що визнає факт вчинення

правопорушення конкретною особою.

3. Виникнення юридичної відповідальності пов'язується тільки з моментом винесення рішення компетентним органом або особою, що визнає факт правопорушення, вчиненого певною особою. Юридична відповідальність у даному випадку ототожнюється з покаранням, а питання про стадії відповідальності відпадає [300, с. 55–56].

Тому, як справедливо зауважує Гуркова С. Г., підстави відповідальності та її стадії тісно пов'язані між собою [130, с. 105]. Таким чином, підстави юридичної відповідальності – це її причини, а сама юридична відповідальність – наслідок цих причин. Отже, у даному випадку може бути застосована теорія причинності, одним з основних положень якої є необхідність і достатність причини для виникнення сліdstва: тобто, якщо подумки виключити причину, виключенню підлягає і сліdstво – воно просто не настане [130, с. 106].

Водночас варто наголосити, що наявність причини (вчинення муніципально-правового делікту) не обов'язково передбачатиме наслідок – притягнення до муніципально-правової відповідальності. Муніципально-правовий делікт є лише початком процедури притягнення до відповідальності, приводом для правоохоронних відносин між правопорушником і суб'єктами: а) уповноваженими на ініціювання питання про притягнення до муніципально-правової відповідальності; б) компетентними приймати правозастосовний акт, де конкретизується форма муніципально-правової відповідальності.

Водночас вітчизняна юридична наука не містить комплексних, системних досліджень, присвячених муніципально-правовим деліктам, що можуть бути вчинені місцевими радами або сільськими, селищними, міськими головами. Зважаючи на наведене, на підставі загальнотеоретичних здобутків юридичної науки, присвячених проблематиці правопорушення, і досягнень зарубіжної юридичної науки стосовно деліктів у сфері здійснення місцевого самоврядування, вважаємо за необхідне спробувати сформулювати дефініцію муніципально-правового делікту, ознаки та окреслити його структуру.

При цьому доречно зауважити, що в теорії права, спостерігається певна

одноставність поглядів щодо поняття «правопорушення». На думку Цвіка М. В. та Петришина О. В. правопорушення – це протиправне, винне, соціально шкідливе діяння (дія або бездіяльність) деліктоздатної особи, яке тягне за собою юридично визначені для правопорушника негативні наслідки [148, с. 359]. Гусарєв С. Д., Олійник А. Ю., Слюсаренко О. Л. визначають правопорушення як суспільно-небезпечне, протиправне, винне діяння деліктоздатного суб'єкта, за яке діючим законодавством передбачається юридична відповідальність [131, с. 164]. На думку Білозьорова Є. В., Гіди Є. О., Завального А. М., правопорушення – це суспільнонебезпечне або шкідливе, неправомірне (протиправне), винне діяння (дія або бездіяльність) деліктоздатної особи, яке тягне за собою юридично визначені негативні наслідки для правопорушника [107, с. 190].

Водночас поодинокі дослідження стосовно муніципально-правових деліктів такої єдності та згуртованості поглядів не демонструють.

Так, Алексєєв І. О. визначає делікти як суспільношкідливі діяння (дії або бездіяльність), здійснені суб'єктами місцевого самоврядування, направлені на порушення, встановленого Конституцією і законами, законодавством, муніципальними нормативно-правовими актами порядку здійснення влади на рівні місцевого самоврядування, що суперечить цілям і завданням реалізації муніципальної влади [75, с. 13].

На наш погляд, дефініція «делікту» у сфері здійснення місцевого самоврядування хоч і не позбавлена раціональних зерен, але має і певні недоліки. Ці недоліки пов'язанні з тим, що Алексєєв І. О. у сформульованому понятті вказує на те, що суспільно-небезпечні діяння у сфері здійснення місцевого самоврядування наносять шкоду і протирічать цілям і задачам реалізації муніципальної влади. Варто зауважити, що цілі та задачі муніципальної влади та інтереси місцевого населення – це дві різні речі, які іноді можуть не співпадати. Передусім, згідно з принципом народовладдя, що визнаний усіма демократичними країнами світу, єдиним джерелом влади є народ певної країни. І це право народу реалізується останнім у сфері публічної влади (державної і муніципальної) як шляхом прямої демократії, так і представницької.

На нашу думку, місцеве самоврядування – це, у тому числі, право певної частини народу на народовладдя, що реалізується шляхом вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та законів певної країни. Отже, муніципально-правові делікти найперше наносять шкоду інтересам місцевого населення (територіальної громади – за термінологією законодавства України) і лише у випадку, коли цілі та задачі діяльності місцевого населення та муніципальної влади співпадають, тоді зазнають шкоди і інтереси муніципальної влади.

Викликає зацікавлення поняття муніципально-правового делікту, надане Чеботарьовим Г. М. Він вважає, що муніципально-правовим правопорушенням є дія (бездіяльність), яка зазіхає на суспільні відносини, регульовані та охоронювані статутом, іншими нормативно-правовими актами щодо здійснення місцевого самоврядування та за яке чинним законодавством встановлена муніципально-правова відповідальність [289, с. 39].

У свою чергу Гуркова С. Г. зауважує, що муніципальне правопорушення – це діяння суб'єкта муніципального правопорушення, за здійснення якого статутом муніципального утворення встановлена муніципально-правова відповідальність [130, с. 130]. На жаль, цілковито погодитися з наведеною дефініцією муніципального правопорушення, на наш погляд, неможливо. Адже муніципально-правова відповідальність (її підстави та форми) передбачені не лише статутом громади, а й законами та іншими нормативно-правовими актами, що регулюють муніципально-правові відносини.

Зважаючи на наведені вище положення щодо правопорушення, вироблені як загальною теорією держави та права, так і наукою муніципального права, спробуємо сформулювати дефініцію муніципально-правового делікту, що є початком процедури виникнення муніципально-правової відповідальності, приводом для правоохоронних відносин між правопорушником і суб'єктами, уповноваженими на притягнення до цього виду юридичної відповідальності.

На нашу думку, муніципально-правовий делікт – це діяння (дія або бездіяльність) суб'єкта муніципально-правової відповідальності, що не відповідає

належній поведінці, наносить шкоду муніципально-правовим відносинам і передбачає застосування санкцій муніципально-правової відповідальності.

На підставі формально-юридичного аналізу Конституції, законів і інших нормативно-правових актів України, що закріплюють склади муніципально-правових деліктів, підстави притягнення до муніципально-правової відповідальності та практики реалізації вказаних норм права, можна дійти висновку, що ознаками муніципально-правового делікту є те, що:

1. Муніципально-правовий делікт повинен бути виражений у формі дій чи бездіяльності суб'єкта муніципально-правових відносин, у тому числі шляхом прийняття рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії). Норми муніципального права в принципі не передбачають муніципально-правової відповідальності за думки чи наміри, що не виразилися в діянні. Проте доречно наголосити, що муніципально-правова відповідальність хоч і є одним з видів юридичної відповідальності, але водночас має яскраво виражений політичний характер. Адже реалізація муніципальної влади переслідує не лише соціальні завдання (підвищення рівня соціально-економічного розвитку певних адміністративно-територіальних одиниць, культурний розвиток, ефективне управління комунальною власністю на користь громади тощо), а й досягнення низки політичних завдань, на чому варто особливо наголосити.

Як наслідок, в окремих випадках муніципально-правова відповідальність фактично може наставати і за політично вмотивовані діяння суб'єкта муніципально-правових відносин. Наприклад, дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови шляхом таємного голосування не менш як двома третинами голосів депутатів від загального складу ради на підставах, закріплених ч. 2 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якщо останній з юридичного боку, на думку місцевої ради, не забезпечує здійснення наданих повноважень, а фактично його політичні погляди та діяння не співпадають з політичними вподобаннями сформованої більшості в місцевій раді. У зв'язку з цим доречно нагадати притягнення до

муніципально-правої відповідальності у формі дострокового припинення повноважень міського голови м. Львова Буняка Л. К. [142].

2. Протиправність. Протиправність виражається в порушенні або невиконанні муніципально-правових норм. При цьому протиправність може виражатися в порушенні правових норм різних галузей права. Адже Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч.1. ст. 78 – стосовно місцевих рад, ч. 2. ст. 79 щодо сільських, селищних, міських голів) передбачає муніципально-правову відповідальність у формі дострокового припинення повноважень за невиконання Конституції та законів України, порушення права і свободи людини і громадянина. Доцільно вказати, що переважна більшість цих норм зосереджені саме в муніципальному праві, тому найчастіше протиправність муніципально-правового делікту виражається в порушенні норм якраз цієї галузі права. Водночас недотримання приписів норм кримінального права, а відповідно набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо сільського, селищного, міського голови іноді помилково розглядають як підставу для муніципально-правової відповідальності вказаних посадових осіб. Проте притягнення до кримінальної відповідальності не є підставою муніципально-правової відповідальності сільського, селищного, міського голови. У цьому випадку підставою муніципально-правової відповідальності є грубе порушення присяги цією посадовою особою місцевого самоврядування, що виразилося у вчиненні злочину.

Якщо проводити певні паралелі між муніципально-правовою відповідальністю та конституційно-правовою відповідальністю, наприклад, Президента у формі дострокового припинення повноважень за процедурою імпічменту у випадку вчинення державної зради або іншого злочину останнім, то, як справедливо зауважує Кутафін О. Є., у цій ситуації йдеться винятково про відповідальність Президента за порушення присяги [202, с. 431]. Адже вчинення державної зради або іншого тяжкого злочину є грубим порушенням присяги і, як наслідок, передбачає відповідальність.

3. Винність – психічне ставлення суб'єкта муніципально-правової відповідальності до вчиненого діяння, що виражається у формі умислу або необережності. Варто наголосити, що, напевно, щодо встановлення юридичної природи цієї ознаки муніципально-правового делікту вона є найскладнішою. І ця складність найперше пов'язана з тим, що суб'єктами притягнення до муніципально-правової відповідальності у контексті нашого дослідження можуть бути як індивідуальні суб'єкти (наприклад, сільський, селищний, міський голова), так і колективні суб'єкти (місцева рада тощо).

На наш погляд, винність як ознака муніципально-правового делікту полягає у психічному ставленні до нього, є притаманною індивідуальним суб'єктам. Говорити про психічне відношення колективу людей (місцевої ради) до муніципально-правового делікту, на нашу думку, безпідставно. Окрім того, до уваги потрібно взятий і той факт, що в окремих випадках місцева рада (колективний суб'єкт муніципально-правової відповідальності) відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та регламенту роботи цієї ради зобов'язана здійснювати таємне голосування. За цих умов установлення результатів голосування та психічного відношення кожного депутата місцевої ради до нього категорично суперечить принципу депутатського індемнітету.

У зв'язку з цим доречно погодитися з Гурковою С. Г., яка зауважує, що орган місцевого самоврядування визнається винним у здійсненні правопорушення, якщо він повинен був виконати покладений на нього обов'язок, за недотримання якого встановлена відповідальність (об'єктивний критерій), міг його виконати (суб'єктивний критерій), але колективним суб'єктом не зроблені усі залежні заходи щодо його виконання. Таким чином, на відміну від вини індивідуального суб'єкта, вина колективного суб'єкта муніципального правопорушення, по суті, є характеристикою об'єктивної сторони вчиненого муніципального правопорушення [130, с. 143].

Разом з тим, умисел як форма психічного відношення сільського, селищного, міського голови до муніципально-правового делікту означає, що ця посадова особа, яка його вчинила, усвідомлювала його протиправний характер,

передбачала небезпечні або шкідливі наслідки і бажала їх настання (прямий умисел) або не бажала їх настання, проте свідомо їх допускала або відносилася до них байдуже (непрямий умисел). Тобто, у даному випадку, поєднують два складові елементи умислу: а) інтелектуальний (усвідомлення протиправності діяння і передбачення його наслідків); б) вольовий (бажання або свідоме припущення наслідків).

Необережність має місце у випадку, якщо сільський, селищний, міський голова, який учинив муніципально-правовий делікт, передбачав можливість настання небезпечних або шкідливих наслідків, однак без достатніх до того підстав самовпевнено, легковажно розраховував на їх запобігання, відвернення (самовпевненість), або не передбачав можливості настання таких наслідків, хоча повинен був і мав можливість їх передбачати (недбалість).

4. Суспільна небезпека виражається в зазіханні муніципально-правового делікту (заподіянні шкоди або створенні небезпеки заподіяння шкоди) на суспільні відносини, що захищаються муніципальним правом, в особливій сфері – сфері здійснення муніципальної публічної влади. Ці суспільні відносини є предметом правового регулювання муніципального права України і пов'язані з реалізацією територіальною громадою права на місцеве самоврядування. Іноді, на наш погляд, помилково, указують, що муніципальне правопорушення наносить шкоду нормам муніципального права. Ми з такою точкою зору категорично не згодні та вважаємо, що муніципально-правовий делікт посягає не на норми права, а на права, обов'язки, певні блага та інтереси (як матеріальні, так і духовні) учасників муніципально-правових відносин, що порушуються внаслідок учинення правопорушення. Норми при цьому не зазнають будь-якої шкоди, окрім одного – вони перетворюються в декларації, недієві положення об'єктивного права.

5. Караність. Санкції муніципально-правової відповідальності за певне діяння повинні бути передбачені законодавством України. Діяння у сфері реалізації права на місцеве самоврядування може бути суспільно небезпечним, посягати на муніципально-правові відносини, суперечити приписам правових норм, проте якщо в законодавстві України не передбачена конкретна форма

муніципально-правової відповідальності за таке діяння, то воно не може вважатися муніципально-правовим деліктом.

6. Спеціальний суб'єкт муніципально-правової відповідальності – органи та посадові особи місцевого самоврядування (місцеві ради, сільські, селищні, міські голови тощо). Доречно зазначити, що суб'єктом муніципально-правової відповідальності можуть бути і громадяни України. Так, наприклад, відповідно до ч. 7 ст. 3 Закону України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року № 595-VIII громадяни України, які на день проведення місцевих виборів за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі, уважаються такими, що не належать до жодної територіальної громади та не мають права голосу на місцевих виборах. Останнє можна розглядати як форму муніципально-правової відповідальності фізичних осіб.

Таким чином, першою стадією реалізації муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів є вчинення муніципально-правового делікту, ознаки якого детально були описані вище. Разом з тим, як уже зазначалося вище, вчинення муніципально-правового делікту не означає автоматичне притягнення до муніципально-правової відповідальності. Адже юридичний факт учинення вказаного делікту мають виявити і оприлюднити відповідні суб'єкти.

У зв'язку з цим Гуркова С. Г. зауважує, що форми виявлення муніципальних правопорушень виглядають таким чином: а) виявлення ознак правопорушень уповноваженими на те органами і посадовими особами і опублікування (обнародування) результатів їх діяльності; б) безпосереднє порушення прав і свобод громадянина (громадян) певними муніципальними правопорушеннями або інформація про порушення прав і свобод від іншого громадянина (громадян); в) повідомлення в засобах масової інформації про факти вчинення муніципальних правопорушень, у тому числі за допомогою повідомлення про факти звернень і заяв громадян і організацій, чиї права порушені суб'єктами муніципального правопорушення, повідомлення про факти оскарження дій і рішень, що порушують права і свободи громадян і факти, скасування нормативних актів,

прийнятих виборними органами і посадовими особами місцевого самоврядування [130, с. 149].

Як наслідок, наступна стадія реалізації муніципально-правової відповідальності, на наш погляд, пов'язана з початком ініціювання процедури притягнення до муніципально-правової відповідальності відповідними суб'єктами муніципально-правових відносин і розглядом уповноваженим суб'єктом питання щодо наявності підстав для притягнення до муніципально-правової відповідальності деліктоздатного правопорушника, а саме в контексті нашого дослідження – місцевої ради та сільського, селищного, міського голови.

Слід зазначити, що закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97–ВР [18], «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року № 93-IV [24], «Про військово-цивільні адміністрації» від 3 лютого 2015 року № 141-VIII [53] наділяє правом ініціювання процедури притягнення до муніципально-правової відповідальності сільського, селищного, міського голови таких суб'єктів:

а) депутата сільської, селищної, міської ради шляхом внесення пропозиції до порядку денного сільської, селищної, міської ради питання про дострокове припинення повноважень відповідного голови у зв'язку з тим, що останній порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень (ст. 19 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року № 93-IV та ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97–ВР);

б) одну десяту частини громадян, які проживають на відповідній території села, селища, міста, мають право голосу та можуть ініціювати перед місцевою радою питання про дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови шляхом місцевого референдуму (ч.4 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97–ВР);

в) сільську, селищну, міську ради, голову обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, що можуть порушувати перед

Верховною Радою України питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільського, селищного, міського голови за наявності рішень суду про визнання розпоряджень чи дій сільського, селищного, міського голови незаконними (ч. 9 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97–ВР);

г) Адміністрація Президента України за участю Антитерористичного центру при Службі безпеки України можуть ініціювати перед Президентом України дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень у випадку, передбаченому Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» [53] (ч. 2 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97–ВР [18]; Закон України «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 року № 638-IV [57]; Указ Президента України «Про Положення про Адміністрацію Президента України» від 2 квітня 2010 року № 504/2010 [58]);

д) територіальна виборча комісія, яка має право внести подання про дострокове припинення повноважень за народною ініціативою сільського, селищного, міського голови до відповідної місцевої ради (ч.8 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97–ВР). При цьому рішення про внесення пропозицій щодо відкликання сільського, селищного, міського голови за народною ініціативою приймається на зборах виборців у кількості не менше: 20 осіб для відкликання сільського голови; 30 осіб для відкликання селищного голови; 50 осіб для відкликання міського голови міст районного значення; 200 осіб для відкликання міського голови міст обласного значення; 400 осіб для відкликання міського голови міст Києва та Севастополя (ч.6 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97–ВР). Водночас на підтримку пропозиції про відкликання сільського, селищного, міського голови має бути зібрана така кількість підписів, що перевищує кількість голосів, поданих за нього на місцевих виборах, за результатами яких він був обраний сільським, селищним, міським

головою (ч.7 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97–ВР);

е) фізичні та юридичні особи щодо визнання незаконними в судовому порядку актів сільського, селищного, міського голови (ч.10 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97–ВР);

є) фізичні особи шляхом подання відповідної заяви до уповноважених органів публічної влади (прокуратури, поліції, судів загальної юрисдикції, Національного агентства з питань запобігання корупції тощо) про вчинення сільським, селищним, міським головою злочину, або правопорушення, пов'язаного з корупцією, або визнання його судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення таким, що помер (ч.1 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97–ВР).

Окрім того, варто зауважити, що законодавство України наділяє правом ініціювання процедури притягнення до муніципально-правової відповідальності місцевих рад таких суб'єктів:

а) сільського, селищного, міського голову, що може порушити питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської ради шляхом місцевого референдуму (ч.3 ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97–ВР);

б) не менш як одна десята частина громадян, які проживають на відповідній території села, селища, міста і мають право голосу, можуть порушити питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської ради шляхом місцевого референдуму (ч. 3 ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97–ВР);

в) сільського, селищного, міського голову, голову обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, що мають право порушити питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради перед Верховною радою України за умови, якщо останні прийняли рішення з порушенням Конституції та законів України, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних

органів про приведення цих рішень у відповідність із законом або якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, установлені законодавством, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання. При цьому обов'язковим є наявність рішення суду про визнання актів місцевої ради незаконними та висновку відповідного комітету Верховної Ради України (ч. 4 ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97–ВР);

г) Адміністрація Президента України за участю Антитерористичного центру при Службі безпеки України можуть ініціювати перед Президентом України дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської ради, які не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання (ч. 2 ст. 3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» від 3 лютого 2015 року № 141-VIII [53] та ч. 1 ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97–ВР [18]);

д) Адміністрація Президента України за участю Антитерористичного центру при Службі безпеки України, що можуть ініціювати перед Президентом України дострокове припинення повноважень районної, обласної ради у разі нескликання сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки або для здійснення керівництва у сфері забезпечення громадського порядку і безпеки (ч. 3 ст. 3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» від 3 лютого 2015 року № 141-VIII [53] та ч. 1 ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97–ВР [18]).

Таким чином, ми чітко назвали суб'єктів, які на стадії конкретизації муніципально-правової відповідальності мають право ініціювати питання про притягнення до муніципально-правової відповідальності місцевих рад, сільських, селищних, міських голів і визначили органи публічної влади, посадових осіб,

уповноважених установлювати в діяннях указаних суб'єктів наявність ознак муніципально-правових деліктів.

Зважаючи на це, є всі підстави перейти до висвітлення наступного етапу здійснення муніципально-правової відповідальності – стадії здійснення.

Призначення цієї стадії юридичної відповідальності дуже вдало сформулював Базилев Б. Т. Він зазначив, що ця стадія реалізації відповідальності – головна її стадія. У ній полягає сенс існування юридичної відповідальності. Інакше кажучи, реалізація покарання є те, заради чого правовідносини відповідальності виникали та існували. На цій стадії юридична відповідальність фактично матеріалізується [84, с. 96].

Стадія здійснення муніципально-правової відповідальності починається з моменту винесення правозастосовного акта, де визначена форма муніципально-правової відповідальності, та завершується в момент, коли правопорушник зазнає негативних наслідків, передбачених санкцією муніципально-правової норми за вчинення певного муніципально-правового делікту.

При цьому під правозастосовним актом розуміється правовий акт компетентного органу або посадової особи, що виданий ними на підставі норм права і юридичних фактів і визначає права, обов'язки або міру юридичної відповідальності конкретних осіб [206, с. 242].

Варто зауважити, що відповідальність не може бути реалізована без правозастосовної діяльності. Вчинене суспільно-небезпечне діяння і його наслідки не можуть бути автоматично поставлені в провину правопорушникові. Тільки в результаті процесуальної діяльності зрештою визначається відповідність правової і фактичної підстави відповідальності, тобто наявність складу правопорушення в конкретному діянні [198, с. 45].

У зв'язку з цим необхідно зазначити, що правозастосовний акт стосовно притягнення місцевих рад до муніципально-правової відповідальності мають право приймати такі суб'єкти:

1) за такою формою муніципально-правової відповідальності, як дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті, районної,

обласної рад: а) Верховна Рада України; б) Президент України; в) територіальна громада стосовно дострокового припинення повноважень лише сільської, селищної, міської, районної в місті ради шляхом проведення місцевого референдуму (проте у даному випадку є гостра потреба в прийнятті закону України «Про місцеві референдуми»);

2) за такою формою муніципально-правової відповідальності, як скасування нормативно-правових актів місцевої ради, призупинення їх юридичної дії: а) суди загальної юрисдикції. Адже, відповідно до ч. 10 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97–ВР, акти сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку. При цьому найчастіше використовуються можливості адміністративних судів. Оскільки саме до їх компетенції віднесено розгляд спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень (у даному випадку місцевою радою) щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності, а також спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень тощо (ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV); б) сільський, селищний, міський голова, що має право зупинити дію рішення сільської, селищної, міської ради у п'ятиденний строк з моменту його прийняття та внести його на повторний розгляд відповідної ради з обґрунтуванням своїх зауважень (ч. 4 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97–ВР).

Доцільно підкреслити, що правом прийняти правозастосовний акт стосовно притягнення сільського, селищного, міського голови до муніципально-правової відповідальності володіє особливе коло суб'єктів. До них належать:

1) за такою формою муніципально-правової відповідальності, як дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови: а) Верховна Рада України; б) Президент України; в) територіальна громада стосовно

дострокового припинення повноважень лише сільського, селищного, міського голови шляхом проведення місцевого референдуму (проте у даному випадку є гостра потреба в прийнятті закону України «Про місцеві референдуми»); г) сільська, селищна, міська рада. Разом з тим, доцільно наголосити, що вказані місцеві ради рішення про дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови за різних умов можуть приймати відмінною кількістю голосів. Так: 1) якщо мова йде про дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови, який, на погляд місцевої ради, порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень – не менш як двома третинами голосів депутатів від загального складу ради шляхом таємного голосування (ч. 3 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97–ВР); 2) якщо мова йде про дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови за народною ініціативою, достатньо більше половини голосів від загального складу відповідної місцевої ради (ч. 8 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97–ВР); 3) якщо мова йде про дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови на підставі рішення суду, за яким сільського, селищного, міського голову визнано недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення таким, що помер, достатньо більше половини голосів від загального складу відповідної місцевої ради за прийняття рішення, відповідно до якого вказані юридичні факти беруться до відома (ч. 1, 11 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97–ВР); д) суди загальної юрисдикції у випадку винесення щодо сільського, селищного, міського голови обвинувального вироку, який набрав законної сили, або прийняття рішенням суду, що набуло законної сили, про притягнення сільського, селищного, міського голови до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, яким накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, повноваження

припиняються з дня, наступного за днем одержання радою або її виконавчим комітетом копії відповідного рішення суду без прийняття рішення відповідної ради (ч. 1, 11 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97–ВР).

Беручи до уваги наведені вище положення, ми дійшли висновку, що стадіями муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів є виникнення, конкретизація та реалізація.

При цьому стадія виникнення починається з моменту вчинення муніципально-правового делікту місцевою радою, сільським, селищним, міським головою, стадія конкретизації муніципально-правової відповідальності – з моментом початку розгляду питання уповноваженим суб'єктом про наявність підстав для притягнення до муніципально-правової відповідальності деліктоздатних правопорушників, а стадія здійснення починається з моменту винесення правозастосовного акта, де визначена форма муніципально-правової відповідальності, та завершується в момент, коли місцева рада, сільський, селищний, міський голова зазнає негативних наслідків, передбачених санкцією муніципально-правової норми за вчинення певного муніципально-правового делікту.

Висновки до розділу 3

Підсумовуючи здійснене нами науково-теоретичне дослідження третього розділу щодо підстав та стадій реалізації муніципальної відповідальності місцевих рад, сільських, селищних, міських голів в Україні, ми дійшли таких висновків:

1. Зважаючи на те, що муніципально-правова відповідальність є відносно новою категорією для юридичної науки, підстави та стадії реалізації муніципально-правової відповідальності поки що не знайшли свого належного науково-теоретичного осмислення в юридичній літературі. Разом з тим, на підставі проведеного в роботі аналізу можна стверджувати, що в науці

муніципального права робилися поодинокі спроби науково-теоретичного дослідження підстав і стадій реалізації муніципально-правової відповідальності. Останні можна охарактеризувати як безсистемні та ізольовані, що загалом не дають комплексного враження щодо цього муніципально-правового явища об'єктивної дійсності.

2. Варто наголосити, що основоположним питанням у теорії муніципально-правової відповідальності є саме питання її підстав, під якими, на наш погляд, слід розуміти сукупність обставин, наявність яких робить муніципально-правову відповідальність можливою і належною. Іншими словами, підстави муніципально-правової відповідальності – це певні юридичні факти (фактичні підстави), за які згідно з муніципально-правовими нормами (нормативні підстави) несуть відповідальність деліктоздатні суб'єкти за встановленою процедурою притягнення їх до цього виду юридичної відповідальності (процесуальні підстави).

3. Реалізація муніципально-правової відповідальності лише за наявності відповідних підстав є підґрунтям забезпечення правопорядку, законності, конституційності, народовладдя, верховенства права в муніципально-правових відносинах. У свою чергу повноцінне науково-теоретичне дослідження та, відповідно, належне правове закріплення нормативних і процесуальних підстав муніципально-правової відповідальності є своєрідною вагомою гарантією забезпечення прав і свобод людини як члена територіальної громади.

4. Підстави муніципально-правової відповідальності доцільно диференціювати на підстави притягнення до муніципально-правової відповідальності та підстави настання муніципально-правової відповідальності.

5. Підстави притягнення до муніципально-правової відповідальності включають: а) нормативну підставу (наявність норми муніципального права, що прямо передбачає склад муніципального правопорушення); б) фактичну підставу (наявність складу муніципально-правового делікту в діяннях деліктоздатного суб'єкта муніципально-правових відносин); в) процесуальну підставу – закріплену нормами муніципального права процедуру та суб'єктів, уповноважених

на притягнення до муніципально-правової відповідальності.

6. До підстав настання муніципально-правової відповідальності доцільно віднести: а) наявність суспільно шкідливого для муніципально-правових відносин юридичного факту вчинення муніципального правопорушення (фактична підстава); б) наявність норми муніципального права, що забороняє таку поведінку та встановлює відповідні муніципально-правові санкції (нормативна підстава); в) відсутність підстав для звільнення від муніципально-правової відповідальності; г) наявність правозастосовного акта, що набрав чинності, – рішення компетентного органу публічної влади (державної або муніципальної), який накладає муніципально-правову відповідальність.

7. Зважаючи на процеси децентралізації публічної влади, питання муніципально-правової відповідальності матимуть у край важливе значення в контексті збереження конституціоналізму та керованості на різних щаблях публічної влади, у тому числі муніципальної. З огляду на наведене, ми пропонуємо доповнити ст. 146 Конституції України нормативними підставами муніципально-правової відповідальності, зокрема: а) ч. 1 такого змісту: «Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами»; б) ч. 2 такого змісту: «Верховна Рада України, територіальна громада, за процедурою, визначеною в законі, можуть достроково припинити повноваження сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, сільського, селищного, міського голови, якщо вони порушують Конституцію або закони України».

8. Пропонуємо доповнити Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» главою 41 «Розгляд Верховною Радою України питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради, сільського, селищного міського голови», що суттєво зміцнить процесуальні підстави притягнення до муніципально-правової відповідальності (додаток Д).

9. Доцільно зауважити, що муніципально-правова відповідальність та її

підстави знайшли своє відображення не лише в базовому Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [18]. Беручи до уваги комплексність завдань, що поставлені перед органами і посадовими особами місцевого самоврядування, той же Закон України «Про Національну поліцію» [41] закріплює підстави та форми муніципально-правової відповідальності.

Зокрема, ст. 87 Закону України «Про Національну поліцію» містить положення, що Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Київська та Севастопольська міські ради, обласні, районні та міські ради мають право за результатами оцінювання діяльності органу поліції на території відповідно Автономної Республіки Крим, міст Києва та Севастополя, відповідної області, району або міста своїм рішенням прийняти резолюцію недовіри керівнику відповідного органу (підрозділу) поліції, що є підставою для звільнення його із займаної посади. Рішення про прийняття резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало не менше двох третин від складу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Київської та Севастопольської міських рад, обласних, районних і міських рад.

Окрім того, ч. 2 ст. 87 Закону України «Про Національну поліцію» містить підстави для звільнення від муніципально-правової відповідальності керівника відповідного органу (підрозділу) поліції – рішення про прийняття резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції може бути прийнято не раніше, ніж через один рік після його призначення на посаду.

Таким чином, Закон України «Про Національну поліцію» закріплює форми та підстави муніципально-правової відповідальності, але законодавець чомусь уникає визнання на законодавчому рівні цього виду юридичної відповідальності. Адже, ст. 19 «Види відповідальності поліцейських» указанного Закону регламентує, що у разі вчинення протиправних діянь поліцейські несуть кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність. З огляду на наведене, ми пропонуємо доповнити спектр видів юридичної відповідальності поліцейських, визначених ст. 19 Закону України

«Про Національну поліцію», і муніципально-правовою відповідальністю.

10. Стадії реалізації муніципально-правової відповідальності являють собою певні етапи, урегульовані процесуальними нормами, що закріплюють процедуру накладення на суб'єкта вчинення муніципально-правового делікту санкцій, що передбачені нормами муніципального права.

11. Муніципально-правовий делікт – це діяння (дія або бездіяльність) суб'єкта муніципально-правової відповідальності, що не відповідає належній поведінці, наносить шкоду муніципально-правовим відносинам і передбачає застосування санкцій муніципально-правової відповідальності.

12. На підставі формально-юридичного аналізу Конституції, законів та інших нормативно-правових актів України, що закріплюють склади муніципально-правових деліктів, підстави притягнення до муніципально-правової відповідальності та практики реалізації вказаних норм права можна дійти висновку, що ознаками муніципально-правового делікту є те що:

а) муніципально-правовий делікт повинен бути виражений у формі дій чи бездіяльності суб'єкта муніципально-правових відносин, у тому числі шляхом прийняття рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії).

б) протиправність, що полягає в порушенні або невиконанні муніципально-правових норм. При цьому протиправність може виражатися в порушенні правових норм різних галузей права. Адже Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч.1. ст. 78 – стосовно місцевих рад, ч. 2. ст. 79 щодо сільських, селищних, міських голів) передбачає муніципально-правову відповідальність у формі дострокового припинення повноважень за невиконання Конституції та законів України, порушення права і свободи людини і громадянина;

в) винність – психічне ставлення суб'єкта муніципально-правової відповідальності до вчиненого діяння, що виражається у формі умислу (прямого чи непрямого) або необережності (у формі самовпевненості та недбалості).

Варто наголосити, що, напевно, з точки зору встановлення юридичної

природи цієї ознаки муніципально-правового делікту вона є найскладнішою. І ця складність, найперше, пов'язана з тим, що суб'єктами притягнення до муніципально-правової відповідальності у контексті нашого дослідження можуть бути як індивідуальні суб'єкти (наприклад, сільський, селищний, міський голова), так і колективні суб'єкти (місцева рада тощо). Говорити про психічне відношення колективу людей (місцевої ради) до муніципально-правового делікту, на нашу думку, безпідставно. Окрім того, до уваги потрібно взятий і той факт, що в окремих випадках місцева рада (колективний суб'єкт муніципально-правової відповідальності) відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та регламенту роботи цієї ради зобов'язана здійснювати таємне голосування. За цих умов установлення результатів голосування та відповідно психічного відношення кожного депутата місцевої ради до нього категорично суперечить принципу депутатського індемнітету.

Разом з тим, умисел як форма психічного відношення сільського, селищного, міського голови до муніципально-правового делікту означає, що ця посадова особа, яка його вчинила, усвідомлювала його протиправний характер, передбачала небезпечні або шкідливі наслідки і бажала їх настання (прямий умисел) або не бажала їх настання, проте свідомо їх допускала або відносилася до них байдуже (непрямий умисел). Тобто, у даному випадку поєднують два складові елементи умислу: а) інтелектуальний (усвідомлення протиправності діяння і передбачення його наслідків); б) вольовий (бажання або свідоме припущення наслідків).

Необережність має місце у випадку, якщо сільський, селищний, міський голова, який вчинив муніципально-правовий делікт, передбачав можливість настання небезпечних або шкідливих наслідків, однак без достатніх до того підстав самовпевнено, легковажно розраховував на їх запобігання, відвернення (самовпевненість), або не передбачав можливості настання таких наслідків, хоча повинен був і мав можливість їх передбачати (недбалість).

г) суспільна небезпека виражається в зазіханні муніципально-правового делікту (заподіянні шкоди або створенні небезпеки заподіяння шкоди) на

суспільні відносини, що захищаються муніципальним правом, в особливій сфері – сфері здійснення муніципальної публічної влади;

д) караність у формі санкції за певне діяння, що має бути передбачена законодавством України. Діяння у сфері реалізації права на місцеве самоврядування може бути суспільно небезпечним, посягати на муніципально-правові відносини, суперечити приписам правових норм, проте якщо в законодавстві України не передбачена конкретна форма муніципально-правової відповідальності за таке діяння, то воно не може вважатися муніципально-правовим деліктом.

є) спеціальний суб'єкт муніципально-правової відповідальності – органи та посадові особи місцевого самоврядування (місцеві ради, сільські, селищні, міські голови тощо). Доречно зазначити, що суб'єктом муніципально-правової відповідальності можуть бути і громадяни України. Так, наприклад, відповідно до ч. 7 ст. 3 Закону України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року № 595-VIII громадяни України, які на день проведення місцевих виборів за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі, вважаються такими, що не належать до жодної територіальної громади та не мають права голосу на місцевих виборах. Останнє можна розглядати формою муніципально-правової відповідальності фізичних осіб.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та нове розв'язання наукової задачі, що полягає в розробці основних положень загальнотеоретичної концепції інституту муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів. За результатами дослідження сформульовано такі основні методологічні, теоретичні та практичні висновки:

1. Науково-теоретичне висвітлення інституту муніципально-правової відповідальності нині вкрай поверхневе. Як наслідок, спостерігається фрагментарне нормативно-правове закріплення цього інституту, що в кінцевому випадку негативно позначається на ефективності функціонування всієї галузі муніципального права України. Ґрунтовне та комплексне дослідження муніципально-правової відповідальності є на сьогодні вкрай важливим і нагальним завданням для науки муніципального права, вельми необхідне для повноцінного утвердження і розвитку галузі муніципального права України.

2. Беручи до уваги нові політико-правові процеси щодо децентралізації публічної влади в Україні, інститут юридичної відповідальності набуває особливого значення для регулювання та охорони суспільних відносин, пов'язаних з реалізацією права на місцеве самоврядування. При цьому традиційно, як правило, виділяють конституційно-правову, адміністративну, кримінальну, цивільно-правову, дисциплінарну відповідальність як самостійні види юридичної відповідальності, що забезпечують загальну охоронну функцію. Однак муніципально-правова відповідальність, яка, на нашу думку, беззаперечно існує поряд із зазначеними видами юридичної відповідальності та має велике значення для охорони суспільних відносин, пов'язаних з реалізацією права на місцеве самоврядування, незаслужено обділена увагою законодавця. Як наукова категорія муніципально-правова відповідальність порівняно недавно одержала своє наукове визнання і є всі підстави сподіватися, що в перспективі вона стане ефективною, повноцінною правовою реалією.

3. Муніципально-правова відповідальність є одним із

системоутворюючих елементів муніципального права України. Адже в юридичній науці висловлюється думка, що виділення певних видів юридичної відповідальності обумовлене, у тому числі, наявністю відповідної галузі права. Тобто, якщо ми визнаємо існування муніципального права, то, відповідно, варто визнати існування муніципально-правової відповідальності. Оскільки ефективність реалізації приписів муніципального права, його повноцінна можливість забезпечити регулювання та охорону суспільних відносин, пов'язаних з реалізацією права на місцеве самоврядування, є підставою для виділення окремого виду юридичної відповідальності – муніципально-правової.

Виокремлення муніципально-правової відповідальності пов'язане також з тим, що вона: а) відрізняється за своєю правовою природою та ознаками від інших видів юридичної відповідальності; б) санкції муніципально-правової відповідальності закріплені саме нормами муніципального права України.

4. Регламентация окремих аспектів муніципально-правової відповідальності здійснюється як на міжнародному, так і на національному рівнях. Зокрема, міжнародна регламентация певних положень стосовно муніципально-правової відповідальності має місце в таких загальновизнаних міжнародних актах: Всесвітня Декларация місцевого самоврядування, Європейська Хартія про місцеве самоврядування, Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями, Європейська декларация прав міст, Європейська хартія міст II (Маніфест нової урбаністики) та багато інших.

5. Доцільно наголосити, що законодавство України прямо не оперує категорією «муніципально-правова відповідальність». Проте, незважаючи на це, значний спектр нормативно-правових актів України закріплює нормативні та процесуальні підстави притягнення до муніципально-правової відповідальності, стадії її реалізації, склад муніципально-правових деліктів, санкції муніципально-правової відповідальності тощо.

Разом з тим, на сьогодні в Україні відсутня належна нормативно-правова регламентация муніципально-правової відповідальності. Відповідно, це не лише

негативно відображається на діяльності органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб в цілому, але й значною мірою перешкоджає подальшому удосконаленню законодавчого регулювання суспільних відносин, пов'язаних з реалізацією права на місцеве самоврядування, ускладнює його концептуально-теоретичний розвиток. На жаль, до цього часу відсутнє чітке наукове уявлення про муніципально-правову відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні. Можемо констатувати той факт, що не в повному обсязі розкриті сутнісні та змістовні особливості, які дозволяють розмежувати її від інших видів юридичної відповідальності, перш за все – конституційно-правової. Складність детермінації муніципально-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, на нашу думку, зумовлена, у тому числі, й тим, що наявна низка невирішених складних питань наукового осмислення проблематики самої юридичної відповідальності.

6. Нинішній процес перерозподілу повноважень від центру до регіонів, наділення їх новими правами і обов'язками, зміцнення правового та фінансового підґрунтя муніципальної влади України має супроводжуватися удосконаленням інституту юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, насамперед муніципально-правової.

Розробляючи концепцію удосконалення інституту муніципально-правової відповідальності в Україні, доцільно звернути прискіпливу увагу на функціонування цього інституту в зарубіжних країнах, його нормативно-правове закріплення, відображення в національному законодавстві держав норм загальновизнаних міжнародних договорів щодо місцевого самоврядування.

При цьому ключовим є те, що у всьому світі органи місцевого самоврядування, їх посадові особи здійснюють свою діяльність як під контролем державної влади, так і місцевого населення через різні інструменти та форми муніципально-правової відповідальності, що є важливим елементом забезпечення конституціоналізму.

7. Успішне дослідження наукою муніципального права інституту муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних,

міських голів, напрацювання вагомих, змістовних і обґрунтованих пропозицій щодо його вдосконалення знаходиться в безпосередній залежності від стану методології. Методологія дослідження муніципально-правової відповідальності – це система принципів, підходів, методів і способів (прийомів), що застосовують для дослідження такого правового явища, як муніципально-правова відповідальність.

8. Методологію муніципально-правової відповідальності доцільно будувати за певними керівними пізнавальними критеріями – методологічними принципами, що визначають засади дослідження, підтверджують його істинність. До них доцільно віднести такі принципи: а) об'єктивності; б) історизму; в) науковості; г) усебічності; д) конкретності; є) критичності.

9. На сучасному етапі розвитку науки муніципального права комплексне дослідження інституту муніципально-правової відповідальності можливе завдяки використанню системи методологічних підходів. Останні займають вагоме місце в структурі методології дослідження муніципально-правової відповідальності місцевих рад, сільських, селищних, міських голів за своїм евристичним потенціалом. Зокрема, у роботі були застосовані такі методологічні підходи: а) діалектичний; б) системний; в) антропологічний; г) потребовий тощо. Кожний з указаних методологічних підходів придатний для пізнання певних аспектів інституту муніципально-правової відповідальності.

10. Система методів, яка спроможна забезпечити повноцінне осмислення інституту муніципально-правової відповідальності, на наш погляд, включає у себе: а) загальні методи мислення (пізнання) – аналіз, синтез, абстрагування, моделювання, порівняння, узагальнення, прогнозування тощо; б) філософські методи (діалектичний, метафізичний, герменевтичний, гносеологічний тощо); в) загальнонаукові методи (синергетичний, історичний, функціональний, структурний, системний тощо); г) конкретно-наукові методи, які диференціюються на дві підгрупи: неюридичні та юридичні.

11. Система джерел інституту муніципально-правової відповідальності за ієрархією включає у себе: а) Конституцію України та закони України, що вносять

зміни і доповнення до неї; б) акти Конституційного Суду України; в) міжнародні нормативно-правові акти, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та які регламентують питання реалізації права на місцеве самоврядування і окремі аспекти відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування; г) закони України; д) підзаконні нормативно-правові акти, прийняті як органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами та які регламентують ті чи інші аспекти притягнення до муніципально-правової відповідальності; є) рішення Європейського суду з прав людини.

12. Проведення комплексного системного аналізу муніципально-правової відповідальності дозволяє визначити її ознаки та умовно класифікувати на дві групи: а) загальні ознаки, що характеризують відповідальність як соціально-політичний феномен, її місце і значення в суспільстві, співвідношення та взаємозв'язки з іншими видами відповідальності; б) ознаки, що вказують на специфічні риси, притаманні саме муніципально-правовій відповідальності, визначають її зміст, сутність і форми.

13. До загальних ознак муніципально-правової відповідальності доцільно віднести такі: а) вона пов'язана із засудженням протиправної поведінки правопорушника; б) вона настає лише за вчинення муніципально-правового делікту; в) вона спирається на публічно-правовий примус; г) вона виражається у настанні негативних юридичних наслідків для суб'єкта вчинення муніципально-правового делікту; д) вид і міра муніципально-правової відповідальності, які можуть бути застосовані до правопорушника, чітко встановлюються санкцією муніципально-правової норми; є) притягнення до муніципально-правової відповідальності здійснюється з обов'язковим дотриманням певного процедурно-процесуального порядку.

14. До специфічних ознак муніципально-правової відповідальності належать такі: а) суб'єктом притягнення до муніципально-правової відповідальності, як правило, є орган місцевого самоврядування або посадова особа місцевого самоврядування. Проте іноді таким суб'єктом можуть бути керівники органів

державної влади, правоохоронних органів, територіальна громада та окремі її члени; б) вона спрямована на захист прав та інтересів територіальної громади; в) вона забезпечує відповідність муніципально-правових відносин нормам об'єктивного права. Як наслідок, своєрідною ознакою муніципально-правової відповідальності є її локальний, місцевий і комплексний характер; г) вона є засобом реалізації народовладдя в системі місцевого самоврядування; д) вона володіє своєрідним спектром санкцій, що передбачені нормами муніципального права; є) вона носить не лише правовий, а й політичний характер. Як наслідок, для муніципально-правової відповідальності особливістю є своєрідність суб'єктивної сторони муніципально-правового делікту, позаяк притягнення до муніципально-правової відповідальності може здійснюватися і без вини суб'єкта муніципально-правового делікту, оскільки встановити психічне відношення колективного суб'єкта (наприклад, місцевої ради) до муніципального правопорушення фактично неможливо; ж) для муніципально-правової відповідальності є характерним специфічна система суб'єктів, що уповноважені на вирішення питань щодо притягнення до цього виду відповідальності; з) вона носить диспозитивний характер, оскільки притягнення до цього виду юридичної відповідальності залежить від волі суб'єктів (депутатів місцевої ради, територіальної громади, фізичних і юридичних осіб тощо), що уповноважені згідно з правовими приписами муніципального права на ініціювання питання щодо початку реалізації муніципально-правової відповідальності.

15. Муніципально-правова відповідальність місцевих рад, сільських, селищних, міських голів являє собою окремий вид юридичної відповідальності, що має політико-правовий характер, настає за скоєння місцевою радою, сільським, селищним, міським голою муніципально-правового делікту та полягає у несприятливих, негативних наслідках для вказаних суб'єктів вчинення правопорушення, що передбачені нормами муніципального права

16. Ми підтримуємо виключно ретроспективне розуміння муніципально-правової відповідальності та виступаємо проти «позитивного» аспекту муніципально-правової відповідальності. На нашу думку, за умови двохаспектного розуміння муніципально-правової відповідальності на одну

площину ставляться правопорушник, який вчинив муніципально-правовий делікт (за ретроспективної муніципально-правової відповідальності), та законослухняний суб'єкт, який здійснював і здійснює законну діяльність у сфері реалізації права на місцеве самоврядування, що, на думку прихильників позитивного аспекту, підлягає позитивній муніципально-правовій відповідальності. Це рішуче суперечить правовій природі юридичної відповідальності, завданням якої є відновлення правопорядку і покарання винних з метою забезпечення дієвості правових приписів муніципального права.

Більше того, за «позитивної» муніципально-правової відповідальності випадають деякі з базових елементів юридичної відповідальності. Адже за «позитивної» муніципально-правової відповідальності порушення ще немає, а відповідальність вже існує. Як наслідок, інститут муніципально-правової відповідальності втрачає свій потенціал і призначення як ефективний регулятор муніципально-правових відносин.

17. Принципи муніципально-правової відповідальності – це керівні ідеї, засадничі положення, фундаментальні основи, закріплені в нормах муніципального права, що встановлюють муніципально-правову відповідальність, і відображають сутність і зміст цього правового інституту, забезпечують єдині засади та ефективність притягнення до муніципально-правової відповідальності, характеризують рівень розбудови та досконалість інституту муніципально-правової відповідальності як засобу публічно-правового впливу.

18. Напрями впливу принципів муніципально-правової відповідальності на муніципально-правові відносини можна класифікувати на: а) функціональний, б) ціннісний, в) засадничий. Функціональний напрям впливу принципів муніципально-правової відповідальності полягає в тому, що вони встановлюють керівні ідеї реалізації інституту муніципально-правової відповідальності. Ціннісний напрям впливу принципів муніципально-правової відповідальності розкривається в тому, що вони є своєрідною перепорою від порушення законності та досягнення справедливості в процесі притягнення органів місцевого самоврядування їх посадових осіб до муніципально-правової відповідальності.

Засадничий напрям впливу принципів муніципально-правової відповідальності проявляється як умови притягнення правопорушників до муніципально-правової відповідальності.

19. До принципів муніципально-правової відповідальності належать: а) народовладдя; б) законності; в) обґрунтованості; д) доцільності; є) невідворотності; ж) своєчасності; з) справедливості; и) диференціації відповідальності; і) гласності.

20. Нині є нагальна потреба якнайшвидшого прийняття Закону України «Про місцеві референдуми». Це пов'язано з тим, що інститут місцевого референдуму надає правову можливість територіальним громадам притягувати до муніципально-правової відповідальності місцеві ради і сільських, селищних, міських голів. Досвід функціонування цього правового інституту переконливо засвідчив про затребуваність цієї форми прямої демократії.

21. Детальний формально-юридичний аналіз Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» свідчить про його певну непослідовність щодо муніципально-правової відповідальності місцевих рад. Адже маємо протиріччя різних положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». З одного боку, відповідно до ст. 74 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», органи та посадові особи місцевого самоврядування (у тому числі місцеві ради) несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, а з іншого – фактично територіальні громади, виходячи зі змісту ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», не можуть достроково припинити повноваження районної, обласної ради шляхом проведення місцевого референдуму в межах відповідного району чи області.

Зважаючи на наведене, ми пропонуємо передбачити право територіальних громад сіл, селищ, міст, що знаходяться в межах відповідного району чи області, достроково припиняти повноваження обласних і районних рад через процедуру місцевого референдуму шляхом внесення відповідних змін і доповнень до ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

22. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч. 5 ст.79)

закріплює положення, що сільський, селищний, міський голова може бути відкликаний з посади за народною ініціативою в порядку, визначеному Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» з особливостями, передбаченими частинами шостою–десятою ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». При цьому варто наголосити, що в даному випадку встановлена процедура відкликання сільського, селищного, міського голови з посади, але законодавчо не визначені підстави такого відкликання. Як наслідок, відсутність чітко закріплених нормативних підстав для відкликання сільського, селищного, міського голови за народною ініціативою створює ґрунт для різноманітних зловживань і проблем при реалізації цієї форми муніципально-правової відповідальності.

У зв'язку з цим, ми пропонуємо вважати підставами для відкликання з посади сільського, селищного, міського голови за народною ініціативою порушення сільським, селищним, міським головою Конституції та законів України, прав і свобод людини, незабезпечення здійснення наданих йому повноважень та викласти ч. 5 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у такій редакції: «Сільський, селищний, міський голова за наявності підстав, передбачених частиною другою цієї статті, може бути відкликаний з посади за народною ініціативою в порядку, визначеному Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» з особливостями, передбаченими частинами шостою–десятою цієї статті, не раніше як через рік з моменту набуття ним повноважень."

23. Положення ч. 2 ст. 144 Конституції України, що рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду, нині фактично позбавлене механізму реалізації, оскільки в Україні відсутні будь-які органи публічної (державної і муніципальної) влади, які мали право призупиняти рішення, наприклад, місцевих рад з одночасним зверненням до суду.

З огляду на наведене, є два варіанти усунення цієї прогалини. Перший

варіант передбачає внесення змін до Конституції України. Так, за умови прийняття законопроекту за № 2217а про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) передбачається, що у разі ухвалення головою громади, радою громади, районною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України, створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, Президент України зупиняє дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого. Проте ми маємо великі сумніви щодо ймовірності прийняття вказаних конституційних змін.

Другий варіант усунення прогалини – це законодавчі зміни, що процедурно є легшим, ніж конституційні зміни, і виглядає реалістичніше. Ми пропонуємо внести відповідні зміни і доповнення до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Регламент Верховної Ради України» та наділити правом на: а) призупинення рішень сільської, селищної, міської, районної в місті, районної ради – відповідні обласні ради з одночасним їх зверненням до суду, б) призупинення рішень обласної ради – Верховну Раду України з одночасним її зверненням до суду.

24. Форми муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів можуть бути класифіковані за наслідками муніципально-правової санкції на: а) скасування актів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів у судовому порядку; б) зупинення дії рішення сільської, селищної, міської ради у п'ятиденний строк з моменту його прийняття сільським, селищним, міським головою; в) дострокове припинення повноважень місцевої ради або сільського, селищного, міського голови.

При цьому рішення про застосування конкретних форм муніципально-правової відповідальності приймають як органи публічної влади, їх посадові особи (Верховна Рада України, Президент України, місцеві ради, сільські, селищні, міські голови тощо), так і територіальні громади. Проте проведене дослідження та практика застосування муніципально-правової відповідальності в

Україні переконливо засвідчують, що підстави застосування цього виду юридичної відповідальності (нормативні і процесуальні) та власне форми муніципально-правової відповідальності потребують удосконалення. Особливо цей месидж стосується муніципально-правової відповідальності, де суб'єктом, уповноваженим на застосування цього виду відповідальності, є територіальна громада через інститути прямої демократії: місцевий референдум, відзив за народною ініціативою тощо.

Разом з тим, на наш погляд, спектр форм муніципально-правової відповідальності потребує доповнення ще такими як: муніципальний штраф, тимчасове покладання виконання функцій органу місцевого самоврядування на орган державної влади (частково реалізовано в Україні через інститут військово-цивільних адміністрацій), суспільний осуд (як превентивний захід перед відкликанням за народною ініціативою). Водночас запровадження вказаних форм муніципально-правової відповідальності передбачає ґрунтовне науково-експертне супроводження та виважене законодавче закріплення правових і процесуальних підстав їх застосування.

25. Підстави муніципально-правової відповідальності доцільно диференціювати на підстави притягнення до муніципально-правової відповідальності та підстави настання муніципально-правової відповідальності.

Підстави притягнення до муніципально-правової відповідальності включають:

а) нормативну підставу (наявність норми муніципального права, що прямо передбачає склад муніципального правопорушення); б) фактичну підставу (наявність складу муніципально-правового делікту в діяннях деліктоздатного суб'єкта муніципально-правових відносин); в) процесуальну підставу – закріплену нормами муніципального права процедуру та суб'єктів, уповноважених на притягнення до муніципально-правової відповідальності.

До підстав настання муніципально-правової відповідальності доцільно віднести: а) наявність суспільно шкідливого для муніципально-правових відносин юридичного факту вчинення муніципального правопорушення (фактична

підстава); б) наявність норми муніципального права, що забороняє таку поведінку та встановлює відповідні муніципально-правові санкції (нормативна підстава); в) відсутність підстав для звільнення від муніципально-правової відповідальності; г) наявність правозастосовного акта, що набрав чинності, – рішення компетентного органу публічної влади (державної або муніципальної), який накладає муніципально-правову відповідальність.

26. Зважаючи на процеси децентралізації публічної влади, питання муніципально-правової відповідальності матимуть у край важливе значення в контексті збереження конституціоналізму та керованості на різних щаблях публічної влади, у тому числі муніципальної. З огляду на наведене, ми пропонуємо доповнити ст. 146 Конституції України нормативними підставами муніципально-правової відповідальності. Зокрема: а) ч. 1 такого змісту: «Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами»; б) ч. 2 такого змісту: «Верховна Рада України, територіальна громада за процедурою визначеною в законі, можуть достроково припинити повноваження сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, сільського, селищного, міського голови, якщо вони порушують Конституцію або закони України».

27. Доцільно підкреслити, що нормативні підстави притягнення до муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільського, селищного, міського голови закріплені в законах України та, найперше, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч.1 ст. 78).

Окрім того, ч. 2, ч. 3 та ч. 4 ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює процесуальні підстави притягнення до муніципально-правової відповідальності, що, на наш погляд, потребують удосконалення, оскільки реалізація муніципально-правової відповідальності на їх підставі практично неможлива. Так, ч. 2. ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті ради за наявності підстав можуть бути припинені

достроково за рішенням місцевого референдуму. Проте закон України про місцеві референдуми, який би встановлював порядок проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень ради, на жаль, досі не прийнятий.

Ч. 4. ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює, що за наявності підстав, рішення суду про визнання актів ради незаконними, висновків відповідного комітету Верховної Ради Верховна Рада України може призначити позачергові вибори сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради.

Разом з тим, варто наголосити, що Регламент Верховної Ради України не містить чіткої процедури розгляду питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради в цьому випадку. Окрім того, аналогічна ситуація характерна і щодо притягнення до муніципально-правової відповідальності сільського, селищного, міського голови.

Зважаючи на це, ми пропонуємо доповнити Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» главою 41 «Розгляд Верховною Радою України питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради, сільського, селищного міського голови», що суттєво зміцнить процесуальні підстави притягнення до муніципально-правової відповідальності (додаток Д).

28. Стадіями муніципально-правової відповідальності є виникнення, конкретизація та здійснення. При цьому стадія виникнення починається з моменту вчинення муніципально-правового делікту, стадія конкретизації муніципально-правової відповідальності – з моменту початку розгляду питання уповноваженим суб'єктом про наявність підстав для притягнення до муніципально-правової відповідальності деліктоздатного правопорушника, а стадія здійснення починається з моменту винесення правозастосовного акта, де визначена форма муніципально-правової відповідальності, та завершується в момент, коли правопорушник зазнає негативних наслідків, передбачених

санкцією муніципально-правової норми за вчинення певного муніципального правопорушення.

29. Ознаками муніципально-правового делікту є: а) виражений у формі дій чи бездіяльності суб'єкта муніципально-правових відносин, у тому числі шляхом прийняття рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії); б) протиправність, що полягає в порушенні або невиконанні муніципально-правових норм; в) винність – психічне ставлення суб'єкта муніципально-правової відповідальності до вчиненого діяння, що виражається у формі умислу (прямого чи непрямого) або необережності (у формі самовпевненості та недбалості). Варто наголосити, що з точки зору встановлення юридичної природи цієї ознаки муніципально-правового делікту вона є найскладнішою. Ця складність пов'язана з тим, що суб'єктами притягнення до муніципально-правової відповідальності, у контексті нашого дослідження можуть бути як індивідуальні суб'єкти (наприклад, сільський, селищний, міський голова), так і колективні суб'єкти (місцева рада тощо); г) суспільна небезпека виражається в зазіханні муніципально-правового делікту (заподіянні шкоди або створенні небезпеки заподіяння шкоди) на суспільні відносини, що захищаються муніципальним правом, в особливій сфері – сфері здійснення муніципальної публічної влади; д) караність у формі санкції за певне діяння, що має бути передбачена законодавством України; є) спеціальний суб'єкт муніципально-правової відповідальності – як правило, органи та посадові особи місцевого самоврядування (місцеві ради, сільські, селищні, міські голови тощо).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К. : Юрінком, 1996. – 80 с.

2. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.

3. Закон України «Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 1 лютого 2011 року № 2952-VI // Голос України. – 2011. – 4 лютого.

4. Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 року № 742-VII // Голос України. – 2014. – 1 березня.

5. Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 року № 1207-VII (зі змінами і доповненнями, внесеними законами України від 6 липня 2014 року № 1237-VII, від 12 серпня 2014 року № 1635-VII, від 12 серпня 2014 року № 1636-VII, від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII, від 15 січня 2015 року № 119-VIII, від 12 лютого 2015 року № 189-VIII) // Офіційний вісник України. – 2014. – № 36. – Ст. 957.

6. Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року № 4061-VI (щодо визнання неконституційними окремих положень див. рішення Конституційного Суду України від 4 квітня 2012 року № 7-рп/2012, від 5 квітня 2012 року № 8-рп/2012, зі змінами, внесеними згідно із Законом України від 16 жовтня 2012 року № 5463-VI, від 16 травня 2013 року № 245-VII, від 21 листопада 2013 року № 709-VII, від 8 квітня 2014 року № 1184-VII, від 17 квітня 2014 року № 1227-VII, від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII, від 9 квітня 2015 року № 317-VIII) // Офіційний вісник України. – 2011. – № 97. – Ст. 3526.

7. Закон України «Про вибори Президента України» в редакції від 18 березня 2004 року № 1630-IV (зі змінами і доповненнями, внесеними законами України

від 14 квітня 2009 року № 1254-VI, від 21 серпня 2009 року № 1616-VI, щодо визнання неконституційними окремих положень (див. рішення Конституційного Суду України від 12 травня 2009 року № 10-рп/2009, від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009, зі змінами, внесеними згідно із Законом України від 3 лютого 2010 року № 1849-VI, від 2 грудня 2010 року № 2756-VI, від 16 жовтня 2012 року № 5463-VI, від 4 липня 2013 року № 406-VII, від 17 вересня 2013 року № 563-VII, від 28 лютого 2014 року № 841-VII, від 13 березня 2014 року № 879-VII, від 8 квітня 2014 року № 1184-VII, від травня 2014 року № 1245-VII, від 15 травня 2014 року № 1272-VII, від 20 травня 2014 року № 1276-VII, від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII, від 9 квітня 2014 року № 317-VIII, від 14 липня 2015 року № 595-VIII) // Офіційний Вісник України. – 2004. – № 14. – Ст. 959.

8. Закон України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року № 595-VIII (зі змінами, внесеними згідно із законами України від 4 вересня 2015 року № 676-VIII, від 10 листопада 2015 року № 766-VIII, від 26 листопада 2015 року № 835-VIII) // Офіційний вісник України. – 2015. – № 2101.

9. Закон України «Про Центральну виборчу комісію» від 30 червня 2004 року № 1932-IV (зі змінами і доповненнями, внесеними Кодексом адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV, законами України від 19 грудня 2004 року № 489-V, від 12 січня 2007 року № 602-V, від 22 лютого 2007 року № 698-V, від 29 травня 2007 року № 1095-V, від 28 грудня 2007 року № 107-VI, від 10 липня 2010 року № 2487-VI, від 17 листопада 2011 року № 4061-VI, від 9 грудня 2011 року № 4108-VI, від 17 травня 2012 року № 4711-VI, від 16 жовтня 2012 року № 5463-VI, від 14 травня 2013 року № 224-VII, від 21 листопада 2013 року № 709-VII, від 13 березня 2014 року № 879-VII, від 27 березня 2014 року № 1170-VII, від 8 квітня 2014 року № 1184-VII) // Офіційний Вісник України. – 2004. – № 27. – Ст. 1763.

10. Закон України «Про Державний реєстр виборців» в редакції від 21 вересня 2010 року № 2536-VI (зі змінами і доповненнями, внесеними законами України від 9 грудня 2011 року № 4108-VI, від 16 жовтня 2012 року № 5459-VI, від 16 жовтня 2012 року № 5461-VI, від 17 вересня 2013 року № 563-VII, від 15 квітня

2014 року №1207-VII, від 13 травня 2014 року № 1262-VII) // Офіційний Вісник України. – 2010. – № 77. – Ст. 2722.

11. Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року № 5475-VI // Голос України. – 2012. – 28 листопада.

12. Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 року № 1286-XII (зі змінами і доповненнями, внесеними законами України від 19 червня 1992 року № 2481-XII, від 11 липня 2001 року № 2628-III, від 8 липня 2010 року № 2457-VI, від 3 липня 2012 року № 5029-VI) // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 33. – Ст. 443.

13. Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 18 листопада 1993 року № 3623-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 48. – Ст. 455.

14. Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 24 вересня 1997 року № 541/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 43. – Ст. 280.

15. Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 18 жовтня 2001 року № 2766-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 51. – Ст. 265.

16. Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 року № 1665-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 27. – Ст. 366.

17. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI (зі змінами і доповненнями, внесеними законами України станом на 17 вересня 2015 року № 700-VIII) // Офіційний вісник України. – 2010. – № 59. – Ст. 2047.

18. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (зі змінами і доповненнями, внесеними законами України від 6 жовтня 1998 року № 163-XIV, від 16 липня 1999 року № 997-XIV, від 11 січня 2000 року № 1366-XIV, від 22 червня 2000 року № 1841-III, від 21 грудня 2000 року № 2182-III, від 17 травня 2001 року № 2419-III, від 29 травня 2001 року № 2470-III, від 7 червня 2001 року № 2493-III, від 11 липня 2001 року № 2628-III,

від 28 листопада 2002 року № 254–IV, від 6 березня 2003 року № 594–IV, від 3 квітня 2003 року № 662–IV, від 3 квітня 2003 року № 703–IV, від 22 травня 2003 року № 862–IV, від 19 червня 2003 року № 969–IV, від 11 вересня 2003 року № 1160–IV, від 11 грудня 2003 року № 1377–IV, від 3 лютого 2004 року № 1419–IV, від 4 березня 2004 року № 1577–IV, від 6 жовтня 2004 року № 2055–IV, від 23 грудня 2004 року № 2285–IV, від 25 березня 2005 року № 2505–IV, від 21 квітня 2005 № 2554–IV, від 6 вересня 2005 року № 2813–IV, від 6 жовтня 2005 року № 2960–IV, від 1 грудня 2005 року № 3167–IV, від 20 грудня 2005 року № 3235–IV, від 22 грудня 2005 року № 3266–IV, від 19 грудня 2006 року № 489–V, від 7 лютого 2007 року № 609–V, від 15 березня 2007 року № 749–V, від 22 березня 2007 року № 812–V, від 27 квітня 2007 року № 997–V, від 16 травня 2007 року № 1026–V, від 28 грудня 2007 року № 107–VI, від 3 червня 2008 року № 309–VI, від 16 вересня 2008 року № 509–VI, від 18 вересня 2008 року № 520–VI, від 25 грудня 2008 року № 806–VI, від 19 березня 2009 року № 1180–VI, від 16 квітня 2009 року № 1275–VI, від 21 січня 2010 року № 1825–VI, від 11 лютого 2010 року № 1878–VI, від 29 червня 2010 року № 2367–VI, від 1 липня 2010 року № 2388–VI, від 1 липня 2010 року № 2389–VI, від 1 липня 2010 року № 2404–VI, від 9 липня 2010 року № 2479–VI, від 2 грудня 2010 року № 2756–VI, від 17 лютого 2011 року № 3038–VI, від 2 червня 2011 року № 3460–VI, від 7 липня 2011 року № 3610–VI, від 9 грудня 2011 року № 4154–VI, від 17 травня 2012 року № 4710–VI, від 17 травня 2012 року № 4711–VI, від 17 травня 2012 року № 4719–VI, від 5 червня 2012 року № 4875–VI, від 3 липня 2012 року № 5029–VI, від 6 вересня 2012 року № 5203–VI, від 2 жовтня 2012 року № 5400–VI, від 2 жовтня 2012 року № 5406–VI, від 6 листопада 2012 року № 5477–VI, від 20 листопада 2012 року № 5492–VI, від 20 листопада 2012 року № 5498–VI, від 14 травня 2013 року № 224–VII, від 2 липня 2013 року № 379–VII, від 4 липня 2013 року № 402–VII, 4 липня 2013 року № 406–VII, від 17 липня 2013 року № 563–VII, від 27 березня 2014 року № 1170–VII, від 8 квітня 2014 року № 1184–VII, від 10 квітня 2014 року № 1198–VII, від 29 травня 2014 року № 1283–VII, від 17 червня 2014 року № 1508–VII, від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII, від 15 січня 2015 року № 116–VIII, від 5 лютого 2015 року

№ 157-VIII, від 12 лютого 2015 року № 191-VIII, від 9 квітня 2015 року № 322-VIII, від 2 червня 2015 року № 490-VIII, від 14 липня 2015 року № 595-VIII, від 16 липня 2015 року № 630-VIII, від 17 липня 2015 року № 650-VIII) // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

19. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VIII (зі змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 4 вересня 2015 року № 676-VIII) // Офіційний вісник України. – 2015. – № 13. – Ст. 91.

20. Закон України «Про благоустрій населених пунктів» від 6 вересня 2005 року № 2807-IV (зі змінами і доповненнями, внесеними законами України від 16 вересня 2008 року № 509-VI, від 5 листопада 2009 року № 1704-VI, від 17 лютого 2011 року № 3038-VI, від 22 грудня 2011 року № 4220-VI, від 17 травня 2012 року № 4710-VI, від 16 жовтня 2012 року № 5459-VI, від 20 листопада 2012 року № 5496-VI, від 22 липня 2014 року № 1607-VII, від 3 вересня 2015 року № 665-VIII) // Офіційний вісник України. – 2005. – № 40. – Ст. 2528.

21. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 року № 3038-VI (зі змінами і доповненнями, внесеними законами України від 20 листопада 2012 року № 5496-VI, від 19 вересня 2013 року № 606-VII, від 27 березня 2014 року № 1170-VII, від 13 січня 2015 року № 92-VIII, від 9 квітня 2015 року № 319-VIII, від 9 квітня 2015 року № 320-VIII) // Офіційний вісник України. – 2011. – № 18. – Ст. 735.

22. Закон України «Про сприяння соціальному становленню і розвитку молоді в Україні» від 05 лютого 1993 року № 2998-XII (зі змінами і доповненнями, внесеними законами України від 15 січня 2009 року № 876-VI, від 16 квітня 2009 року № 1276-VI, від 23 грудня 2010 року № 2856-VI, від 5 липня 2012 року № 5067-VI, від 16 жовтня 2014 року № 5462-VI, від 28 грудня 2014 року № 76-VIII) // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 16. – Ст. 167.

23. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III (зі змінами і доповненнями, внесеними законами України від 19 червня 2003 року № 976-IV, від 2 жовтня 2003 року № 1215-IV, від

21 жовтня 2004 року № 2105-IV, від 16 листопада 2004 року № 2186-IV, від 12 січня 2005 року № 2317-IV, від 17 листопада 2005 року № 3108-IV, від 20 грудня 2005 року № 3235-IV, від 19 грудня 2006 року № 489-V, від 4 вересня 2009 року № 1622-VI, від 2 грудня 2010 року № 2756-VI, від 8 липня 2011 року № 3668-VI, від 9 грудня 2011 року № 4161-VI, від 24 квітня 2012 року № 4661-VI, від 17 травня 2012 року № 4711-VI, від 3 липня 2012 року № 5029-VI, від 14 травня 2013 року № 224-VII, від 27 березня 2014 року № 1166-VII, від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII, від 28 грудня 2014 року № 76-VIII, від 2 березня 2015 року № 213-VIII) // Офіційний вісник України. – 2001. – № 26. – Ст. 1151.

24. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року № 93-IV (зі змінами і доповненнями, внесеними законами України від 20 листопада 2003 року № 1314-IV, від 19 лютого 2004 року № 1522-IV, від 8 вересня 2005 року № 2854-IV, від 22 грудня 2005 року № 3266-IV, від 4 квітня 2006 року № 3590-IV, від 12 січня 2007 року № 602-V, Рішення Конституційного Суду України від 27 травня 2008 року № 11-рп/2008, Законом України від 25 грудня 2008 року № 806-VI, від 10 липня 2010 року № 2487-VI, від 17 травня 2012 року № 4711-VI, від 14 травня 2013 року № 224-VII, від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII, від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII, від 14 липня 2015 року № 595-VIII) // Офіційний вісник України. – 2002. – № 31. – Ст. 1453.

25. Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 року № 1275-VI (зі змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 липня 2010 року № 2456-VI, від 2 грудня 2010 року № 2755-VI, від 7 квітня 2011 року № 3205-VI, від 16 жовтня 2012 року № 5461-VI) // Офіційний вісник України. – 2009. – № 40. – Ст. 1345.

26. Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст» від 4 березня 2004 року № 1580-IV (зі змінами і доповненнями, внесеними законами України від 17 травня 2015 року № 4731-VI) // Офіційний вісник України. – 2004. – № 13. – Ст. 878.

27. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 року № 2850-IV зі змінами і доповненнями, внесеними законами України від

25 червня 2005 року № 3235-IV, від 25 червня 2009 року № 1562-VI, від 21 квітня 2011 року № 3275-VI, від 17 травня 2012 року № 4731-VI, від 16 жовтня 2012 року № 5463-VI) // Офіційний вісник України. – 2005. – № 40. – Ст. 2529.

28. Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 року № 2625-III (зі змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 20 листопада 2012 року № 5492-VI) // Офіційний вісник України. – 2001. – № 32. – Ст. 1449.

29. Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 року № 401-XIV (зі змінами і доповненнями, внесеними законами України від 16 вересня 2008 року № 509-VI, від 25 грудня 2008 року № 800-VI, від 8 липня 2010 року № 2457-VI, від 7 вересня 2010 року № 2500-VI) // Офіційний вісник України. – 1999. – № 4. – Ст. 16.

30. Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» від 16 вересня 2014 року № 1680-VII (зі змінами, внесеними згідно із Законом України від 17 березня 2015 року № 256-VIII) // Офіційний Вісник України. – 2014. – № 85. – Ст. 2386.

31. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року № 1508-VII // Офіційний Вісник України. – 2014. – № 60. – Ст. 1638.

32. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI (зі змінами, внесеними згідно із законами України від 9 березня 2010 року № 1952-VI, від 27 квітня 2010 року № 2157-VI, від 8 жовтня 2010 року № 2600-VI, від 18 листопада 2010 року № 2704-VI, від 7 липня 2011 року № 3614-VI, від 9 грудня 2011 року № 4162-VI, від 11 січня 2012 року № 4308-VI, від 17 травня 2012 року № 4711-VI, від 5 червня 2012 року № 4874-VI, Рішенням Конституційного Суду України від 11 липня 2012 року № 15-рп/2012, Законом України від 3 липня 2012 року № 5029-VI, від 16 жовтня 2012 року № 5463-VI, від 6 листопада 2012 року № 5474-VI, від 6 грудня 2012 року № 5520-VI, від 22 лютого 2013 року № 29-VII, від 14 травня 2013 року № 224-VII, від 16 травня 2013 року № 245-VII, від 3 вересня 2013 року № 429-VII, від 23 лютого

2014 року № 767-VII, від 23 лютого 2014 року № 769-VII, від 27 березня 2014 року № 1170-VII, від 6 травня 2014 року № 1235-VII, від 22 липня 2014 року № 1599-VII, від 10 лютого 2015 року № 176-VIII, від 12 лютого 2015 року № 192-VIII, від 2 липня 2015 року № 576-VIII, від 2 липня 2015 року № 577-VIII, від 26 листопада 2015 року № 848-VIII, від 28 січня 2016 року № 948-VIII) // Офіційний вісник України. – № 12. – Ст. 565.

33. Закон України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 року № 2235-III (зі змінами і доповненнями, внесеними законами України від 5 квітня 2005 року № 2508-IV, від 16 червня 2005 року № 2663-IV, від 11 травня 2007 року № 1014-V, від 5 липня 2011 року № 3575-VI, від 13 квітня 2012 року № 4652-VI, від 16 жовтня 2012 року № 5459-VI, від 20 листопада 2012 року № 5492-VI) // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 13. – Ст. 65.

34. Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII (зі змінами і доповненнями, внесеними законами України від 28 грудня 2014 року № 77-VIII, від лютого 2015 року № 198-VIII, від 2 липня 2015 року № 576-VIII, від 14 липня 2015 року № 597-VIII, від 16 липня 2015 року № 631-VIII, від 15 вересня 2015 року № 679-VIII) // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

35. Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» від 15 травня 2003 року № 755-IV (зі змінами і доповненнями, внесеними законами України станом на 24 листопада 2015 року за № 815-VIII) // Офіційний вісник України. – 2003. – № 25. – Ст. 1172.

36. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 року № 1602-III (зі змінами і доповненнями, внесеними законами України від 17 травня 2012 року № 4731-VI, від 16 жовтня 2012 року № 5463-VI) // Офіційний вісник України. – 2000. – № 16. – Ст. 657.

37. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року № 1264-XII (зі змінами і доповненнями, внесеними законами

України від 23 грудня 2015 року № 901-VIII, від 24 грудня 2015 року № 918-VIII) // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 547.

38. Закон України «Про транскордонне співробітництво» від 24 червня 2004 року № 1861-IV (зі змінами і доповненнями, внесеними законами України від 21 січня 2010 року № 1833-VI, від 16 жовтня 2012 року № 5463-VI) // Офіційний вісник України. – 2004. – № 29. – Ст. 1947.

39. Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» від 11 лютого 2015 року № 183-VIII (зі змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 15 вересня 2015 року № 679-VIII) // Офіційний вісник України. – 2015. – № 18. – Ст. 476.

40. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року № 3477-IV (зі змінами, внесеними згідно із законами України від 15 березня 2011 року № 3135-VI, від 16 жовтня 2012 року № 5463-VI) // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 260.

41. Закон України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII (зі змінами, внесеними згідно із Законом України від 23 грудня 2015 року № 900-VIII) // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40-41. – Ст. 379.

42. Постанова Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 року № 333-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 30. – Ст. 831.

43. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування» від 26 жовтня 2001 року № 1440 (зі змінами, внесеними згідно з постановами Кабінету Міністрів України від 26 липня 2006 року № 1035, від 21 травня 2009 № 518, від 31 серпня 2011 року № 916, від 22 серпня 2012 року № 809) // Офіційний вісник України. – 2001. – № 44. – Ст. 1983.

44. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 8 квітня 2015 року № 214 (зі

змiнами, внесеними згiдно з Постановою Кабiнету Міністрiв України вiд 2 вересня 2015 року № 695 // Офіційний вiсник України. – 2015. – № 33. – Ст. 963.

45. Постанова Кабiнету Міністрiв України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію статутiв територіальних громад» вiд 27 липня 1998 року № 1150 (iз змiнами i доповненнями, внесеними постановами Кабiнету Міністрiв України вiд 5 липня 2004 року № 834, вiд 20 жовтня 2011 року № 1109) // Офіційний вiсник України. – 1998. – № 30. – Ст. 1133.

46. Постанова Кабiнету Міністрiв України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на перiод до 2020 року» вiд 6 серпня 2014 року № 385 // Офіційний вiсник України. – 2014. – № 70. – Ст. 1966.

47. Всесвітня декларація місцевого самоврядування (23–26 верес. 1985 р., м. Ріо-де-Жанейро) // Місцеве та регіональне самоврядування України. – Вип. 1–2 (6–7). – 1994. – С. 65–66.

48. Європейська хартія місцевого самоврядування вiд 15 жовтня 1985 року // Офіційний вiсник України. – 2015. – № 24. – С. 1418.

49. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Мадрид, 21 травня 1980 року) // Офіційний вiсник України. – 2006. – № 9. – С. 585.

50. Європейська хартія міст II (Маніфест нової урбаністики), прийнята Конгресом на 15-ій Пленарній сесії 29 травня 2008 р. в м. Страсбург // – Режим доступу – сайт Ради Європи: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1303089&Site=COE>

51. Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» вiд 15 липня 1997 року № 452/97-ВР // Офіційний вiсник України. – 1997. – № 29. – Ст. 8.

52. Закон України «Про внесення змін до Постанови Верховної Ради України «Про приєднання України до Європейської конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади 1980 року» та про ратифікацію додаткових протоколів до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними

общинами або властями» від 24 червня 2004 року № 1879-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 28. – Ст. 1862.

53. Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» від 3 лютого 2015 року № 141-VIII (зі змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 17 липня 2015 року № 650-VIII) // Офіційний вісник України. – 2015. – № 13. – Ст. 87.

54. Закон України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року № 1789-XII (зі змінами і доповненнями, внесеними законами України від 22 квітня 1993 року № 3130-XII, від 26 листопада 1993 року № 3662-XII, від 21 березня 1995 року № 103/95-ВР, від 5 жовтня 1995 року № 358/95-ВР, від 21 грудня 2000 року № 2171-III, від 12 липня 2001 року № 2663-III, від 10 січня 2002 року № 2922-III, від 17 січня 2002 року № 2981-III; від 15 травня 2003 року № 743-IV, від 15 травня 2003 року № 762-IV, від 11 липня 2003 року № 1130-IV, від 21 жовтня 2004 року № 2105-IV, від 17 грудня 2004 року № 2267-IV, від 20 січня 2005 року № 2377-IV, від 17 листопада 2005 року № 3108-IV, від 11 січня 2006 року № 3314-IV, від 19 грудня 2006 року № 489-V, від 11 травня 2007 року № 1014-V, від 4 вересня 2008 року № 502-VI, від 1 липня 2010 року № 2389-VI, від 7 липня 2010 року № 2453-VI, від 7 жовтня 2010 року № 2592-VI, від 2 грудня 2010 року № 2756-VI, від 23 грудня 2010 року № 2889-VI, від 8 липня 2011 року № 3668-VI, від 13 квітня 2012 року № 4652-VI, від 17 травня 2012 року № 4711-VI, від 14 травня 2013 року № 224-VII, від 27 березня 2014 року № 1166-VII, від 27 березня 2014 року № 1170-VII) // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

55. Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII (зі змінами і доповненнями, внесеними законами України від 28 грудня 2014 року № 76-VIII, від 28 грудня 2014 року № 77-VIII, від 12 лютого 2015 року № 198-VIII, від 2 березня 2015 року № 213-VIII, від 21 квітня 2015 року № 335-VIII, від 2 липня 2015 року № 578-VIII, від 24 грудня 2015 № 911-VIII) // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2471.

56. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня

1984 року № 8073-X (зі змінами та доповненнями станом на 23 грудня 2015 року № 901-VIII // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>).

57. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV (зі змінами і доповненнями, внесеними законами України станом на 23 грудня 2015 року № 901-VIII) // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

58. Закон України «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 року № 638-IV (зі змінами і доповненнями, внесеними законами України станом на 23 грудня 2015 року № 901-VIII) // Офіційний вісник України. – 2003. – № 16. – Ст. 697.

59. Указ Президента України «Про Положення про Адміністрацію Президента України» від 2 квітня 2010 року № 504/2010 (із змінами і доповненнями, внесеними Указом Президента України від 13 серпня 2010 року № 815/2010, від 5 червня 2011 року № 352/2011, від 5 травня 2011 року № 548/2011, від 30 червня 2011 року № 722/2011, від 8 липня 2011 року № 739/2011, від 16 січня 2013 року № 23/2013, від 16 грудня 2013 року № 686/2013, від 9 квітня 2014 року № 387/2014, від 10 червня 2014 року № 522/2014, від 3 липня 2014 року № 558/2014, від 9 липня 2014 року № 588/2014, від 14 липня 2014 року № 592/2014, від 26 грудня 2014 року № 958/2014) // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

60. Постанова Верховної Ради України «Про проведення всеукраїнського референдуму щодо довір'я (недовір'я) Президенту, Верховній Раді України» від 17 червня 1993 року № 3283-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 29. – Ст. 314.

61. Постанова Верховної Ради України «Про призначення позачергових виборів депутатів Київської міської ради та Київського міського голови» від 18 березня 2008 року № 143-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 15. – Ст. 120.

62. Постанова Верховної Ради України «Про приєднання України до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між

територіальними громадами або властями» від 14 липня 1993 року № 3384-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 36. – Ст. 370.

63. Постанова Верховної Ради України «Про Звернення Верховної Ради України до Генерального прокурора України щодо притягнення до відповідальності депутатів Автономної Республіки Крим і Севастопольської міської ради» від 13 лютого 2015 року № 205-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 15. – Ст. 101.

64. Постанова Верховної Ради України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим» від 15 березня 2014 року № 891-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 14. – Ст. 324.

65. Рішення Конституційного Суду України "У справі за конституційними поданнями виконуючого обов'язки Президента України, Голови Верховної Ради України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про проведення загальнокримського референдуму» (справа про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим)» від 14 березня 2014 року № 2-рп/2014 // Вісник Конституційного Суду України. – 2014. – № 2. – С. 21.

66. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Рисовський проти України» (заява № 29979/04) від 20 жовтня 2011 року // Офіційний вісник України. – 2013. – № 12. – Ст. 488.

67. Byrne T. Local Government in Britain . – L., 1994. – 387 с.

68. Авакьян С. А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: Проблемы России, опыт зарубежных стран: научное издание. – М. : Изд-во МГУ, 2001. – С. 9–32.

69. Авакьян С. А. Правовое регулирование деятельности Советов: (Конституционные основы, теория, практика). – МГУ, 1980. – 176 с.

70. Авакьян С. А. Санкции в советском государственном праве // Советское государство и право. – 1973. – № 11. – С. 29–36.

71. Авдеенкова М.П. Конституционно-правовая ответственность в России: проблемы становления и реализации: дисс. канд. юрид. наук / М. П. Авдеенкова. – М., 2003. – 200 с.
72. Административное право зарубежных стран : учебник; под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. – М. : Спарк, 2003. – 464 с.
73. Акмалова А. А. Особенности правового регулирования и организации местного самоуправления в Российской Федерации: Теоретико методологический аспект : Дис. д-ра юрид. наук. – М., 2003. – 40 с.
74. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні / [В. О. Антонечко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін.]; за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова. – К. : Атіка, 2007. – 863 с.
75. Алексеев И. А. Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики [Текст] : дис. докт. юрид. наук: 12.00.02 / И. А. Алексеев. – Ставрополь, 2007. – 520 с.
76. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2-х т. Т.1. / С. С. Алексеев. – М.: Изд-во «Юридическая литература», 1981. – 361 с.
77. Алексеев С. С. Теория права / С. С. Алексеев. – М. : Изд-во БЕК, 1995. – 320 с.
78. Алексеев И. А. Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики: автореф. дис. докт. юрид. наук: спец. 12.00.02 / И. О. Алексеев. – Ставрополь, 2007. – 41 с.
79. Андреева И. А. Реформа местных органов власти и самоуправления в Польше (1990) / И. А. Андреева // Реформы местного управления в странах Западной Европы. – М. : ИНИОН РАН, 1993. – С. 109–110.
80. Андресюк Б. П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи/Б. П. Андресюк. – К., 1997. – 223 с.
81. Анимица Е. Г. Основы местного самоуправления : учебник/ Е. Г. Анимица, А. Г. Тертышный. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 222 с.
82. Астемиров З. А. Понятие юридической ответственности/ З.А. Астемиров // Советское государство и право. – 1979. – № 6. – С. 59–72.

83. Баглай М. В. Малая энциклопедия конституционного права/ М. В. Баглай, В. А. Туманов. – М. : Издательство БЕК, 1998. – 519 с.
84. Базылев Б. Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы) / Б. Т. Базылев. – Красноярск, 1985. – 120 с.
85. Баймуратов М. Горизонты сотрудничества: международные неправительственные организации и органы местного самоуправления Украины/ М. Баймуратов // Місцеве та регіональне самоврядування України. – К., 1994. — Вил. 3(8). – С. 80–89.
86. Баймуратов М. О. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні / М. О Баймуратов, В. А. Григор'єв : монографія. – Одеса : Бахва, 2003. – 192 с.
87. Муніципальне право зарубіжних країн: навч. посібник /М. О.Баймуратов, О. В. Батанов, В. М. Кампо, О. А. Музика : у 2 ч.; за заг. ред. П. Ф. Мартиненка. – Київ : Знання України, 2006. – Ч. 2. – 120 с.
88. Баймуратов М. О. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення і розвитку в Україні : монографія/ М. О. Баймуратов., В. А. Григор'єв. – Одеса : Юридична література, 2003. – 248 с.
89. Бальцій Ю. Ю. Правовий статус міського голови в Україні : дис. канд. юр. наук: 12.00.02 / Бальцій Юрій Юрійович. – К., 2006. – 210 с.
90. Барыхин А. Б. Конституционное правонарушение (деликт) // Большой юридический энциклопедический словарь. – М. : Книжный мир, 2004. – 720 с.
91. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : монографія; За заг. ред. В. Ф. Погорілка/О.В.Батанов. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 512 с.
92. Батанов О. В. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права/ О. В. Батанов // Право України. – 1998. - № 8. – С. 21–24.
93. Батанов О. В. Відповідальність в місцевому самоврядуванні: деякі питання теорії/ О. В. Батанов // Правова держава: Щорічник наук. праць Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Вип. 13. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – 584 с.

94. Батанов О. В. Конституційне право у сучасному світі: основні напрями та форми розвитку/ О. В. Батанов // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2003. – № 7. – С. 32–42.
95. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія. – К. : Концерн "Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 512 с.
96. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія / О. В. Батанов /відп. ред. М. О. Баймуратов. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2010. – 656 с.
97. Батанов О. В. Суб'єкти відповідальності у місцевому самоврядуванні: питання теорії та практики/ О. В. Батанов // Держава і право : збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 19. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – 640 с.
98. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування: монографія / О. В. Батанов. К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 260 с.
99. Батанов О. В. Муніципальне право зарубіжних країн : навч. посіб. : у 2 ч. : Ч. 1; За заг. ред. П. Ф. Мартиненка. – К. : «Знання України», 2005. – 148 с.
100. Батанова Н. М. Конституційні делікти в Україні: проблеми теорії та практики: // Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук/Н. М. Батанова. – Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – Київ, 2007. – 238 с.
101. Батанова Н. М. Конституційно-правова відповідальність у сфері місцевого самоврядування/Н. М. Батанова. // Вісник Центральної виборчої комісії. – № 4(14). – 2008. – С. 61–67.
102. Бахрах Д. Н. Административная ответственность : учеб. пос/ Д.Н.Бахрах. – М. : Юриспруденция, 1999. – 110 с.
103. Бачило И. Л. Компетенция и ответственность субъектов управления / И. Л. Бачило // Советское государство и право. – 1981. – № 11. – С. 21–28.
104. Белецкая Л. И. Свобода и ответственность : авторефер. дис. канд. филос. наук/ Л. И. Белецкая. – Саратов, 1972. – 21 с.

105. Бесчасний В. М. Правові питання місцевого самоврядування в Україні : науково-практичні рекомендації / В. М. Бесчасний, Ю.В. Делія – Донецьк, 2006. – 88 с.
106. Бисага Ю. Ю. Юридична відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування: теоретико-правове дослідження: автореферат на дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук / Ю. Ю. Бисага. – Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – Київ. – 2011. – 18 с.
107. Актуальні проблеми теорії держави та права : навч. посіб. ; за заг. ред. Є. О. Гіди / Є.В. Білозьоров , Є.О. Гіда, А.М. Завальний та ін. – К.: ФОП О. С. Ліпкан, 2010. – 260 с.
108. Боброва Н. А. Конституционная ответственность как элемент конституционного строя // Закон и право. – 2003. – № 9. – С.25– 30.
109. Боброва Н. А. Ответственность в системе гарантий конституционных норм (государственно-правовые аспекты) : монография / Н. А. Боброва, Т. Д. Зражевская. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1985. – 156 с.
110. Бобровник С. В. Компромiс і конфлікт у праві: антрополого-комунікативний підхід до аналізу : [монографія] / С. В. Бобровник. – К. : Юридична думка, 2011. – 384 с.
111. Борисов В. И. Словарь по конституционному праву Российской Федерации/ В. И. Борисов, А. А. Ильюхов, О. А. Кажанов. – М. : ЗАО «Изд-во “Экономика», 2003 – 366 с.
112. Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории)/ С. Н. Братусь. – М. : Юрид. лит., 1976. – 216 с.
113. Бычкова Т. С. Взаимодействие государства и гражданского общества в механизме реализации юридической ответственности : дис. канд. юрид. наук: 12.00.01/ Т. С. Бычкова. – Владимир, 2008. – 190 с.
114. Введение в философию ответственности / [А. И. Ореховский, Я. Н. Кушнаренко, А. Р. Ягудин и др.] ; под общ. ред. А. И. Ореховского. – Новосибирск : СибГУТИ, 2005. – 186 с.
115. Ведерніков Ю. А. Теорія держави і права : навч. посіб / Ю. А. Ведерніков,

А. В. Папірна. – К. : Знання, 2008. – 333 с.

116. Виноградов В. А. Конституционная ответственность: вопросы теории и правового регулирования/ В. А. Виноградов. – М. : Тип. “Далона-П”, 2000. – 287 с.

117. Виноградов В. А. Конституционно-правовая ответственность : дис. д-ра юрид. наук: 12.00.02/ В. А. Виноградов. – М. : РГБ, 2005. – 348 с.

118. Виноградов В. А. Конституционно-правовые санкции/В. А. Виноградов // Законодательство. – 2001. – № 12. – С. 54–62.

119. Волошко В. Інституційне забезпечення регіональної політики Європейського Союзу/В. Волошко // Регіон. Економіка. – 2005. – № 1. – С. 148–155.

120. Ворона П. В. Теоретичні аспекти ефективності роботи органів місцевого самоврядування / П. В.Ворона // Державне будівництво. – 2009. – № 2. – Режим доступу http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVu_2009_2_16.pdf.

121. Ганьба Б. Л. Системний підхід та його застосування в дослідженні України як демократичної, соціальної, правової держави / Б. П. Ганьба; Нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2001. — 19 с.

122. Ганьба Б. Системний підхід та його застосування в дослідженні державно-правових явищ/ Б. Ганьба // Право України. – 2000. – № 3. – С. 41–44.

123. Ганьба Б. Л. Місце і роль категорій системного підходу в державно-правових дослідженнях/ Б. Л. Ганьба // Вісник Львівського університету. – 2000. – № 35. – С. 59–65.

124. Гафіс Г. А. Методи дослідження гарантій прав місцевого самоврядування: проблеми конституційно-правової теорії / Г. А. Гафіс // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 3. – С. 96–100.

125. Гороховцев О. В. Конституционная ответственность в Российской Федерации : дис. канд. юрид. наук: 12.00.02/О. В. Гороховцев. – М. : РГБ, 2008. – 171 с.

126. Государственное право Германии; [за ред. Г. Арним, Р. Бартльшпергер и др.] – М., 1994. Т. 2. – 320 с.

127. Граверт Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в

ФРГ/Р. Граверт // Государство и право. – 1992. – №10. – С.96-107.

128. Грицяк І. А. Правові та організаційні проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.02 / І. А. Грицяк; АПрН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 1993. – 20 с.

129. Грищук В. К. Соціальна відповідальність : навч. посіб. – Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. – 152 с.

130. Гуркова С. Г. Ретроспективная муниципально-правовая ответственность, ее основания и стадии привлечения: теоретико-правовой аспект. [Текст] : дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / С. Г. Гуркова. – Тюмень, 2009. – 204 с.

131. Гусарев С.Д. Теорія права і держави : навч. посіб./С. Д. Гусарев, А. Ю. Олійник, О. Л. Слюсаренко – К. : Всеукраїнська асоціація видавців "Правова єдність", 2008. – 270 с.

132. Гусарев С. Діяльнісний підхід у структурі методології сучасного правознавства / С. Гусарев // Право України. – 2011. – № 8. – С. 160 – 166.

133. Гусарев С. Методологічні підходи в дослідженнях юридичної діяльності / С. Гусарев // Про українське право : Часопис кафедри теорії та історії держави і права Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка; за ред. проф. І. Безклубого. – К. : Грамота, 2009. – Чис. IV. – С. 278 – 286.

134. Делія Ю. Юридична відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування / Ю. Делія // Право України. – 2003. – № 10. – С. 29–32.

135. Демиденко В. О. Загальна характеристика конституційного права України (у схемах) : посібник. – К., 2011. – 100 с.

136. Демиденко В. О. Конституційно-правова відповідальність: Позитивний і ретроспективний аспекти / В. О. Демиденко // Формування громадянського суспільства та правової держави в контексті європейської інтеграції : тези доповідей науково-практичної конференції (Київ, 21–22 квітня 2006 року). Ч. I. – К. : Київський нац. ун-т внутр. справ. – 2006. – С. 46–49.

137. Демиденко В. О. Муніципально-правова відповідальність як гарантія забезпечення реалізації конституційного права на місцеве самоврядування //

Конституційна реформа в Україні: досвід, проблеми, перспективи : матеріали круглого столу. – К., ТОВ "НВП "Інтерсервіс". – 2013. – С. 66–71.

138. Демиденко В. О. Підстави конституційно-правової відповідальності // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ. – 2006. – № 5. – С. 91–98.

139. Демиденко В. О. Предмет правового регулювання муніципального права України // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 3. – С. 125–132.

140. Долгополова М. С. Муниципально-правовая ответственность: проблемы правового регулирования и реализации. [Текст] : дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / М. С. Долгополова; ТюмГУ. – Тюмень, 2005. – 214 с.

141. Долженков О. Відповідальність муніципальних службовців як найважливіший інститут у муніципальному праві України /О. Долженков, О. Мучник // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 1999. – № 4. – С. 45–48.

142. Дуб О. Учора Любомир Буняк став безробітним // Україна молода – режим доступу: <http://umoloda.kiev.ua/regions/73/116/0/18749>.

143. Еременко Ю.П. Проблемы ответственности в советском государственном праве/Ю. П. Еременко, Ф. М. Рудинский // Юридическая ответственность в советском обществе: Труды Высшей следственной школы МВД СССР. Вып. 9. – Волгоград, 1974. – С. 29–41.

144. Журавський В. С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник для студентів вищих навчальних закладів/В. С. Журавський, В. О. Серьогін, О. М. Ярмиш. – К. : Концерн «Видавничий дім «Ін Юре», 2003. – 672 с.

145. Заболотских Е. М. Муниципально-правовые санкции как форма выражения ответственности в системе местного самоуправления. [Текст] : дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Е. М. Заболотских. – Москва, 2007. – 200 с.

146. Забровская Л. В. Конституционно-правовые деликты : дисс. канд. юрид. наук/Л. В. Забровская. – М., 2003. – 198 с.

147. Завальнюк В. В. Антропологічне осягнення правової реальності: юриспруденція на перетині епох : [монографія] / В. В. Завальнюк. – Одеса : Юридична література, 2012. – 208 с.
148. Загальна теорія держави і права : підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. – Харків : Право, 2009. – 584 с.
149. Задорожня Г. Щодо конституційно-правової відповідальності / Г. Задорожня // Право України. — 2007. — № 9. — С. 107–109.
150. Зайчук О. В. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник/ О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
151. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади : [монографія] / М. О. Пухтинський, П. В. Ворона, О. В. Власенко та ін. ; за заг. ред. П. В. Ворони. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2009. – 280 с.
152. Измайлова Е. В. Юридические механизмы института ответственности в системе местного самоуправления. [Текст] : дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Е. В. Измайлова. – Москва, 2003. – 165 с.
153. Калиновський Б. В. Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні : монографія/Б. В. Калиновський. – Кременчук: Вид. ПП Щербатих О.В., 2010. – 184 с.
154. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно правовий аналіз : навч. посіб. — К. : КНТ, 2010. — 232 с.
155. Камінська Н. В. Міжнародно-правові джерела муніципального права // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2014. – № 3. – С. 87–92.
156. Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні. – К. : Ін Юре, 1997. – 36 с.
157. Кашо В. С. Ответственность в системе местного самоуправления : учеб. пос. – Красноярск, 2005. – 122 с.
158. Кельман М. С. Методологія сучасного правознавства: становлення та

основні напрями розвитку : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави та права; історія політичних і правових учень» / М. С. Кельман. – К., 2013. – 35 с.

159. Керимов Д. А. Методология права: предмет, функции, проблемы философии права : [монография] / Д. А. Керимов. – [4-е изд.]. – М. : Изд-во СГУ, 2008. – 521 с.

160. Кирсанова А. В. Правоотношения юридической ответственности : автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.01/ А. В. Кирсанова. – Тамбов, 2009. – 26 с.

161. Кисин В. Р. Административное правонарушение: понятие, состав, квалификация : учеб. пос./В. Р. Кисин. – М.: МВШМ, 1991. – 56 с.

162. Кнемайер Ф. Л. Організація місцевого самоврядування в Баварії (основні структури, особливості, недоліки)/Ф. Л. Кнемайер // Держава і право. – М. : 1995. – № 4. – с.107–121.

163. Коваленко А. А. Деякі актуальні питання юридичної відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні/А. А. Коваленко // Правова держава. Щорічник наукових праць. – К. : Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2003. – Випуск 14. – С. 383–388.

164. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Станом на 26 червня 2008 року : офіц.вид. – К. : Парлам. вид-во, 2008. – 192 с.

165. Козловський А. А. Гносеологічний метод права / А. А. Козловський // Загальнотеоретичне правознавство, верховенство права та Україна : зб. наук. статей ; гол. ред. А. Мелешевич. – К. : Дух і літера, 2013. – С. 115–125.

166. Козюбра М. Методологія правознавства і методологія права: співвідношення понять та їх особливості / М. Козюбра // Право України – 2014. – № 1. – С. 22– 32.

167. Кокотов А. Н. Муниципальное право России : учебник/ А. Н. Кокотов, А. С. Саломаткин. М. : Юристъ, 2005. – 384 с.

168. Колодій А. М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання) : дис. д-ра. юрид. наук: 12.00.01; 12.00.02. – К., 1998. – 391 с.

169. Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. – М. : Городец, 2000. – 192 с.
170. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія. – К. : Юрінком Інтер, 2004. — 528 с.
171. Коммунальное право Украины : учеб.пособие / В. Д. Волков, А. Г. Бобкова, Н. А. Захарченко и др.; Донец. гос. ун-т. Экон.-прав. ф-т. – Донецк : ДонГУ, 1999. – 376 с
172. Кондратьева С. Л. Юридическая ответственность: соотношение норм материального и процессуального права : дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / С. Л. Кондратьева. – М., 1998. – 220 с.
173. Конституционное право Европейского союза; под общ. ред. Л. А. Окунькова . – М. : ИНФРА М-НОРМА, 1997. – 803 с.
174. Конституционное право. Энциклопедический словарь; отв. ред. С. А. Авакьян. – М. : Изд-во НОРМА, 2000. – 688 с.
175. Конституционное право : словарь; отв. ред. В. В. Маклаков. – М. : НОРМА, 2001. – 560 с.
176. Конституция Португальской Республики. 02.04.1976. / Конституции государств Европейского Союза. – М. : Издательская группа ИНФРА ·М-Норма. 1997. –С. 521–598.
177. Конституційне законодавство зарубіжних країн : хрестоматія; упоряд. В. О. Ріяка, К. О. Закоморна. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 384 с.
178. Конституційне право України. Академічний курс : підруч. : У 2 т. : Т. 1.; за ред. В. Ф. Погорілка. – К. :ТОВ “Видавництво “Юридична думка”, 2006 – 544 с.
179. Конституційне право України : [підручник] / [Л. К. Байрачна, В. С. Журавський, В. П. Колісник та ін.] ; за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. – Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – К. : Вид. дім «Ін Юре», 2002. – 544 с.
180. Конституційне право України : навч. посіб. / Ю. Г. Барабаш,

Л. К. Байрачна, І. І. Дахова та ін. ; за заг. ред. Ю.Г. Барабаша. – Х. : Право, 2012. – 304 с.

181. Конституційне право України : підруч. / В. І. Чушенко, І. Я. Заяць. – Вид. 2-ге, допов. і перероб. – К. : Ін юре, 2009. – 548 с.

182. Конституція Албанії (Республіки Албанії): від 21 жовтня 1998 р. / Конституції держав Європи. – К. : вид-во «Норма», 2001.

183. Конституція Білорусії (Республіки Білорусії): від 24 листопада 1996 р. / Конституції держав Європи. – К.: вид-во «Норма», 2001.

184. Конституція Грузії (Республіки Грузії): від 24 серпня 1995 р. / Конституції держав Європи. – К. : вид-во "Норма", 2001. – 37 с.

185. Конституція Республіки Польщі 1997 р // Конституційне (державне) право розвинених країн: підручник на чотири т. Т. 3. – М. : Юриспруденція, 2005. – 72 с.

186. Конституція Республіки Таджикистан від 6 листопада 1994 р. // У кн.: Конституции государств – участников СНГ; под ред. Л. А. Окунькова, В. В. Оксамытного, МЯ. Булошникова. – М., 1999. – С. 495–522.

187. Костюков А. Н. Муниципальное право как отрасль российского права (предмет, принципы, режимы, конструкции, система) : диссер. д. ю. н.: 12.00.02 / Костюков А.Н. – Омск, 2003. – 474 с.

188. Кочерга А. А. Муниципально-правовая ответственность глав муниципальных образований и депутатов представительных органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации на территории Южного федерального округа. [Текст] : дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / А. А. Кочерга. – Ставрополь, 2006. – 207 с.

189. Кравченко В. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) : [навч. посіб.] / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Право, 2008. – 478 с.

190. Кравченко В. В. Відповідальність у муніципальному праві // Муніципальне право України : навч. пос/ В. В. Кравченко, М. В. Пітцик - К. : Атіка, 2003. – 341 с.

191. Кравченко В. В. Муніципальне право України : підруч. / В. В. Кравченко,

М. В. Пітцик – К. : Атіка, 2003. – 672 с.

192. Кравченко В. І. Деякі питання розвитку місцевого самоврядування в Україні в контексті адміністративної реформи / В. І. Кравченко // Зб. наук. пр. УАДУ. – К. : УАДУ. – 1999. – № 1. – С. 273–279.

193. Краснікова О. В. Конституційна відповідальність в системі захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 "Конституційне право" / О. В. Краснікова. – Одеса, 2004. – 16 с.

194. Краснов М. А. Ответственность в системе народного представительства: методологические подходы / М. А. Краснов ; [отв. ред. Е. А. Лукашева]. – М. : Ин-т государства и права РАН, 1995. – 56 с.

195. Красновский М. В. Проблемы юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления: теоретико-правовой аспект. [Текст] : дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / М. В. Красновский. – Санкт-Петербург, 2008. – 184 с.

196. Кривенко Л. Т. Конституційно-правова відповідальність – елемент конституційно-правового статусу Верховної Ради України/Л. Т. Кривенко // Часопис Київського університету права. – 2002. – № 4. – С. 28–34.

197. Кудрявцев В. Н. Закон, поступок, ответственность. – М. : «Наука», 1986. – 448 с.

198. Кудрявцев В. Н. Правовое поведение: норма и патология / В. Н. Кудрявцев. – М. : Норма, 1982. – 288 с.

199. Кудрявцев В. Н. Социальные отклонения: Введение в общую теорию/ В.Н. Кудрявцев, В. С. Нерсисянц, С.В. Кудрявцев /. – М. : Юрид. лит., 1984. – 320 с.

200. Кузьмин И. А. Теоретические проблемы понимания и реализации юридической ответственности : диссер. к.ю.н. : 12.00.01 / И. А. Кузьмин – Санкт-Петербург, 2012. – 204 с.

201. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія. – К. : МАУП, 2004. – 432 с.

202. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права/О.Е.Кутафин. – М.:

Юристь, 2001. – 444 с.

203. Лаврик В. Удаляемся от Хартии, пытаюсь присоединиться к ней?/ В. Лаврик // Голос Украины. – 1996. – 26 января.

204. Лазарев Б. М. Административная ответственность : учеб. пос/ Б. М. Лазарев. – М. : Юриспруденция, 1999. – 110 с.

205. Лазор О. Д. Місьцеве самоврядування. Вітчизняний та зарубіжний досвід : навчальний посібник/ О. Д. Лазор, О. Я. Лазор.[2-ге вид., доповнене і перероблене]. – К. : Дакор, 2004. – 560 с.

206. Леушин В. И. Реализация, применение и толкование права / Теория государства и права/В. И. Леушин под ред. В.Д. Перевапова. – М. 2006. – 523 с.

207. Липинский Д. А. Формы реализации юридической ответственности : автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / Д. А. Липинский; науч. рук. Р. Л. Хачатуров. – Саратов, 1999. – 26 с.

208. Липинский Д. А. О системе права и видах юридической ответственности / Д. А. Липинский // Правоведение. – 2003. – № 2 (247). – С. 27–37.

209. Лиска О. Г. Система відповідальності у місцевому самоврядуванні/ О. Г. Лиска // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. – 2010. – № 43. – С. 75 – 82.

210. Лиховидов К. С. Актуальные проблемы теории юридической ответственности/ К. С. Лиховидов // Юрист. – 2002. – № 3. – С.10–15.

211. Літошенко О. С. Адміністративна відповідальність у системі юридичної відповідальності : автореф. дис. канд. юрид. наук. / О. С. Літошенко ; Київ. нац. екон. ун-т. — К., 2005. — 21 с.

212. Лук'янець Д. М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання : монографія/ Д. М. Лук'янець. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2006. – 367 с.

213. Лучин В. О. Конституционные деликты/В. О. Лучин // Государство и право. – 2000. – № 1. – С. 12–19.

214. Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации/ В. О. Лучин. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 687 с.

215. Любченко П. М. Муніципальне право України : навч. посіб. – Харків : Видавництво "ФІНН", 2012. – 496 с.
216. Майданник О. О. Конституційно-правова відповідальність / Національний педагогічний ун-т ім. М. П. Драгоманова. – К. : Товариство "Знання" України, 2000. – 40 с.
217. Медведчук В. Місцеве самоврядування і як його доцільно організувати в Україні /В. Медведчук// Урядовий кур'єр. – 1995. – 28 грудня.
218. Мелашенко В. Ф. Конституційно-правова відповідальність / Конституційне право України / В. Ф. Мелашенко ; за ред. В. Ф. Погорілка. – [2-ге вид., доопрац.] – К. : Наукова думка, 2000. – 96 с.
219. Мельник О. В. Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О. В. Мельник. – К., 2000. – 14 с.
220. Методологія та організація наукових досліджень : навч. посіб. / Б. І. Мокін, О. Б. Мокін. – Вінниця : ВНТУ, 2014. – 180 с.
221. Михалёва Н. А. Конституционное право зарубежных стран СНГ: учебное пособие. – М. : Юристъ, 1998. – 350 с.
222. Міжнародна поліцейська енциклопедія : У 10 т. ; відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. – К. : Ін Юре, 2003. – Т. І. Теоретико-методологічні та концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології. – 1232 с.
223. Місцеві референдуми в Україні (теоретичні та нормопроєктні аспекти) : матеріали круглого столу від 23 липня 2009 року // Автор. кол. : В. Л. Федоренко, І. В. Ляшко, Д. С. Базілевич та ін. – К. : СПД Москаленко О. М., 2011 – 42 с.
224. Муниципальное право: курс лекций для студентов высших учебных заведений вузов региона, обучающихся по направлениям подготовки бакалавров : в двух частях. Ч. 1; под общей ред. доц. С. Г. Дырды. – Хабаровск : Изд-во ДВГУПС, 2012. – 151 с.

225. Муніципальне право України : підруч. / В. Ф. Погорілко, М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Бальцій та ін. ; за ред. М. О. Баймуратова – [2-ге вид. доп.] — К. : Правова єдність, 2009. — 720 с.
226. Муніципальне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін. ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — 352 с.
227. Наливайко Л. Проблеми визначення поняття, специфічних ознак і функцій конституційної відповідальності в сучасній конституційній теорії/ Л. Наливайко // Право України. — 1999. — № 10 — С.45–50.
228. Наливайко Л. Р. Конституційно-правова відповідальність: питання теорії та практики : автореф. дис. канд. юрид. наук. — К., 2000. — 15 с.
229. Наливайко Л. Р. Позитивний та ретроспективний аспекти конституційно-правової відповідальності / Л. Р. Наливайко // Нова політика. — 1999. — № 3. — С. 54–58.
230. Некряч А. І. Місцеве самоврядування сучасної України як предмет політичного аналізу: автореф. дис. д-ра політ. наук : 23.00.02 / А. І. Некряч; НАН України. Ін-т політ. і етнонац. дослідж. — К., 2003. — 32 с.
231. Ніколаєв О. Т. Матриця місцевого самоврядування в Україні: моделювання, можливості, прогнозування : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. політ. наук: спеціал. 23.00.02. — політичні інститути та процеси / О. Т. Ніколаєв ; Одес. нац. юрид. академія. — Одеса, 2004. — 19 с.
232. Овсепян Ж. И Юридическая ответственность и государственное принуждение/ Ж. И. Овсепян. — Ростов-на-Дону: Эверест, 2005. — 276 с.
233. Овсепян Ж. І. Судовий конституційний контроль в зарубіжних країнах. Правовий захист конституцій / Ж. І. Овсепян. — Ростов-та / Д, 1992. — 210 с.
234. Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні : [Моногр.] / Ю. О. Куц, С. В. Болдирєв, А. Є. Тамм ; за заг. ред. доц. Ю. О. Куца. — Х. Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2004. — 180 с.
235. Ореховский А. И. Свобода, ответственность, регуляция: пособие к спецкурсу / А. И. Ореховский. — Новосибирск : СибГАТИ, 2004. — 86 с.

236. Ореховский А. И. Ответственности и ее социальная природа (Методологический аспект) / А. И. Ореховский. – Томск : Изд-во Томского университета, 1978. – 231 с.
237. Осауленко А. О. Нормативна конструкція ретроспективної юридичної відповідальності в публічному праві сучасної України : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. О. Осауленко ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. — К., 2007. — 18 с.
238. Погорілко В. Ф. Місцеве самоврядування / В. Ф. Погорілко, О. В. Батанов. – Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 3: К–М –К. : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2001. – 732 с.
239. Погорілко В. Ф. Конституційно-правова відповідальність/ В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко // Правова держава: Щорічник наук. праць Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2002. – Вип. 13. – 114–131 с.
240. Полевий В. І. Конституційна відповідальність політичних партій в Україні : автореф. дис. канд. юрид. наук. / В. І. Полевий ; НАН України. Інститут держави і права імені В. М. Корецького. – К., 2004 – 20 с.
241. Постовой Н. В. Муниципальное право России : учебник. – [2-е изд. испр. и доп.] / Н. В. Постовой. – М. : Юриспруденция, 2000. – 352 с.
242. Прієшкіна О. В. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії : навч. посібник. – К. : Кондор. – 2004. – 336 с.
243. Проблеми сучасної конституціоналістики : навч. посіб. ; за ред. М. П. Орзіха. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 440 с.
244. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів : монографія; за ред. Ю. М. Тодики. – Х. : Право, 2009. – 540 с.
245. Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов; под общ. ред. д.ю.н., проф. В. С. Нерсесянца. – М. : Издательство НОРМА, 2002. – 832 с.
246. Проблемы теории государства и права : учебное пособие; под ред. М. Н. Марченко. – М. : Юристь, 2001. – 656 с.

247. Пухтинський М. Прийняття в Україні головних засад Європейської Хартії про місцеве самоврядування/М. Пухтинский // Юридичний вісник. – 1995. – № 1. – 139 с.
248. Рабінович П. Методологія вітчизняного загальнотеоретичного праводержавознавства: деякі сучасні тенденції / П. Рабінович // Право України – 2014. – № 1. – С. 11–21.
249. Рассоха І. М. Конспект лекцій з навчальної дисципліни «Методологія та організація наукових досліджень» / І. М. Рассоха ; Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. – Х. : ХНАМГ, 2011. – 76 с.
250. Рубцов В. Європейська хартія місцевого самоврядування — стандарт місцевої демократії для країн - членів Ради Європи/ В. Рубцов // Голос України. – 1995. – 21 грудня.
251. Савченко І. Г. Соціальна відповідальність органів державної влади в умовах розбудови соціальної держави : автореф. дис. на здобуття наук ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / І. Г. Савченко. – Харків, 2007. – 18 с.
252. Салівон Г. І. Муніципально-правові санкції як форма реалізації відповідальності в місцевому самоврядуванні [Текст] : дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Г. І. Салівон. – Харків, 2015. – 201 с.
253. Серант А. Шляхи покращення управління системою місцевого самоврядування в Україні / А. Серант // Електронне наукове фахове видання: Демократичне врядування. –2009. – Вип. 3.
254. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник/ О. Ф. Скакун / [пер. з рос.] — Харків : Консум, 2001. — 664 с.
255. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник/ О. Ф. Скакун. – [3-тє видання.] – К. : Алерта; ЦУЛ, 2011. – 524 с.
256. Скакун О. Ф. Методологічний підхід і метод у порівняльному правознавстві: їхнє співвідношення / О. Ф. Скакун // Про українське право : Часопис кафедри теорії та історії держави і права Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка; за ред. проф. І. Безклубого. – К. : Грамота, 2009. – Чис. IV. – С. 210–219.

257. Слободяник Т. М. Муніципально-правова відповідальність: теорія і методологія питання / Т. М. Слободяник // Митна справа. – 2011. – № 6 (78). – Кн. 2. – Ч. 2 – С. 559–564.
258. Словник української мови : в 11 томах. – Київ : Наукова думка, –Том 9, 1978. – 612 с.
259. Соловьев С. Г. Муниципально-правовая ответственность местного представительного органа: содержание и актуальные проблемы // Государственная власть и местное самоуправление. – 2004. – № 2. – С. 5–12.
260. Соляник К. Є. Організація та діяльність виконавчих органів місцевих рад в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд.. юрид. наук / К. Є.Соляник. – Х., 2003. – 19 с.
261. Стрілець Ю. П. Дострокове припинення повноважень місцевих рад та відкликання депутатів місцевих рад як форми притягнення їх громадою до політичної відповідальності / Ю. П. Стрілець // Державне будівництво. Електронне наукове фахове видання Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України – 2009. – № 2. – С. 10.
262. Строгович М. С. Сущность юридической ответственности/ М. С. Строгович // Советское государство и право. – 1979. – № 5. – С. 72–78.
263. Суслов В. В. Герменевтика и юридическое толкование/В. В. Суслов // Государство и право. – 1977. – № 6 – С. 115–118.
264. Сушинський О. Виконавча влада та місцеве самоврядування в аспекті відповідальної держави / О. Сушинський // Економічний часопис-XXI. – № 3–4. – 2008.
265. Тарасов Н. Н. Методологические проблемы юридической науки : [монография] / Н. Н. Тарасов. – Екатеринбург : Изд-во Гуманитар. ун-та, 2001. – 265 с.
266. Теория государства и права : учебник. – Х. : Консум, Университет внутренних дел, 2000. – 704 с.
267. Теорія держави та права : підруч. / [Є. О. Гіда, Є. В. Білозьоров,

А. М. Завальний та ін.] ; за заг. ред. Є. О. Гіди. – К.: ФОП О. С. Ліпкан, 2011. – 576 с.

268. Ткачук А. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід : посібник/ А. Ткачук, Р. Агранофф, Т. Браун. – К. : Заповіт, 1997 – 186 с.

269. Тодыка Ю. Н. Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина : учеб. пос. – Харьков : «Фолио»: «Райдер», 1998. – 190 с.

270. Тодыка Ю. Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики : монография/ Ю. Н. Тодыка. – Х. : Факт, 2000. – 608 с.

271. Топузов В. І. Муніципально-правові санкції в Україні: проблеми теорії та практики [Текст]: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.І. Топузов. – Харків, 2016. – 198 с.

272. Туровский Р. Ф. Политическая регионалистика/Р. Ф. Туровский.– М. : ГУ ВШЭ, 2006. – 792 с.

273. У справі за конституційним зверненням громадянина Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 14-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху): рішення Конституційного Суду України від 22 груд. 2010 р. № 23-рп/2010 // Вісник Конституційного Суду України. – 2011. – № 1. – С. 13–21.

274. У справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування): рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 32. – Ст. 1084.

275. Уваров А. А. Об особенностях развития и нормативно-правового регулирования в Российской Федерации/А. А. Уваров // Государственная власть и местное самоуправление. – 2002. – № 4. – С. 33–37.

276. Фадеев В. И. Муниципальное право России / В. И. Фадеев – М. : Юрист,

1994. - 168 с.

277. Фененко Ю .В. Муниципальные системы зарубежных стран: правовые вопросы социальной безопасности / Ю. В. Фененко. – М. : МГИМО-Университет, 2004. – 401 с.

278. Філософський енциклопедичний словник / [В. І. Шинкарук (гол. редкол.), Є. К. Бистрицький, М. О. Булатов та ін.]. – К. : Абрис, 2002. – 742 с.

279. Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підручник/ О. Ф. Фрицький. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 536 с.

280. Фрицький О. Ф. Проблема конституційної відповідальності в Конституції України (окремі питання)/ О. Ф. фрицький // Державно-правова реформа в Україні : матеріали науково-практичної конференції. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1997. – С. 185–187.

281. Хачатуров Р. Л. Юридическая ответственность/ Р. Л. Хачатуров, Р. Г. Ягютян. – Тольятти : Межд. акад. бизнеса и банк. дела, 1995. – 200 с.

282. Хоменець Р. Щодо визначення поняття місцевого самоврядування/ Р. Хоменець // Право України. – 2002. – № 4. – С. 29–31.

283. Хуторян Н. М. Відповідальність дисциплінарна / Н. М.Хуторян // Юридична енциклопедія : в 6-ти т. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1. – С. 431–432.

284. Хуторян Н. М. Теоретичні проблеми матеріальної відповідальності сторін трудових правовідносин : монографія. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – 264 с.

285. Цивільний кодекс України: науково-практичний коментар : у 2 ч. ; за заг. ред. Я. М. Шевченко. – К. : Вид. Дім “Ін Юре”, 2004. Ч. 2. – 896 с.

286. Циппеліус Р. Юридична методологія / Р. Циппеліус ; Р. Корнута (пер., адапт., прикл. з права України і список термінів). – К. : Реферат, 2004. – 176 с.

287. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади : дис. на здобут. наук. ступеня канд. юрид. наук: спеціал. 12.00.01 / Г. В. Чапала ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2004. – 214 с.

288. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: теоретико-правовий аналіз : монографія/ Г. В. Чапала. – Харків : Право, 2006. –

224 с.

289. Чеботарев Г. Н. Соотношение конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности в системе местного самоуправления / Г. Н. Чеботарев // Российский юридический журнал. – 2002. – № 4. – С. 37–41.

290. Чепульченко Т. О. Соціальна відповідальність: поняття та сучасність / Т. О. Чепульченко // Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право : зб. наук. праць. – К. : ІВЦ «Політехніка», 2010. – № 1(5). – 142 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/vkpi/Soc/2010_1/Cherylchenko.pdf

291. Червяцова А. «Позитивний» аспект конституційної відповідальності: визначення змісту / А. Червяцова // Право України. – 2000. – № 12. – С. 93–97.

292. Червяцова А. О. Конституційно-правова відповідальність в системі видів юридичної відповідальності: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. канд. юрид. наук/А. О. Червяцова. – Х., 2004. – 20 с.

293. Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика/ А. И. Черкасов. – М., 1998. – 160 с.

294. Черногор Н. Н. Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: вопросы теории. дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / Н. Н. Черногор. М., 1999. – 191 с.

295. Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт/ В. Е. Чиркин. – М. : ЗЕРЦАЛО, 1998. – 448 с.

296. Чмиленко Ф. О. Посібник до вивчення дисципліни «Методологія та організація наукових досліджень» [Текст] / Ф. О. Чмиленко, Л. П. Жук. – Д. : РВВ ДНУ, 2014. – 48 с.

297. Чурсін В. П. Форми забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування/ В. П. Чурсін //Науковий вісник Академії муніципального управління. – Серія «Управління». – 2011. – № 2. – С. 384–391.

298. Шабуров А. С. Политические и правовые аспекты социальной ответственности личности : автореф. дис. д-ра юрид. наук/ А. С. Шабуров –

Екатеринбург, 1992. – 34 с.

299. Шиндяпина М. Д. Стадии юридической ответственности : учебное пособие. – М. : Книжный мир, 1998. – 162 с.

300. Шиндяпина М. Д. Стадии юридической ответственности : дис. канд. юрид. наук : 12.00.01 / М. Д. Шиндяпина. – М., 1996. – 210 с.

301. Шишкіна Є. К. Методологія наукових досліджень [Текст] : навч. посіб. / Є. К. Шишкіна, О. О. Носирєв. – Х. : Вид-во «Діса плюс», 2014. – 200 с.

302. Шон Д. Т. Конституционная ответственность/Д. Т. Шон // Государство и право. – 1995. – № 7. – 157 с.

303. Шугрина Е. С. Муниципальное право : учебник. – М. : ТК Велби; Проспект, 2004. – 656 с.

304. Щетинин Б. В. Проблемы теории советского государственного права: учебное пособие/Б. В. Щетинин – М. : Юрид. лит., 1969. – 200 с.

305. Юридична відповідальність: проблеми виключення та звільнення / Колектив авторів; відп. ред. Ю. В. Баулін. – Донецьк : ПП «ВД Кальміус», 2013. – 424 с.

306. Tushnet M. The Possibilities of Comparative Constitution Law // The Yale Law Journal. - 1999. – Vol. 108. – P. 1230, 1306-1309.

307. Arizona Revised Statutes [Електронний ресурс] / Режим доступу: // <http://www.azleg.state.az.us/ArizonaRevisedStatutes.asp?Title=19>.

308. California Elections Code [Електронний ресурс], / Режим доступу: // http://california.lp.findlaw.eom/ca01_codes/index.html#castatecode.

309. Alabama [Електронний ресурс] / Режим доступу: // <http://www.legislature.state.al.us/CodeofAlabama/1975/coatoc.htm>.

310. Colorado Constitution [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.co-lorado.gov/colorado-how-do-i/govemment-constitution.html>.

ДОДАТКИ

Додаток А

ЗВІТ

про соціологічне дослідження з питання

**ОЦІНКА ДІЯЛЬНОСТІ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ МЕШКАНЦЯМИ МІСТА КРЕМЕНЧУКА І
КРЕМЕНЧУЦЬКОГО РАЙОНУ**

Кременчук 2015 р.

ПАСПОРТ ДОСЛІДЖЕННЯ

1. Виконавець:

Пошукач кафедри конституційного та міжнародного права НАВС

Слободяник Т.М.

3. Об'єкт дослідження – громадяни міста Кременчук та Кременчуцького району Полтавської області, які досягли 18 років, і старших.

4. Предмет дослідження – оцінка населенням міста Кременчук та Кременчуцького району діяльності представницьких органів місцевого самоврядування.

5. Метою дослідження є визначення оцінки мешканцями міста Кременчук і Кременчуцького району діяльності органів місцевого самоврядування.

Виходячи з мети, сформуємо завдання дослідження:

- 1) визначити поняття «місцеве самоврядування»;
- 2) виявити основні напрями роботи та функції місцевого самоврядування;
- 3) визначити оцінку мешканцями міста Кременчук та Кременчуцького району, які досягли 18 років, і старших діяльності органів місцевого самоврядування;
- 4) виявити, чи впливає робота органів місцевого самоврядування на якість життя населення.

6. Гіпотези дослідження:

– недостатня поінформованість населення стосовно діяльності органів місцевого самоврядування призводить до недовіри з боку мешканців адміністративно- територіальної одиниці;

– бюрократичні перепони та організаційні проблеми у розв'язанні проблем громадян впливають на формування їх незадоволеності діяльністю органів влади, що зумовлює зниження активності серед населення.

7. Характеристика вибірки. Вибірка суцільна, було опитано 100 осіб міста та 100 осіб району. Дослідження було здійснено методом «снігового кому».

8. Методи проведення дослідження:

Методом збору інформації дослідження є анкетування.

Переваги анкетування:

- 1) респондент вільний у виборі варіанта відповіді на питання;
- 2) зведено до мінімуму вплив дослідника;
- 3) процедура анкетного опитування забезпечує повну анонімність, конфіденційність інформації та повну відсутність комунікативного, психологічного бар'єру між соціологом і респондентом.

Місто Кременчук і Кременчуцький район

Влада в місті Кременчук і Кременчуцькому районі обирається раз на 5 років, відповідно до Закону України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року № 595-VIII. Зокрема в м. Кременчук рада має свій виконавчий комітет. Міський голова обирається одночасно з виборами Ради.

Місто Кременчук – це місто обласного значення. У місті також розташовані органи управління Кременчуцьким районом: Кременчуцька районна адміністрація, Кременчуцька районна рада та інші.

1. Населення міста – 225,892 тис.ч.

2. Населення Кременчуцького району – 41, 900 тис. ч.

3. Сільських рад на території району 19.

Результати проведеного дослідження встановили такий портрет респондентів. Зі 100 опитаних 45 % респондентів вважають, що мешканці міста Кременчук можуть вільно спілкуватися з представниками міської влади, 35 % вважають, що ні, важко відповісти – 20 % респондентів (таблиця 1).

Відповіді респондентів з приводу того, чи мали вони справу з корупцією в органах місцевого самоврядування міста Кременчук розподілились так: 32 % опитаних надали позитивну відповідь, 50 % не стикалися з проявами корупції, 18 % вагаються з відповіддю (таблиця 2).

Щодо довіри до міської влади більшість 38,0 % опитаних відповіли, що швидше не довіряють владі, ніж довіряють; 26,0 % висловили недовіру владі; чверть опитаних – 25,0 % відповіли, що швидше довіряють, ніж не довіряють; і лише 2 % довіряють владі; вагаються з відповіддю – 9 % (таблиця 3).

Щодо порад органам місцевого самоврядування м. Кременчук, то більшість мешканців (46,0 %) рекомендують привести в порядок дороги, 29,0 % – вирішити проблему з дахами у будинках, що мають течу, 25,0 % – боротися з корупцією (таблиця 4).

У сучасному соціально-економічному становищі міста позитивну динаміку вбачають 17 % респондентів, стабільне становище – 27 %, уважають, що знаходиться в кризі – 46 %, важко відповісти – 10 % (таблиця 5).

Стосовно здійснення народом влади безпосередньо через органи місцевого самоврядування 11 % респондентів уважають, що вони здійснюють владу; 23 % уважають, що швидше так, чи ні; 37 % – швидше ні, чим так; не здійснюють - уважають 23 %; важко відповісти – 6 % (таблиця 6).

Відповіді респондентів з приводу того, що вони вкладають у поняття «місцеве самоврядування», розподілились так: 43 % респондентів уважають, що це форма організації влади на місцях; 22 % – органи, що обираються населенням територіальних громад; 35 % - органи, що представляють спільні інтереси територіальних громад, сіл, міст (таблиця 7).

Отже, опитані респонденти в дослідженні розглядають місцеву владу як форму організації влади на місцях та як органи, які представляють інтереси територіальних громад, проте приблизно 60 % з них не вважають, що народ здійснює владу безпосередньо через органи місцевого самоврядування. Однак респонденти здебільшого вважають, що мають можливість вільно спілкуватися з представниками органів місцевого самоврядування, окрім того, друковані засоби масової інформації найбільше допомагають висвітлювати діяльність органів місцевого самоврядування порівняно з іншими ЗМІ. Населення міста здебільшого не довіряє представникам місцевої влади, хоча половина з опитаних не мала корупційного досвіду. Майже половина опитаних оцінюють сучасний соціально-економічне становище міста як кризовий.

Таблиця 1 Відповіді респондентів з приводу того, чи мають можливість люди спілкуватися з представниками міської влади

	Відсоток
Так	45,0
Ні	35,0
Важко відповісти	20,0

Таблиця 2

Відповіді респондентів з приводу того, чи мали вони справу з корупцією в міських органах влади

	Відсоток
Так	32,0
Ні	50,0
Важко відповісти	18,0

Таблиця 3

Відповіді респондентів з приводу довіри до міської влади

	Відсоток
Довіряю	2,0
Скоріше довіряю, ніж не довіряю	25,0
Скоріше не довіряю, ніж довіряю	38,0
Не довіряю	26,0
Важко відповісти	9,0

Таблиця 4 Відповіді респондентів з приводу того, що б вони порадили вирішити органам місцевого самоврядування

	Відсоток
Привести дороги в порядок	46,0
Розв'язати проблему з дахами у будинках, що мають течу	29,0
Боротися з корупцією	25,0

Таблиця 5 Оцінювання сучасного соціально-економічного становища міста респондентами

	Відсоток
Є позитивна динаміка розвитку	17,0
Стабільний	27,0
Знаходиться в кризі	46,0
Не можу визначитися	10,0

Таблиця 6 Чи вважають респонденти, що народ здійснює владу безпосередньо через органи місцевого самоврядування

	Відсоток
Так	11,0
Скоріше так, чим ні	23,0
Скоріше ні, чим так	37,0
Ні	23,0
Важко відповісти	6,0

Таблиця 7 Відповіді респондентів з приводу того, що вони вкладають в поняття «місцеве самоврядування»

	Відсоток
Форма організації влади на місцях	43,0
Органи, які обираються населенням територіальних громад	22,0
Органи, які представляють спільні інтереси територіальних громад, сіл, міст	35,0

ЗАКОН УКРАЇНИ**Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України**

Верховна Рада України **постановляє**:

1. Доповнити Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» (Відомості Верховної Ради України, 2010 р., №№ 14-17, ст. 133; 2011 р., № 12, ст. 84) главою 41 такого змісту:

ГЛАВА 41**РОЗГЛЯД ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ УКРАЇНИ ПИТАННЯ ПРО ДОСТРОКОВЕ ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ СІЛЬСЬКОЇ, СЕЛИЩНОЇ, МІСЬКОЇ, РАЙОННОЇ В МІСТІ, РАЙОННОЇ, ОБЛАСНОЇ РАДИ, СІЛЬСЬКОГО, СЕЛИЩНОГО МІСЬКОГО ГОЛОВИ**

Стаття 241. Внесення пропозиції про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради

1. Пропозиція про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради може порушуватися перед Верховною Радою України сільським, селищним, міським головою, головою обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації.

2. Повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради можуть бути достроково припинені у випадках:

1) якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції та законів України, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність закону;

2) якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, установлені законом, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання.

3. Внесення пропозиції про дострокове припинення повноважень сільської,

селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради допускається лише за наявності рішення суду про визнання актів сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради незаконними.

4. Пропозиція про дострокове припинення сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради вноситься шляхом подання проекту постанови Верховної Ради України про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради та проекту постанови Верховної Ради України про призначення позачергових виборів сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради.

Стаття 242. Внесення пропозиції про дострокове припинення повноважень сільського, селищного міського голови

1. Пропозиція про дострокове припинення повноважень сільського, селищного міського голови може порушуватися перед Верховною Радою України відповідною сільською, селищною, міською радою, головою обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації.

2. Повноваження сільського, селищного міського голови можуть бути достроково припинені у випадках:

1) якщо сільський, селищний, міський голова порушує Конституцію та закони України, права і свободи громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих діянь (дій або бездіяльності), рішень у відповідність закону;

2) якщо сільський, селищний, міський голова не забезпечує здійснення наданих йому повноважень.

3. Внесення пропозиції про дострокове припинення повноважень сільського, селищного міського голови допускається лише за наявності рішення суду про визнання його актів, дій або бездіяльності незаконними.

4. Пропозиція про дострокове припинення сільського, селищного міського голови вноситься шляхом подання проекту постанови Верховної Ради України про дострокове припинення повноважень сільського, селищного міського голови

та проекту постанови Верховної Ради України про призначення позачергових виборів сільського, селищного міського голови.

Стаття 243. Підготовка до розгляду питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради, сільського, селищного, міського голови

1. Питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради, сільського, селищного, міського голови включається до порядку денного сесії Верховної Ради без голосування.

2. Голова Верховної Ради України не пізніше ніж через сім днів після одержання поданої відповідно до вимог статей 238–239 цього Регламенту пропозиції про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради, сільського, селищного, міського голови визначає дату розгляду питання на пленарному засіданні Верховної Ради.

3. Підготовку і попередній розгляд питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради, сільського, селищного, міського голови проводить комітет, до предмета відання якого належать питання статусу сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради, сільського, селищного, міського голови та надає відповідний свій висновок.

4. Представники сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради, сільський, селищний, міський голова обов'язково запрошуються для участі в розгляді питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради, сільського, селищного, міського голови на засіданні відповідного комітету Верховної Ради та на пленарному засіданні Верховної Ради.

Стаття 244. Розгляд питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради, сільського, селищного, міського голови на пленарному засіданні Верховної Ради

1. Обговорення питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради, сільського, селищного, міського голови на пленарному засіданні Верховної Ради проводиться за процедурою повного обговорення (стаття 30 цього Регламенту) з обов'язковим наданням представнику сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради, сільському, селищному, міському голові часу для виступу тривалістю до 20 хвилин та часу для відповідей на запитання народних депутатів тривалістю до 20 хвилин.

2. Повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради, сільського, селищного, міського голови вважаються припиненими, якщо за це проголосувало більше половини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.

3. Одночасно з прийняттям рішення про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради, сільського, селищного, міського голови Верховна Рада приймає рішення про призначення позачергових виборів сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради, сільського, селищного, міського голови, дата проведення яких визначається відповідно до закону.

4. Якщо пропозиція про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради, сільського, селищного, міського голови після розгляду питання на пленарному засіданні Верховної Ради не підтримана необхідною кількістю голосів народних депутатів, вона вважається відхиленою. У цьому випадку повторне внесення пропозиції про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради, сільського, селищного, міського голови з тих же підстав не допускається.



НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ

01008, м. Київ-8, вул. Грушевського, 5

№ 117

“ 19 ” 02 2016 р.

АКТ

про впровадження в законотворчу діяльність результатів дисертаційного дослідження здобувача кафедри конституційного та міжнародного права Національної академії внутрішніх справ Слободяник Тетяни Миколаївни

„МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ МІСЦЕВИХ РАД ТА СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ ГОЛІВ В УКРАЇНІ”
(спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право)

Даний акт складено за результатами розгляду дисертаційного дослідження здобувача кафедри конституційного та міжнародного права Національної академії внутрішніх справ Слободяник Т.М. „Муніципально-правова відповідальність місцевих рад та сільських, селищних, міських голів в Україні”.

Вважаю, що результати проведеного здобувачем дисертаційного дослідження та внесені ним пропозиції мають необхідний науковий, теоретичний, методологічний рівень та практичну значимість і можуть бути використані у законотворчій діяльності в процесі підготовки змін до діючого законодавства, яким регулюється муніципально-правова відповідальність місцевих рад та сільських, селищних, міських голів в Україні.

Народний депутат України

Ю. Шаповалов



Handwritten mark

„ЗАТВЕРДЖУЮ”

Перший проректор

Кременчуцького національного

університету імені Михайла

Остроградського д.б.н., професор

В.В. Никифоров

2015 року



АКТ

**про впровадження у навчальний процес матеріалів кандидатської дисертації
здобувача кафедри конституційного та міжнародного права Національної
академії внутрішніх справ**

Слободяник Тетяни Миколаївни

Комісія у складі:

- 1) проректора Кременчуцького національного університету імені Михайла Остроградського з науково-педагогічної роботи та новітніх технологій в освіті, кандидата технічних наук, доцента Сергієнка Сергія Анатолійовича;
 - 2) начальника навчально-методичного відділу Кременчуцького національного університету імені Михайла Остроградського Руденко Віри Михайлівни;
 - 3) завідувача кафедри теорії держави та права Кременчуцького національного університету імені Михайла Остроградського, кандидата юридичних наук, доцента Шаповала Валерія Дмитровича;
- розглянула матеріали дисертаційного дослідження здобувача кафедри конституційного та міжнародного права Національної академії внутрішніх справ Слободяник Тетяни Миколаївни на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за темою „Муніципально-правова відповідальність місцевих рад та сільських, селищних, міських голів в Україні” зі спеціальності 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право та встановила, що вони

можуть бути використані під час розробки навчальних програм, тематичних планів, планів практичних занять із студентами денної та заочної форми навчання з дисциплін “Конституційне право України”, „Муніципальне право України”, „Організація місцевого самоврядування”, „Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні”.

ВИСНОВОК: упровадження результатів дисертації здобувача кафедри конституційного та міжнародного права Національної академії внутрішніх справ Слободяник Тетяни Миколаївни на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за темою „Муніципально-правова відповідальність місцевих рад та сільських, селищних, міських голів в Україні” зі спеціальності 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право у навчальний процес при викладанні дисциплін на кафедрі теорії держави та права Кременчуцького національного університету імені Михайла Остроградського буде сприяти поглибленню змісту наступних дисциплін: „Конституційне право України”, „Муніципальне право України”, „Організація місцевого самоврядування”, „Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні”.

Члени комісії:

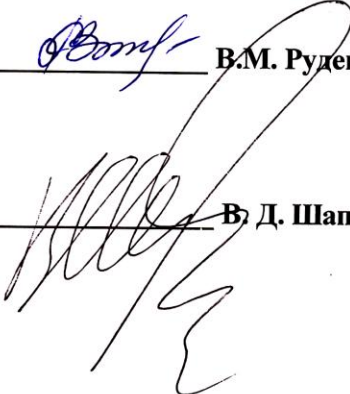
Проректор, к. т. н., доцент


_____ С.А. Сергієнко

**Начальник навчально-методичного
відділу**


_____ В.М. Руденко

**Завідувач кафедри теорії держави та права
к. ю. н., доцент**


_____ В. Д. Шаповал

„15” _____ 12 2015 року



УКРАЇНА
СВІТЛОВДСЬКА РАЙОННА РАДА
КІРОВОГРАДСЬКОЇ ОБЛАСТІ

вул. Леніна, 14, м. Світловодськ Кіровоградської області, 27501, тел.(05236) 2-84-63,
e-mail: svetlovodsk_ray_rada@ukrpost.ua, код в ЄДРПОУ 24713288

№ 421

10² 09 2015р

АКТ

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача
кафедри конституційного та міжнародного права
Національної академії внутрішніх справ
Слободяник Тетяни Миколаївни
„МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ МІСЦЕВИХ
РАД ТА СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ ГОЛІВ В УКРАЇНІ”
(спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право)**

За результатами розгляду дисертаційного дослідження здобувача кафедри конституційного та міжнародного права Національної академії внутрішніх справ Слободяник Т.М. „Муніципально-правова відповідальність місцевих рад та сільських, селищних, міських голів в Україні” даним актом посвідчуємо, що пропозиції та висновки здобувача мають необхідну практичну цінність.

Надані здобувачем пропозиції, отримані в результаті проведеного дисертаційного дослідження, мають необхідний теоретичний і методологічний рівень, тому по можливості будуть враховані в практичній роботі Світловодської районної ради, а також у вигляді теоретичних матеріалів при проведенні семінарів, конференцій, круглих столів, тощо.

Голова Світловодської
районної ради



О.Шаповал