

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ПОЛІСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет права, публічного управління
та національної безпеки
Кафедра правознавства

Кваліфікаційна робота на правах рукопису

СОКОЛ ЯНА ВАСИЛІВНА

УДК 342.7

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

МУНІЦИПАЛЬНІ ПРАВА ЛЮДИНИ

081 «Право»

Подається на здобуття освітнього ступеня «Магістр»

кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ Я. В. Сокол

Керівник роботи
Стрільчук Віталій Ананійович
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правознавства

Висновок кафедри правознавства за результатами попереднього захисту:

Протокол засідання кафедри правознавства № ___ від «___» _____ 2021 р.

Завідувач кафедри правознавства

к.ю.н., доцент

Р.Д. Ляшенко

(підпис)

«___» _____ 2021 р.

Результати захисту кваліфікаційної роботи

Здобувачка вищої освіти Сокол Яна Василівна захистила
кваліфікаційну роботу з оцінкою:

сума балів за 100-бальною шкалою _____

за шкалою ECTS _____

за національною шкалою _____

Секретар ЕК

(підпис)

Т. П. Святогор

АНОТАЦІЯ

Сокол Я.В. Муніципальні права людини. – Кваліфікаційна робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 081 – Право. Поліський національний університет, Житомир, 2021.

Магістерська робота присвячена дослідженню муніципальних прав людини. Здійснено загальну характеристику муніципальних прав людини, проаналізовано особливості їх різнорівневої правової регламентації та класифікації. Розкрито правові форми реалізації окремих муніципальних прав людини, а також проаналізовано функціонування механізму юридичної відповідальності у випадку їх порушення.

Ключові слова: *муніципальне право, муніципальні права людини, місцеве самоврядування, правовий статус людини і громадянина, територіальна громада, Муніципальний кодекс України.*

ANNOTATION

Sokol Y.V. Municipal human rights. – Qualification work on the rights of the manuscript.

Qualification work for a master's degree in specialty 081 Law. Polissya National University, Zhytomyr, 2021.

The master's thesis is devoted to the study of municipal human rights. The general characteristic of municipal human rights is carried out, features of their multilevel legal regulation and classification are analyzed. The legal forms of realization of certain municipal human rights are revealed, and also the functioning of the mechanism of legal responsibility in case of their violation is demonstrated.

Key words: *municipal law, municipal human rights, local self-government, legal status of a person and a citizen, territorial community, Municipal Code of Ukraine.*

ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА МУНІЦИПАЛЬНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ	9
1.1. Поняття та значення муніципальних прав людини	9
1.2. Правова регламентація муніципальних прав людини: національний, міжнародний та локальний рівні нормотворчості	13
1.3. Класифікація муніципальних прав людини	17
ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО РОЗДІЛУ	22
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ	24
2.1. Правові форми та особливості реалізації окремих видів муніципальних прав людини.....	24
2.2. Механізм забезпечення муніципальних прав людини	27
2.3. Юридична відповідальність за порушення муніципальних прав людини...	33
ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО РОЗДІЛУ	38
ВИСНОВКИ	40
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	43

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Ефективна організація місцевого самоврядування є одним із найважливіших завдань, що стоять перед українським суспільством у даний час.

Загальновизнано, розвиток демократичних засад місцевого самоврядування неможливий без розвиненого громадянського суспільства та належної реалізації та захисту їх прав. Саме місцеве самоврядування базується на тих самих засадах самоврядування, самоорганізації, як і громадянське суспільство. Воно ставить за мету досягнення оптимальних умов життя населення тих територій, у яких створюється муніципальні (територіальні) об'єднання. Найважливішим завданням є вирішення соціальних завдань, забезпечення права і свободи людини, забезпечення їх участі в управлінні муніципальними справами. Все це, а також ряд інших аналітичних зіставлень двох інститутів дозволяють зробити висновок про тісний взаємозв'язок інститутів самоорганізації населення з інститутами громадянського суспільства та їх прав.

Розгляд муніципальних прав як інституту громадянського суспільства слід визнати перспективним. У той самий час слід зазначити, що громадянин як суб'єкт правовідносин «вбудований» як і систему громадянського суспільства (його елементів), і у систему муніципального самоврядування. При цьому варто зазначити, що у вказаних системах їм властива статусна самостійність, яка регламентована у різних нормативно-правових актах. Територіальна обумовленість здійснення самоврядування, особливі форми громадського панування, з яких здійснюється місцеве самоврядування, припускають і особливий зміст муніципальних прав, отже, і методологію вивчення.

Особливо великого значення в сучасний період набуває проблема взаємодії держави та місцевого самоврядування, теоретичного осмислення різних аспектів цієї взаємодії та втілення їх у законодавчу практику. Один із підходів до осмислення такої взаємодії зводиться до вимоги надати державного характеру управлінню справами місцевого значення, звести самоврядування до вирішення дрібних питань. Інший виходить із необхідності розширити форми залучення

жителів до управління, посилити гарантії участі населення у здійсненні місцевого самоврядування. Вочевидь, що другий має більше можливостей бути втіленим реальну практику організації місцевого самоврядування, оскільки спирається на загальнодемократичні тенденції, світовий досвід організації місцевого самоврядування. Завдання полягає в тому, щоб знайти оптимальний варіант поєднання державних і громадських начал у самоврядуванні, підвищити роль населення у всіх процесах вироблення, прийняття та реалізації управлінських рішень на місцевому рівні.

Мета дослідження полягає у розкритті змістовної сторони муніципальних прав людини і громадянина та їх реалізації у місцевому самоврядуванні, виявленні їх потенційних можливостей, визначенні недоліків сучасного регулювання відносин у цій сфері та шляхів їх подолання.

Мета роботи зумовила такі **завдання**:

- визначити поняття та значення муніципальних прав людини;
- дослідити правову регламентацію муніципальних прав людини: національний, міжнародний та локальний рівні нормотворчості;
- провести класифікація муніципальних прав людини;
- з'ясувати правові форми та особливості реалізації окремих видів муніципальних прав людини;
- розглянути механізм забезпечення муніципальних прав людини;
- встановити юридичну відповідальність за порушення муніципальних прав людини.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають з приводу забезпечення муніципальних права людини.

Предмет дослідження є муніципальні права людини.

Методологічна основа дослідження. При написанні роботи для досягнення її цілей та вирішення поставлених завдань використовувалися різні методи пізнання. До загальнонаукових і спеціально-наукових методів дослідження можна віднести: логічний (розділ 1,2), порівняльно-правовий (підрозділ 1.3, 2.1, 2.3.), історико-функціональний (розділ 1), конкретно-

соціологічний (підрозділ 2.1, 2.3.), формально-юридичний (розділ 1,2), системно-структурний (розділ 1,2) та інші методи пізнання.

Особливого значення щодо проблеми відводилося застосуванню діалектичного підходу до аналізу співвідношення загального, особливого і окремого, методам аналізу та синтезу.

Апробація результатів дослідження. Окремі результати та висновки, отримані в ході проведеного дослідження, були предметом обговорення на засіданні кафедри правознавства та науково-практичних конференціях: The XI International Science Conference «Implementation of modern science in practice», November 29 – December 01, San Francisco, USA, The XII International Science Conference «About modern problems in science and ways to solve them», December 06 – 08, Graz, Austria, збірнику Міжнародної науково-практичної конференції «Актуальні питання юридичної теорії та практики: наукові дискусії», 3–4 грудня 2021 р., м. Харків.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що положення й висновки кваліфікаційної роботи можуть бути використані: *в науково-дослідній сфері* – для подальшого вивчення і дослідження теми муніципальних права людини та громадянина; *в нормотворчій діяльності* – у процесі реформування та удосконалення вітчизняного законодавства, щодо реалізації особами муніципальних прав.

Структура та обсяг роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, двох розділів, висновків, списку використаних джерел (47 найменувань). Загальний обсяг роботи становить 47 сторінок.

РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА МУНІЦИПАЛЬНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ

1.1. Поняття та значення муніципальних прав людини

Муніципальні права як самостійна правова категорія ще не стала загально визнаною, що можна пояснити, ймовірно, тією обставиною, що сам інститут місцевого самоврядування функціонує порівняно недавно, а в нинішньому його вигляді всього близько двадцяти років (з прийняттям Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [1]. І відповідно, оскільки муніципальні права є похідними від інституту місцевого самоврядування, то, відповідно, вони не часто є предметом спеціальних досліджень.

Так, відповідно до Конституції України в нашій країні визнається і гарантується місцеве самоврядування, отже, визнаються і гарантуються муніципальні права для суб'єктів цих прав, а саме жителів тих територій, де функціонує місцеве самоврядування (сільські та міські поселення, територіальні громади, райони, області) [2]. Разом з тим, на відміну, наприклад, від конституційних прав, стосовно до муніципальних прав немає достатніх теоретичних обґрунтувань, так само як системного юридичного закріплення, в зв'язку з чим представляється необхідним більш докладно зупинитися на понятті муніципальних прав громадян.

Перш за все, відзначимо, що сам термін «муніципальні права» зустрічається поки відносно рідко в правовій літературі. Далі потрібно констатувати, що галузь муніципального права свого часу була виділена з конституційного права, відповідно, поняття конституційних прав є більш широким, ніж поняття муніципальних прав - ці інститути співвідносяться як загальне і частина. Таке уточнення необхідно для того, щоб показати значимість муніципальних прав у розвитку демократичних основ українського суспільства, з огляду на те, що демократія на місцях трансформується в муніципальну демократію, яка здійснюється через інститути місцевого самоврядування [3, с. 141].

При цьому публічно-владні риси місцевого самоврядування доповнюються і збагачуються муніципальними правами і обов'язками громадян, уповноважених до автономної публічної самоорганізації в тих правомірних формах і тими засобами, які узгоджуються з демократичними принципами і цінностями народу і найбільшою мірою відповідають цілям вирішення питань місцевого значення на даній території [4, с. 52].

Звертаючись до думок науковців, варто відзначити, наприклад російського вченого М. С. Бондарь, який визначає муніципальні права як такі, що забезпечують реальні можливості кожному члену місцевого співтовариства брати участь у вирішенні всіх питань місцевого значення, в управлінні муніципальною власністю, користуватися матеріальними і духовними благами, що розподіляються за територіальним принципом, безперешкодно реалізовувати свободу особи на основі безпеки та недоторканності людини в місцевому самоврядуванні [4, с. 34].

Схожої думки дотримується вітчизняний учений І. Л. Литвиненко, який до вищенаведеного визначення додає можливість членів територіальної громади відчувати на собі всі позитивні наслідки діяльності самоврядних органів, спрямовані на реальне забезпечення прав і свобод, життєвих потреб та інтересів людини [5, с. 10].

На думку С. Ю. Русанової, муніципальні права членів територіальної громади - це права, які забезпечують реальні можливості кожному жителю брати участь у вирішенні питань місцевого значення [6, с. 369].

О. В. Батанов, встановлюючи місцеве самоврядування через призму прав і свобод людини і громадянина, характеризує муніципальні права як визначені та гарантовані державою характерні природні можливості людини територіальних громад самостійно та під свою відповідальність, ставити та вирішувати питання місцевого значення в різних аспектах суспільного життя, зокрема політичній, економічній, соціальній, культурній, екологічній та ін. [7, с. 227]. Фактично дані визначення за змістом різняться, проте об'єднує їх думка про те, що під

муніципальними правами маються на увазі права громадян у зв'язку із здійсненням місцевого самоврядування [8, с. 15].

У літературі зазначається, що муніципальні права громадян мають ряд істотних ознак, в числі яких, зокрема, Р. М. Усманова виділяє наступні:

- реалізація муніципальних прав передбачає зв'язок з конкретним муніципальним утворенням;

- муніципальні права є елементом конституційного правового статусу громадян і похідні від нього [9].

Перелік і зміст таких прав встановлюються положеннями Основного Закону, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також іншими нормативними джерелами муніципального законодавства.

Ми вважаємо, що для визначення сутності муніципальних прав громадян слід виходити з загальнотеоретичного поняття «права громадян». Слово «право» вживається для позначення різних соціальних явищ, чим обумовлена його багатозначність. Воно може вживатися в об'єктивному і суб'єктивному значеннях. Останнє розкриває приналежність особистості до суспільства і державі, тобто права громадян.

Суб'єктивне право громадян означає «права суб'єкта на соціальний продукт і одночасно існування певної можливості; реалізація цього права. Зміст такого права можна визначити як об'єктивну можливість користування соціальними благами» [10, с. 105].

У літературі зазначається також, що права громадян - це такі соціальні блага для людей, які визнаються державою і закріплюються в конкретному муніципальному законодавстві [11, с. 310]. На думку А. М. Абрамовича, для з'ясування правового статусу громадян необхідний підхід, відповідно до якого правовий статус розглядається перш за все як система гарантованих державою прав, свобод і обов'язків громадян [12, с. 4]. Тим часом відмінностей між поняттями «права громадян» і «свободи», по суті, немає. Якщо свобода є право, а право - це завжди свобода, то поділ їх носить традиційний характер [13, с. 38-39].

У літературі вказується, зокрема, що муніципальні права слід визначати як:

- по-перше, сукупність можливостей, наявних в муніципальному утворенні;
- по-друге, існування мінімальних можливостей, якими володіють громадяни в рамках того або іншого муніципального утворення.

Таким чином, під муніципальними правами громадян слід розуміти систему гарантованих прав і свобод особистості, які реалізуються на території відповідного муніципального утворення, визнаються ними і закріплюються в законодавчих актах України і локальних актах муніципального утворення [9].

Разом з тим запропоноване визначення муніципальних прав представляється недостатньо чітким. Зважаючи на проаналізовані наукові положення та чинне законодавство, на наш погляд, під муніципальними правами слід розуміти права громадян як членів місцевої громади щодо здійснення місцевого самоврядування в муніципальному утворенні. Ці права знаходять вираз насамперед у встановлених законом формах здійснення населенням місцевого самоврядування (Закон «Про місцеве самоврядування в Україні») [14, с. 233].

Отже, застосування в юридичній науці категорії муніципальних прав громадянина цілком узгоджується із нинішньою спрямованістю демократичних перетворень та реформування місцевого самоврядування в Україні. Категорія муніципальних прав є досить важливою для відображення муніципально-правового статусу людини. При цьому вона є самостійною юридичною категорією, яка закріплює та виражає місце жителів територіальних громад у системі муніципальної демократії та відтворює їх політичні і соціально-економічні права і обов'язки, якими вони володіють як члени відповідної локальної громади.

1.2. Правова регламентація муніципальних прав людини: національний, міжнародний та локальний рівні нормотворчості

Досвід зарубіжних країн доводить, що швидкий темп розвитку територій та країн у цілому вкрай важко забезпечити на сталому рівні без децентралізації державного управління, без достатнього і спроможного місцевого самоврядування. Проте відчутний вплив місцевого самоврядування на створення помітно нових економічних і соціальних відносин проявиться лише в тому разі, якщо воно матиме правові гарантії, налагоджену систему соціальних відносин, а головне – дієві інструменти (форми) для використання громадянами своїх муніципальних прав.

В одній із сучасних робіт у галузі муніципального права, справедливо зазначається, що у вітчизняній та в зарубіжній літературі права людини та місцеве самоврядування розглядаються лише як самостійні проблеми. Водночас природа цих інститутів, власне їх зміст, функціональне спрямування та механізми реалізації свідчать про органічні взаємозв'язки, взаємопроникнення та взаємодоповнення (у плані поєднання принципів індивідуалізму та колективізму) відповідних інституційних засобів розвитку демократії [15].

Муніципальні права та свободи одна із інститутів муніципального права. Це ті права, які дають реальні можливості кожному члену територіальної громади брати активну участь у якісному вирішенні питань місцевого значення, в ефективному управлінні комунальною власністю муніципальної одиниці, користуватися її матеріальними та духовними благами, що розподіляються за територіальним принципом, безперешкодно та вільно здійснювати особисту свободу на основі безпеки та недоторканності людини.

У цьому плані вважаємо, що муніципальні права і свободи громадян - найбільш значущі права людини з таких причин: по-перше, саме через місцеве самоврядування особисті інтереси кожного можуть знайти схвалення, підтримку та, нарешті, реалізуватися; по-друге, муніципальні права та свободи реалізуються певній території, де безпосередньо проживає громадянин. Тому реалізація його суб'єктивного права знаходить відповідний видимий вираз; по-

третє, для кожного важливі саме ті проблеми (чи то погані дороги чи забруднені вулиці), з якими людина безпосередньо стикається в житті, контактує. Із цього надзвичайно важливо, щоб кожен спромігся знайти важелі реалізації свого права на здійснення місцевого самоврядування, а для цього потрібне чітке законодавче визначення можливостей громадянина у вирішенні питань місцевого значення [16, с. 51].

Аналіз нормативно-правових джерел та текстів наукових публікацій, підтверджує що формування сучасної правової доктрини в національній теорії муніципалізму та виокремлення муніципальних прав було розпочато з моменту прийняття Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року [17], Закону УРСР «Про місцеві ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 року [18], а також з прийняттям Конституції України від 28 червня 1996 року та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 червня 1997 року .

Одночасно не можна виключити теоретичний внесок і застосування міжнародно-правових норм у сфері місцевого самоврядування. Таким прикладом міжнародно-нормативного джерела муніципального права України (предметом спеціального правового регулювання) може служити ХАБІТАТ (Програми ООН щодо населених пунктів 1978 року), за якою визнається нагальна необхідність благоустрою населених пунктів, що надає глибокий вплив на повсякденне життя та благополуччя населення, проголошується прагнення забезпечити економічний розвиток, соціальний розвиток та охорону навколишнього середовища як взаємозалежні та взаємодіючі компоненти сталого розвитку на основі солідарності та співпраці на основі розвитку ефективних (державно-приватних та муніципально-приватних) партнерських зв'язків на всіх рівнях [19].

Дані міжнародні стандарти наприклад, допоможуть зорієнтувати муніципально-правову політику (доктрину) у сфері благоустрою населених пунктів, функціональні повноваження та фінансування яких здійснюється органами місцевого самоврядування насамперед.

На думку Є. Гурнак, «діяльність з розвитку території міських округів, що здійснюється у формі територіального планування, містобудівного зонування, планування території, архітектурно-будівельного проектування, будівництва, капітального ремонту, реконструкції та експлуатації об'єктів містобудування, становить важливий елемент у змісті містобудівних відносин; в силу особливостей, багатоаспектності матеріального утримання відповідних відносин вони схильні до комплексного (міжгалузевого) правового регулювання, де важлива роль належить муніципальному праву» [20, с. 8-9].

Актуальність постійної уваги до питань місцевого самоврядування діяльності ООН можна спостерігати за рішенням Ради з прав людини від 20 вересня 2013 року, яка на 24-й сесії ухвалила резолюцію «Місцеві органи влади та права людини», яка закріпила норму про підготовку спеціальної Доповіді про роль влади в заохочення та захисті прав людини до 27-ї сесії цієї Ради у вересні 2014 року [21, с. 75-76].

Вказані джерела та інші відомі фундаментальні міжнародні акти ООН та Ради Європи, безперечно, доповнюють область вивчення проблем теорії та інституціоналізації муніципального права. Це дозволяє надалі враховувати нові напрямки розвитку законодавчого регулювання та вдосконалювати (імплементувати) положення інституту муніципальних права і свободи людини як члена (лат. *communicers*) або квазічлена територіального колективного спільноти (громади), в основі якої норми-принципи конвенцій міжнародних організацій (наприклад, *The 1950 European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*) [22].

Центром системи міжнародних договорів про сферу місцевого самоврядування є Європейська хартія місцевого самоврядування, оскільки вона закріплює лише норми, що безпосередньо відносяться до місцевого самоврядування, найповніше закріплювальні основи організації та здійснення місцевого самоврядування. Вона складається з Преамбули та трьох частин. Так, безпосередньо у Преамбулі йдеться про фундаментальні засади Хартії, якими власне є: роль місцевого самоврядування у забезпеченні демократії, ефективного

управління та децентралізації влади; роль муніципальних утворень у розвитку Європи; необхідність для муніципалітетів мати широку автономію. Водночас Перша частина містить основні положення щодо місцевого самоврядування, а саме: зазначається необхідність конституційного регулювання місцевого самоврядування (ст. 2), надається поняття місцевого самоврядування (ст. 3), визначаються ключові принципи організації та діяльності органів місцевого самоврядування (ст. 4). Коли Друга частина містить різні положення щодо зобов'язань держав, які підписали та ратифікували відповідну Хартію. І на кінець, Третя частина стосується переважно різних процедурних, процесуальних питань реалізації положень Хартії (особливостей підписання, ратифікації, денонсації тощо) [23].

Таким чином, «... у процесі реалізації норм міжнародних договорів у сфері місцевого самоврядування норми Європейської хартії місцевого самоврядування повинні мати пріоритетом щодо норм інших міжнародних договорів, норм муніципального законодавства ..., норм муніципальних правових актів. Норми інших міжнародних договорів повинні тлумачитися разом із нормами Європейської хартії місцевого самоврядування» [24, с. 9].

У Конституції України існує спеціальний розділ – XI, який присвячений питанням організації місцевого самоврядування. Положення статей 140-146 Конституції України, об'єднані в розділі XI «Місцеве самоврядування», маючи загальний характер і значну варіативність вирішення конкретної ситуації на їх основі, складають за своїм змістом, образно кажучи, основні елементи місцевого самоврядування» [2]. Про державні права і свободи громадян згадується лише у статті 140 Конституції. А саме говориться, що місцеве самоврядування здійснюється громадянами і є їх правом. Таке право власне реалізується через референдуми, вибори, а також інші відомі форми муніципальної демократії.

Про місцеве самоврядування йдеться і в інших частинах Конституції, але знову без згадки відповідного права громадян. Виділяється у спеціальній формі дане право і в розділі II Конституції, яка закріплює основні права і свободи людини та громадянина [2].

Закон України «Про місцеве самоврядування» вже більш детально регулює здійснення населенням муніципальних прав. А виражається це в тому, що майже кожна стаття закону затверджує те чи інше право у вирішенні питань місцевого значення, закріплює об'єктивне право громадян на місцеве самоврядування. «Об'єктивне право - це встановлювані державою загальнообов'язкової норми» [1]. Стаття 3 цього закону так і називається: права громадян на участь у місцевому самоврядуванні. З частини першої цієї статті випливає таке: що громадяни здійснюють право на місцеве самоврядування через належність до відповідної територіальної громади.

Варто підкреслити, що регламентування муніципальних прав у нормативно-правових актах загальнодержавного значення, не позбавляє їх муніципально-правового регулювання, насамперед, включаючи локальний (муніципальний) півень. «Причому, в останньому випадку права і свободи жителів - членів територіальних громад повинні закріплюватися не шляхом дублювання відповідних конституційних положень, а у напрямі їхньої конституційної конкретизації, розширення, враховуючи, що перелік конституційних прав і свобод не є вичерпним» [25, с. 46].

1.3. Класифікація муніципальних прав людини

Слово «класифікація» походить від двох латинських слів «classis» (розряд) та «facere» (робити). У науковій літературі це слово використовується щонайменше у двох різних значеннях: як найменування вже сформованої системи класифікації і як позначення процесу її створення, побудови. Його вживання в цих двох значеннях утвердилося в нашій мові і, власне кажучи, не призводить до будь-якої плутанини, оскільки в кожному конкретному випадку з контексту завжди легко зрозуміти, яке значення мають на увазі. І все ж, якщо йдеться про термінологію, яка завжди повинна бути однозначна, слово «класифікація» доцільно вживати у першому значенні [26, с. 4].

Що стосується класифікації муніципальних прав, то як ми вже зазначали раніше, в силу лише нещодавно приділеної уваги науковців до даної категорії, наразі наукова доктрина є доволі «скупною».

Так, Бальцій Ю.Ю., вважає, що згідно чинного законодавства України муніципальні права людини можна класифікувати індивідуальні та колективні, залежно від форми реалізації громадянами права на участь в місцевому самоврядуванні. До основних форм здійснення громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні він відносить:

- участь у місцевих референдумах;
- участь у виборах до органів місцевого самоврядування;
- участь у висуненні місцевих ініціатив;
- участь у загальних зборах громадян;
- участь у формуванні та діяльності органів громадського самоврядування;
- участь у громадських слуханнях [27, с.66].

Колективними формами реалізації громадянами муніципального права можна назвати наступні:

- проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій, про які своєчасно повідомляється органам виконавчої влади або органам місцевого самоврядування;
- направлення колективних звернень до органів місцевого самоврядування, їх посадовим особам;
- проведення зборів громадян, ініціювання територіальною громадою розгляду в раді будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування (право на місцеву ініціативу);
- проведення громадських слухань [27, с.69].

Любченко П.М. не класифікує суто муніципальні права, а проводить класифікацію статей другого розділу Конституції України, що дає йому змогу класифікувати права, з огляду на характер суспільних відносин, які вони відображають, на такі групи: громадянські; політичні; соціальні; економічні;

культурні. Із них, науковець надає перелік норм, які регламентують відносини щодо муніципальних прав, до яких включає:

- право громадян ознайомлюватися в органах місцевого самоврядування з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею (ст. 32);

- право громадян брати участь у місцевих референдумах, вільно обирати й бути обраними до органів місцевого самоврядування (ст. 38);

- право громадян на рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38);

- право громадян проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про які завчасно слід повідомити органи місцевого самоврядування (ст. 39);

- право громадян на індивідуальні чи колективні звернення (петиції) до органів місцевого самоврядування (ст. 40);

- право громадян користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону (ст. 13);

- право громадян користуватися для задоволення своїх потреб об'єктами права комунальної власності (ст. 41);

- право громадян на соціальний захист, яке гарантується ... створенням мережі комунальних ... закладів для догляду за непрацездатними (ст. 46);

- право громадян, які потребують соціального захисту, на отримання від органів місцевого самоврядування житла безоплатно або за доступну для них плату (ст. 47)... [28, с. 160].

Підтримуємо позицію Любченко П.М., щодо класифікації не самих муніципальних прав, а їх місця в тій чи іншій сфері суспільного життя. Проведений аналіз нормативних актів та позицій науковців дозволяє виділити наступний перелік прав громадян на участь у місцевому самоврядуванні. До них відносяться такі муніципальні права:

1) право безпосередньо брати участь у вирішенні питань місцевого значення шляхом місцевого референдуму, а також за допомогою зборів громадян сільського поселення;

- 2) право обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування;
- 3) право на індивідуальне і колективне звернення до органів місцевого самоврядування та посадових осіб місцевого самоврядування;
- 4) право отримувати повну та об'єктивну інформацію про діяльність органів місцевого самоврядування;
- 5) право захищати свої права на участь у місцевому самоврядуванні в судовому та іншому порядку;
- 6) право на територіальне громадське самоврядування;
- 7) право правотворчої ініціативи;
- 8) право на проведення зборів і конференцій;
- 9) право голосувати за відкликання депутата;
- 10) право брати участь в інших формах прямого волевиявлення.

Всі інші муніципальні права є, на наш погляд, похідними від цих прав. Разом з тим законодавець в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» вказує, що поряд з передбаченими формами безпосереднього здійснення населенням місцевого самоврядування та участі населення в здійсненні місцевого самоврядування громадяни мають право брати участь у здійсненні місцевого самоврядування в інших формах, що не суперечать Конституції України, цьому Закону та іншим законам [1].

На нашу думку, тут ситуація неоднозначна. Справа в тому, що, визначаючи невичерпний перелік форм безпосереднього здійснення населенням місцевого самоврядування, законодавець допускає інші форми, і при цьому не враховує тієї обставини, що реалізація громадянами своїх муніципальних права відповідно до цих формами має правові процедури і відповідні правові наслідки. І якщо, припустимо, громадяни виявлять бажання реалізувати свої муніципальні права в інших формах, крім тих, які вказані в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», то можуть виникнути правові колізії, і перш за все в частині гарантії муніципальних прав громадян. Тут ми тільки позначаємо проблему, не маючи на увазі докладний розгляд шляхів її вирішення.

Втім, як гіпотезу лише зазначимо, що доцільніше все ж визначати вичерпний перелік форм здійснення населенням місцевого самоврядування, а якщо практика буде вносити нові форми, то їх необхідно включати в Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».

ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО РОЗДІЛУ

Отже, проаналізувавши питання першого розділу можемо відмітити наступне.

Застосування в юридичній науці категорії муніципальних прав громадянина цілком узгоджується із нинішньою спрямованістю демократичних перетворень та реформування місцевого самоврядування в Україні. Муніципальні права є значимими для окреслення специфічного муніципально-правового статусу людини як незалежної юридичної категорії, яка визначає місце жителів територіальної громади в структурі муніципальної демократії та відображає їх локальні політичні, соціально-економічні, екологічні, культурні, духовні можливості.

Під муніципальними правами слід розуміти права громадян як членів територіальної громади щодо здійснення місцевого самоврядування в тому чи іншому муніципальному утворенні. Ці права знаходять вираз насамперед у встановлених законом формах здійснення населенням місцевого самоврядування.

Вся система основних права і свободи, володіючи властивостями безпосередньо діючого права (як структурна частина конституційного статусу), займає своє місце в інститутах місцевого самоврядування, справляючи при цьому вирішальний вплив на його особистісну орієнтацію». Основні права і свободи людини та громадянина як важливий засіб реалізації місцевого самоврядування мають конституційну природу та знаходять свій подальший розвиток у законі «Про місцеве самоврядування» та знаходять своє продовження у актах локальної нормотворчості.

Проведений аналіз нормативних актів та позицій науковців дозволив виділити перелік прав громадян на участь у місцевому самоврядуванні. Разом з тим законодавець в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» вказує, що поряд з передбаченими формами безпосереднього здійснення населенням місцевого самоврядування та участі населення в здійсненні місцевого

самоврядування громадяни мають право брати участь у здійсненні місцевого самоврядування в інших формах, що не суперечать Конституції України, цьому Закону та іншим законам. Вважаємо, що доцільніше все ж визначати вичерпний перелік форм здійснення населенням місцевого самоврядування, а якщо практика буде вносити нові форми, то їх необхідно включати в Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».

РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ

2.1. Правові форми та особливості реалізації окремих видів муніципальних прав людини

Як відомо, у відповідності до Конституції України, народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдуми та інші форми безпосередньої демократії (стаття 69) [2]. Слід зазначити, що в нашій державі також очевидними є позитивні тенденції так званої виборчої фреквенції на локальному рівні, масштаб та статистика виборчих зловживань порівняно з попередніми виборами зменшилася. При цьому, «загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності. Для того, щоб загальні збори були легітимними, потрібно, щоб на збори прийшло 50 % + 1 від членів громади на відповідній території» [29, с. 13].

Нажаль законодавство не регулює порядку реалізації права членів громади на ініціювання та проведення загальних зборів, а лише визначає таке право. Місцева влада часто цим користується для убезпечення власного комфорту, закладаючи у положення/статут норми, які ускладнюють процедуру скликання та проведення зборів чи звужують права громади. Як наслідок, практика застосування норм закону має значні перекоси в бік забезпечення інтересів органів місцевого самоврядування, але аж ніяк не громад.

Можемо відзначити, що вкрай часто законотворці місцевих правових актів, якими здійснюється регулювання процесу підготовки та проведення зборів громадян за місцем проживання, роблять їх доволі складними, можливо, побоюючись, що простий (доступний) підхід до проведення зборів в тій чи іншій мірі зменшить вплив депутатів місцевої ради чи ради у цілому.

Але в реальності картина є прямо протилежною. Чим доступніші можливості у членів громади на самоорганізацію та їх активність, чим краще

органи місцевого самоврядування допомагають громадянам громади у реалізації їх прагнення на самоорганізацію, тим більше і міцніше довіра до місцевої влади (як і до влади загальнодержавної) і тим результативніше вона може працювати в умовах обмежених фінансових ресурсів.

Громадські слухання – найбільш поширений механізм місцевої демократії у більшості демократичних країн [30]. Як відомо, правове регулювання реалізації права на громадські слухання у статуті громади чи в окремому положенні здійснюється за таким загальним алгоритмом: мета громадських слухань; ініціювання; процедура підготовки; проведення слухань та фіксація пропозицій; дії за наслідками слухань.

Місцева ініціатива – це спосіб бути почутими, реальна можливість озвучити проблему жителів тієї чи іншої місцевості до компетентних суб'єктів місцевого самоврядування. Власне, саме місцеві ініціативи створюють можливості територіальним громадам ініціювати розгляд безпосередньо у місцевій раді будь-якого важливого питання, що належить до її компетенції та відання [31, с. 336].

В тому випадку, коли відповідний орган, наділений муніципальною владою, навіть після використання таких демократичних засобів, як загальні збори, громадські слухання, місцеві ініціативи тощо не приймає важливих для територіальної громади рішень, то в подальшому можливий місцевий референдум чи обрання на виборах іншої місцевої влади.

Також громадяни мають право звернутися до органів та посадових осіб місцевого самоврядування, різних об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності із зауваженнями, скаргами, пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення [32].

Однією із важливих форм реалізації муніципальних прав людини є громадські консультації, які полягають у налагодженні діалогу між представницькою муніципальною владою та жителями територіальної громади.

Головною метою такого роду консультацій є врахування інтересів громади, розуміння їх бачення тієї чи іншої ситуації, щоб в подальшому мати можливість прийняти дійсно оптимальне, консенсусне рішення. Консультації з громадськістю проводяться громадськими радами у таких формах як: публічне громадське обговорення, електронні консультації (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма) [30].

З метою встановлення пріоритетів інтересів жителів територіальних громад доцільно застосовувати консультативні механізми, зокрема формування рад спеціальних груп населення. В Європі поширені молодіжна рада (Фінляндія, Бельгія), рада для людей з обмеженими фізичними можливостями та людей похилого віку (Фінляндія), рада старших громадян (Данія) [35, с. 202].

До головних принципів, на яких повинні гуртуватися відповідні консультації, належать: 1) добрі наміри, консультації проводяться в дусі громадського діалогу. Сторони слухають один одного, демонструючи бажання зрозуміти відмінні позиції; 2) координація, консультації повинні мати господаря, що за них відповідає як у політичному, так і в організаційному сенсі. Вони повинні бути належним чином зафіксовані у структурі адміністрації; 3) доступність, кожен зацікавлений темою повинен мати змогу дізнатися про консультації та висловити під час них свою думку; 4) прозорість, інформація про мету, правила, процедуру і результат консультацій має бути загальнодоступною. Має бути зрозуміло, хто які погляди представляє; 5) право на відповідь, кожен, хто висловить свою думку, має право на змістовну відповідь в розумні терміни, проте це не виключає узагальнених відповідей; 6) передбачуваність, консультації слід проводити від початку законодавчого процесу. Їх слід проводити відповідно до плану і на підставі зрозумілих правил [33, с. 16].

«Електронна демократія – це форма демократії, за якої громадяни та бізнес беруть участь в управлінні державою та місцевому самоврядуванні за допомогою електронних (онлайн) інструментів та сервісів і виступають повноцінними партнерами у формуванні народного порядку денного, що стає основою політики. Серед таких інструментів – ті, що максимально відповідають часу,

потребам та запиту громадян. Це, наприклад, мобільні додатки замість паперових звернень чи телефонного зв'язку, комунікаційні платформи замість запитів, портали, що працюють за принципом «єдиного вікна» замість десятків посилань на різноманітні державні сервіси у сфері е-демократії та інше» [34, с. 23].

Отже, що стосується форм реалізації муніципальних права, то чинним законодавством врегульовані лише загальні норми і то, всього для деяких механізмів участі. Цілковита неврегульованість або ж нечіткість наявних способів застосування реальної громадської участі зокрема, місцевий референдум, у висновку приводить до «тіньового» процесу прийняття рішення органами місцевого самоврядування та ущемлення впливу громадян на процес прийняття рішення. Виходячи із вищезазначених проблем, доцільним було б удосконалити законодавство з питань реалізації громадянами муніципальних права, зокрема щодо місцевого референдуму та органів самоорганізації населення.

2.2. Механізм забезпечення муніципальних прав людини

У сучасній Україні участь громадян в управлінні справами держави на місцевому рівні і взагалі можливість реалізації своїх муніципальних прав є невід'ємним елементом формування демократичної правової держави та громадянського суспільства. Можливість населення самостійного та під свою відповідальність виносити рішення безпосередньо і (або) через органи місцевого самоврядування з питань місцевого значення виникла з прийняттям Конституції України 1996 р., положення якої були надалі конкретизовані та доповнені у законодавстві [2].

Розглядаючи систему реалізація прав людини та громадянина на місцевому рівні як сукупність політичних, правових, соціальних та економічних елементів, закріплених у конституційному законодавстві, слід зазначити, що невід'ємною умовою реалізації влади народу в муніципальних утвореннях є наявність гарантованого державою механізму захисту прав і свобод як мешканців

муніципальних утворень, так і місцевого самоврядування загалом. Найчастіше, за захистом своїх порушених прав громадяни звертаються безпосередньо до суду.

Інститут судової влади в українській державі почав свій розвиток з моменту закріплення в Конституції принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Це означало визнання самостійного та незалежного статусу судової діяльності у механізмі реалізації державної влади.

Основне призначення судової влади полягає у захисті прав і свобод громадян, утвердженні конституційної законності, забезпеченні правопорядку, протидії правопорушенням, зокрема і кримінальним правопорушенням. Важливо підкреслити, що судова влада не обмежується правосуддям, не зводиться лише до розгляду конкретних справ. На неї покладено та здійснення контрольних функцій: конституційного контролю, а також судового контролю за законністю та обґрунтованістю рішень та дій органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб [36, с. 140].

Розкриваючи внутрішній зміст реалізації громадянином своїх муніципальних прав, необхідно враховувати, що у сучасній демократичній державі муніципальні права поєднують у собі два невід'ємних елемента: по-перше, це уявлення потреб, інтересів, цілей і волі всього народу держави, по-друге, безумовне конституційне закріплення та гарантії реалізації права і свободи людини і громадянина.

Саме основні права та свободи займають центральне місце у системі всіх права і свобод і виступають певним критерієм конституційності діяльності законодавчої, виконавчої та судової влади. Права і свободи - атрибутивне властивість людської особистості, визнані і відображаються державою в Конституції і гарантується в прийнятих нею законах. При цьому, зрозуміло, права і свободи не можна відривати від конституційного ладу держави, соціальної, політичної та економічної системи суспільства, бо саме в них кореняться гарантії прав людини, що належать їй через належність до роду

людського [37, с. 172]. Саме демократія дає реальну можливість кожному індивіду реалізувати свій творчий та активний потенціал.

На справедливую думку Л.С. Мамута, «активна участь громадянина разом з іншими його співгромадянами у спільних справах держави на основі власного вибору, самостійно прийнятих рішень та самостійно вчинених вчинків, дій, помилково кваліфікувати як служіння державі. Громадянин – не держслужбовець і не солдат держави. Громадянин вступає у сферу політики і діє в ній не за причини служіння державі, не заради заробітку. Він... ясно усвідомлює: без його відповідних особистих зусиль не виникнуть і не зміцняться демократичні інститути публічної влади, не встановиться правовий порядок, люди не матимуть можливості в належному обов'язі здійснювати та захищати свої права та свободи. Політична поведінка громадянина творча, конструктивно, у якому б розрізі це поведінка не була» [38, с. 128].

Важливою та необхідною умовою розвитку місцевого самоврядування є створення системи судових гарантій прав місцевого самоврядування. Поряд з універсальною конституційною формулою про гарантування кожному захисту його права і свободи у Конституції України отримує також спеціальне закріплення право місцевого самоврядування на судовий захист (ст. 145 Конституції) [2].

Н.С. Бондар зазначає, що це нове для постаряднської правової системи конституційне встановлення, визнання якого стало можливим на основі утвердження принципово нових підходів не тільки до місцевого самоврядування та характеру його взаємин з усіма гілками державної влади, а й до самої судової влади, її ролі у захисті прав та свобод громадян як індивідуального, так і колективного характеру [11, с. 219-220].

В.М. Жуйков звертає увагу на те, що законодавство більшості постсоціалістичних держав передбачає різні способи судового захисту, з яких найбільш значущими та ефективними у сфері місцевого самоврядування є такі, як:

- заперечення громадянами рішень та дій різних органів державної влади та посадових осіб, які порушують їхнє право на здійснення місцевого самоврядування;

- оскарження органами місцевого самоврядування рішень та дій органів законодавчої (представницької) та виконавчої державної влади;

- вирішення спорів про компетенцію органів місцевого самоврядування між собою, а також між органами місцевого самоврядування та органами державної влади [39, с. 5-6].

Вважаємо за необхідне доповнити цей перелік можливістю судового оскарження рішень та дій (бездіяльності) органів місцевого самоврядування та посадових осіб місцевого самоврядування, якими порушуються права та свободи, а також законні інтереси мешканців муніципальної території. Зазначене право передбачено в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» [1], та процесуальних кодексах.

Варто відзначити, що судовий захист прав на здійснення місцевого самоврядування має подвійне значення. З одного боку, це муніципальне право громадян, з іншого – гарантія місцевого самоврядування, оскільки саме вона перетворює правові можливості на реальні соціальні блага [40, с. 32].

Необхідно зазначити, що Конституційний Суд України своїх рішеннях визначає право на судовий захист як гарантію щодо всіх інших конституційних права і свободи, та яка закріплює це право ст. 55 Конституції України перебуваючи у нерозривному системному зв'язку із конституційними статтями, що встановлюють обов'язок держави охороняти гідність особистості у всіх сферах, та затверджується пріоритет особистості та її прав. З цього випливає, що особистість у її взаємовідносинах з державою виступає не як об'єкт державної діяльності, а як рівноправний суб'єкт, який може захищати свої права та свободи всіма не забороненими законом способами (ст. 55 Конституції) і сперечатися з державою від імені будь-яких її органів [2].

Важливою формою реалізації закріпленого у ст. 145 Конституції України права місцевого самоврядування на судовий захист є система органів

конституційного контролю [2]. Значимість конституційних судів у справах захисту права і свободи громадян, конституційних засад місцевого самоврядування у наступному.

По-перше, на відміну від інших судів рішення конституційних судів виходять за межі конкретної справи та прав тих, хто бере участь у суперечці. Дані суди, визнаючи неконституційним закон, захищають інтереси як заявника, а й усіх, стосовно яких неконституційний закон міг бути застосований.

По-друге, важливим фактором є те, що в конституційних судах заявник до судового розгляду не контактує із суддями, оскільки з ним працюють співробітники апарату конституційних судів. Відсутність прямого контакту певною мірою блокує корумпованість у конституційних судах, що також має важливе значення у процесі захисту муніципальних права і свободи громадян [36, с. 147].

Погодимось з думкою Б.С. Ебзеєва, який, розглядаючи правову природу конституційного правосуддя зазначає, що конституційні суди – не лише судові органи, а й такі конституційні органи, яким надано право здійснювати контроль за органами законодавчої та виконавчої влади, і в цьому сенсі органи конституційного контролю становлять найвищу державну владу. У цьому головна особливість конституційного правосуддя та важлива відмінність його від судів загальної юрисдикції [37]. Цією якістю Конституційного Суду України обумовлена його інтегруюча роль як гаранта політичного миру в суспільстві та державі та зберігача довгострокових конституційних цінностей/

Муніципальні права і свободи становлять вкрай важливий елемент змісту та функціонування всієї системи місцевого самоврядування. Ми вважаємо, що звернення до суду, звичайно є безпосереднім правом людини, проте це свого роду «останній рубіж», який громадянин використовує для свого захисту.

В рамках виконання своїх функцій місцеві органи влади приймають рішення, що стосуються, зокрема, питань освіти, житла, здоров'я, навколишнього середовища та правопорядку, які безпосередньо пов'язані із здійсненням прав людини і які можуть сприяти розширенню або зменшенню

можливостей громадян, пов'язаних із здійсненням їх прав людини. Насправді важко уявити, щоб права людини здійснювалися без участі місцевих органів влади, які надають необхідні послуги. Посадовим особам місцевих органів влади в ході їх повсякденної роботи доводиться вирішувати широке коло питань в області прав людини [41, с. 35].

Діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню прав та свобод людини і громадянина носить всеохоплюючий характер і розповсюджується на всі види прав і свобод та відбувається в межах їх гарантування, тобто створення системи умов, механізмів реалізації конкретних прав, які охоплюють усю сукупність об'єктивних і суб'єктивних чинників, спрямованих на практичне задоволення інтересів людини, усунення можливих перешкод їх повного та належного здійснення.

Забезпечення прав та свобод людини і громадянина має розглядається в якості обов'язку органів місцевого самоврядування, який складає зміст їх діяльності і включає в себе такі елементи:

- забезпечення умов (економічних, політичних, юридичних) для здійснення громадянами фактичної можливості використання своїх прав;
- прийняття актів, які розвивають і конкретизують вказані права і свободи, та рішень спрямованих на відновлення порушених прав;
- проведення профілактичної роботи, спрямованої на виключення порушень прав людини;
- співпраця з органами державної влади у сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина [42, с. 7].

Отже, муніципальні права громадянина в нашій державі є реальним і навіть діючими. Вони визначають діяльність місцевого самоврядування та забезпечуються правосуддям. Положення Конституції України знаходять подальший розвиток і конкретизацію в широкому національному законодавстві, спрямованому на захист прав і свобод людини та громадянина та оскарження дій (бездіяльності), рішень органів місцевого самоврядування, що порушують права та законні інтереси жителів муніципальних утворень. Ми вважаємо, що

звернення до суду, звичайно є безпосереднім правом людини, проте це свого роду «останній рубіж», який громадянин використовує для свого захисту. Тут варто відзначити, що органи місцевого самоврядування, тобто, місцева влада є першочерговим інститутом який має зв'язок і знає повсякденні потреби громадян і щодня займається питаннями прав людини. Тому між муніципальними правами людини і діяльністю органів місцевого управління без перебільшення є тісний взаємозв'язок і його варто розвивати.

2.3. Юридична відповідальність за порушення муніципальних прав людини

Інститут відповідальності є одним із важливих та ефективних інструментів у механізмі захисту муніципальних права і свободи громадян, реалізації гарантій місцевого самоврядування, забезпечення виконання рішень, прийнятих муніципальному рівні. Проте досі він залишається одним з маловивчених та нерозроблених інститутів у науці муніципального права.

Ряд дослідників зазначає про необхідність відокремлення муніципально-правової відповідальності, ряд – про виведення відповідальності органів місцевого самоврядування та посадових осіб місцевого самоврядування поза рамки муніципального права [43, с. 226].

Тим не менш, відсутність на сьогоднішній день реально працюючих механізмів відповідальності у сфері місцевого самоврядування призводить в більшості до сумної картини: існуючий ресурс громадського контролю за владою залишається в потенційному стані, адже саме на місцевому рівні подібний контроль може бути своєчасним, і дієвим, і об'єктивним.

У цілому, нині дослідження проблеми обумовлено низкою дослідницьких завдань, основне у тому числі – у відповіді на питання, чи можна відносити відповідальність органів місцевого самоврядування та посадових осіб місцевого самоврядування, передбачену низкою нормативних актів (Закон «Про місцеве самоврядування в Україні») та муніципальних актів (Статути територіальної

громади) для самостійного виду юридичної відповідальності – муніципально-правової відповідальності [44].

Статут територіальної громади, інші муніципальні нормативно правові актів, зумовлюють необхідність відповідних суб'єктів муніципальних відносин відповідати за свою юридично значущу поведінку в установленому порядку та діяти відповідно до покладених на них обов'язків, а у разі відхилення – зазнавати певні поневіряння.

Теоретично права відповідальність відображається у двох формах: як позитивна (перспективна) і негативна (ретроспективна) відповідальність.

Розглядаючи відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, слід зазначити, що у муніципальному праві позитивна та негативна відповідальність тісно взаємопов'язані. Якщо позитивну відповідальність можна визначити як обов'язок органів та посадових осіб місцевого самоврядування в межах своєї компетенції, то негативна відповідальність – це несприятливі правові наслідки за прийняття органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами протиправних рішень та неналежне здійснення ними своїх завдань та функцій [45, с. 29-30].

Вочевидь, з позицій юридичної відповідальності найбільш затребуваної виявляється ретроспективна відповідальність, що і для відповідальності у державному праві. Підставою ретроспективної муніципально-правової відповідальності є муніципальні правопорушення. Розроблене юридичною наукою поняття складу правопорушення загалом може бути застосовно і до муніципального правопорушення.

Об'єктом його є регульовані та охоронювані статутом територіальної громади, іншими нормативними правовими актами органів місцевого самоврядування посадових осіб місцевого самоврядування, і навіть актами, прийнятими населенням на місцевому референдумі - джерелами муніципального права суспільні відносини, на які посягають певні суб'єкти.

Об'єктивна сторона характеризує саме муніципальне правопорушення, а також наслідок, з яким пов'язаний збиток, заподіяний його об'єкту. Як елемент

об'єктивної сторони виступає протиправність дії, що виявляється у трьох формах:

- 1) незастосування муніципально-правової норми;
- 2) неналежне застосування муніципально-правової норми, що може призвести до зниження ефективності її реалізації;
- 3) пряме порушення муніципально-правової норми.

Не відповідати належній поведінці можж як дію, і бездіяльність.

Суб'єкти державного правопорушення - органи та посадові особи місцевого самоврядування, органи територіального громадського самоврядування, що порушують норми статуту територіальної громади та інші муніципальні норми.

Суб'єктивна сторона відображає психічне ставлення суб'єкта до протиправного діяння та може мати форму наміру чи необережності. Наука муніципального права виділяє три види суб'єктів, перед якими органи місцевого самоврядування відповідають: це населення, держава, фізичні та юридичні особи [46, с. 187].

Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед фізичними та юридичними особами регламентується Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якому визначається, що ця відповідальність настає у порядку, встановленому законами [1].

В більшій мірі, відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед юридичними та фізичними особами є відповідальністю цивільно-правовою, адміністративно-правовою, рідше – кримінально-правовою (деякі вчені муніципалісти відзначають, що в деяких випадках дана відповідальність виходить за рамки цивільно-правової) і настає у судовому порядку. Підставою її є незаконна дія або бездіяльність, у тому числі й ухвалення актів, що суперечать закону.

Можна виділити такі випадки притягнення до відповідальності органів місцевого самоврядування перед фізичними та юридичними особами:

По-перше, прийняття органами та посадовими особами місцевого самоврядування незаконних правових актів, що порушують права та свободи громадян.

По-друге, заподіяння протиправними діями органів чи посадових осіб місцевого самоврядування майнової чи іншої шкоди (на них у такому разі лягає обов'язок компенсувати завдані збитки).

І, нарешті, по-третє, заподіяння шкоди органами та посадовими особами місцевого самоврядування не у сфері владно-адміністративних повноважень, а результаті господарської діяльності.

Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування регулюється також положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1]. Як влучно зауважує вчений Г. Салівон, вказаний Закон, «по-перше, встановлює, що зазначена відповідальність настає у результаті втрати довіри, і, по-друге, – що порядок та умови відповідальності визначаються статутами територіальної громади та чинним законодавством» [47, с. 103].

Таким чином, з огляду на правове регулювання інституту відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед населенням, можна стверджувати, що воно є самостійне: вони або безпосередньо у своїх статутах регулюють усі відносини, пов'язані з висловленням недовіри населенням виборним органам місцевого самоврядування та виборним посадовим особам місцевого самоврядування, або відсилають до відповідного закону.

Відповідальність перед населенням виступає у формі втрати довіри, причинами якої можуть виступати неналежне виконання та невиконання своїх обов'язків; та вчинення дій, негідних звання посадової особи.

Відповідальність перед населенням несуть лише виборні органи місцевого самоврядування та виборні посадові особи місцевого самоврядування. Отже, інші органи місцевого самоврядування повинні відповідати не перед населенням, а перед органами та особами, яких населення уповноважено захищати свої інтереси.

Відповідальність виборних органів місцевого самоврядування може бути у формі розпуску, а відповідальність виборних осіб – у вигляді відкликання, тобто дострокового припинення повноважень унаслідок вираженої населенням недовіри на основі спеціально призначеного голосування. Відгук і розпуск виступають не тільки як форми відповідальності, а й як форми безпосереднього здійснення місцевого самоврядування населенням [46, с. 188].

Вважаємо, що для забезпечення дієвості механізмів відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування дуже важлива ініціатива жителів муніципального територіального об'єднання, усвідомити свої права та інтересів та бути готовими їх відстоювати, зацікавленість у вирішенні питань місцевого значення, тобто володіти вираженою громадянською самосвідомістю. Реально це може виражатися у докладнішому і ретельнішому регламентуванні статутами територіальних об'єднань механізмів та процедур відповідальності перед населенням.

ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО РОЗДІЛУ

Отже, проаналізувавши другий розділ ми дійшли до наступних висновків.

Щодо форм реалізації муніципальних права, можемо відмітити, що чинним законодавством врегульовані лише загальні норми і лише для деяких механізмів участі. Повна/часткова відсутність або недосконалість механізмів застосування інструментів участі громадян зокрема, місцевий референдум, у висновку доводить до нечіткого і подекуди «тіньового» процесу прийняття рішення органами місцевого самоврядування та фактичного нівелювання можливості впливу громадян на процес прийняття рішення. Виходячи із вищезазначених проблем, доцільним було б удосконалити законодавство з питань реалізації громадянами муніципальних права, зокрема щодо місцевого референдуму та органів самоорганізації населення.

Муніципальні права є реальними і діючими. Вони визначають діяльність місцевого самоврядування та забезпечуються правосуддям. Положення Конституції України знаходять подальший розвиток і конкретизацію в широкому національному законодавстві, спрямованому на захист прав людини та оскарження дій (бездіяльності), рішень органів місцевого самоврядування, що порушують права та законні інтереси жителів муніципальних утворень. Ми вважаємо, що звернення до суду, звичайно є безпосереднім правом людини, проте це свого роду «останній рубіж», який громадянин використовує для свого захисту. Тут варто відзначити, що органи місцевого самоврядування, тобто, місцева влада є першочерговим інститутом який має зв'язок і знає повсякденні потреби людей. Саме тому між муніципальними правами людини і діяльністю органів місцевого муніципального управління без перебільшення є тісний взаємозв'язок і його варто розвивати.

Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед фізичними та юридичними особами регламентується Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», де визначається, що ця відповідальність настає у порядку, встановленому законами. В більшій мірі, відповідальність

органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед юридичними та фізичними особами є відповідальністю цивільно-правовою, адміністративно-правовою, рідше – кримінально-правовою.

Для забезпечення затребуваності механізмів відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед населенням дуже важлива ініціатива жителів муніципального територіального об'єднання, усвідомити свої права та інтересів та бути готовими їх відстоювати, зацікавленість у вирішенні питань місцевого значення, тобто володіти вираженою громадянською самосвідомістю. Реально це може виражатися у докладнішому і ретельнішому регламентуванні статутами територіальних об'єднань механізмів та процедур відповідальності перед населенням.

ВИСНОВКИ

Отже, проаналізувавши всі поставлені перед нами завдання, ми дійшли до наступних висновків.

Впровадження і застосування в державно-правовій науці категорії муніципальних прав людини відповідає нинішній демократичній трансформації нашої країни та реформуванню місцевого самоврядування. Муніципальні права є надзвичайно важливими і специфічними при характеристиці муніципально-правового статусу особи як незалежної правової категорії, яка характеризує місце жителів територіальних громад у системі муніципальної демократії та інтегрує їх політичні і соціально-економічні права і обов'язки, якими вони володіють як члени місцевої громади.

Під муніципальними правами слід розуміти права громадян як членів місцевої громади щодо здійснення місцевого самоврядування в муніципальному утворенні. Ці права знаходять вираз насамперед у встановлених законом формах здійснення населенням місцевого самоврядування.

Вся система основних права і свободи, володіючи властивостями безпосередньо діючого права, отримує своє відображення в характерних інститутах місцевого самоврядування, направляючи при цьому рушійний вплив на його особистісну сферу. Основні права і свободи людини та громадянина як важливий засіб реалізації місцевого самоврядування мають конституційну природу та знаходять свій подальший розвиток у законі «Про місцеве самоврядування» та знаходять своє продовження у актах локальної нормотворчості.

Проведений аналіз нормативних актів та позицій науковців дозволив виділити перелік прав громадян на участь у місцевому самоврядуванні. Разом з тим законодавець в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» вказує, що поряд з передбаченими формами безпосереднього здійснення населенням місцевого самоврядування та участі населення в здійсненні місцевого самоврядування громадяни також наділені правом брати участь у здійсненні

місцевого самоврядування й в інших формах, які не суперечать Конституції України, муніципальному законодавству. Вважаємо, що доцільніше все ж визначати вичерпний перелік форм здійснення населенням місцевого самоврядування, а якщо практика буде вносити нові форми, то їх необхідно включати в Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Щодо форм реалізації муніципальних права, можемо відмітити, що чинним законодавством врегульовані лише загальні норми і лише для деяких механізмів участі. Законодавча неврегульованість або нормативна недосконалість наявних способів громадської участі зокрема, місцевий референдум, в кінцевому результаті призводить до «тіньового» процесу прийняття рішення органами місцевого самоврядування та зменшення реального впливу громадян на процес прийняття рішення. Виходячи із вищезазначених проблем, доцільним було б удосконалити законодавство з питань реалізації громадянами муніципальних права, зокрема щодо місцевого референдуму та органів самоорганізації населення.

Муніципальні права та свободи людини та громадянина є безпосередньо діючими. Вони визначають діяльність місцевого самоврядування та забезпечуються правосуддям. Положення Конституції України знаходять подальший розвиток і конкретизацію в широкому національному законодавстві, спрямованому на охорону та захист прав людини та оскарження дій (бездіяльності), рішень органів місцевого самоврядування, що порушують права та законні інтереси жителів муніципальних утворень. Ми вважаємо, що звернення до суду, звичайно є безпосереднім правом людини, проте це свого роду «останній рубіж», який громадянин використовує для свого захисту. Тут варто відзначити, що органи місцевого самоврядування, тобто, місцева влада є першочерговим інститутом який має зв'язок і найкраще знає повсякденні потреби жителів. На цій основі між муніципальними правами людини і діяльністю органів місцевого муніципального управління без перебільшення є тісний взаємозв'язок і його варто розвивати надалі.

Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед фізичними та юридичними особами регламентується Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», де визначається, що ця відповідальність настає у порядку, встановленому законами. В більшій мірі, відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед юридичними та фізичними особами є відповідальністю цивільно-правовою, адміністративно-правовою, рідше – кримінально-правовою.

Для забезпечення затребуваності механізмів відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед населенням дуже важлива ініціатива жителів муніципального територіального об'єднання, усвідомити свої права та інтересів та бути готовими їх відстоювати, зацікавленість у вирішенні питань місцевого значення, тобто володіти вираженою громадянською самосвідомістю. Реально це може виражатися у докладнішому і ретельнішому регламентуванні статутами територіальних об'єднань механізмів та процедур відповідальності перед населенням.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1997, № 24, ст.170
2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141
3. Лапаева Л.Е. Право граждан на участие в местном самоуправлении как субъективное публичное право. Право и права человека в условиях глобализации (*материалы научной конференции*). М., 2006. С.141- 142.
4. Бондарь Н. С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. Ростов н/Д.: Изд-во Ростов. ун-та, 1998. 250 с.
5. Литвиненко І. Л. Діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню конституційних прав та свобод людини і громадянина: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Хмельницький, 2002. 234 с.
6. Русанова С. Ю. Муніципальні права членів територіальної громади: поняття та класифікація. *Форум права*. 2009. № 2. С. 369 - 374.
7. Батанов О. В. Муніципальне право України: підручник Х.: Одиссей, 2008. 528 с.
8. Курманов Э.Р. Права и свободы человека и гражданина по участию в местном самоуправлении (конституционно-правовое исследование) автореф. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Челябинск, 2006. 21 с.
9. Коваленко Н.В. «Муниципальные права и обязанности граждан: понятие и проблемы правового регулирования». 2013 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/munitsipalnye-prava-i-obyazannosti-grazhdan-ponyatie-i-problemy-pravovogo-regulirovaniya/viewer> (дата звернення: 13.11.2021)
10. Батанов О. В. Муніципалізм як категорія сучасного муніципального права: постановка проблеми. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 102-108.

11. Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. М., 2004. 352 с.
12. Абрамович А. М. Правовой статус советского гражданина. Минск, 1988. 91 с.
13. Гриценко Е.В. Содержание и субъекты права на местное самоуправление по российскому законодательству. *Академический юридический журнал*. 2001. № 3 (5). С. 34–46.
14. Стрільчук В.А., Сокол Я.В. Поняття та ознаки муніципальних прав. *The XI International Science Conference «Implementation of modern science in practice»*, November 29 – December 01, San Francisco, USA. 2021. P. 231-233.
15. Марченко В. Муниципальные права и свободы как институт муниципального права. *Правовое регулирование отношений в муниципальной сфере*. 2006. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/munitsipalnye-prava-i-svobody-kak-institut-munitsipalnogo-prava> (дата звернення: 02.11.2021)
16. Сметана В.В. Муніципальні права і свободи людини як специфічна правова категорія та нормативно-правовий інститут локальної демократії. *Конституційно-правові академічні студії* № 1/2019. С. 49-56.
17. Декларация про державний суверенітет України: *Верховна Рада УРСР*; Декларация від 16.07.1990 № 55-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text> (дата звернення: 15.11.2021)
18. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон України від 07.12.1990 № 533-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text> (втратив чинність) (дата звернення: 15.11.2021)
19. Программы Организации Объединённых Наций по населённым пунктам (ООН-Хабитат). URL: <https://unhabitat.org/> (дата звернення: 15.11.2021)
20. Гурнак Е.В. Права городского сообщества в сфере градостроительной деятельности: теория и практика реализации (на примере городских округов): автореф. дисс. насоиск. учён. степени к.ю.н.: 12.00.02. ФГАОУ ВПО «Южный федеральный университет». Ростов-на-Дону, 2013. 28 с.

21. Галиахметов И.А. Доктрина муниципального права Украины: Общетеоретические аспекты и проблемы её определения. *Местное право* 2014 №1. С. 73-85.
22. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Міжнародний документ від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 17.11.2021)
23. Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15.10.1985. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 17.11.2021)
24. Анкваб А. А. Международный договор и система источников муниципального права Российской Федерации: фвтореф. дисс. на соиск. учён. степени к.ю.н.: 12.00.02. Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. М., 2013. 26 с.
25. Сокол Я.В. Муніципальні права: законодавче закріплення. Міжнародна науково-практична конференція «Актуальні питання юридичної теорії та практики: наукові дискусії» СЕКЦІЯ 2. Конституційне право. Муніципальне право. 3–4 грудня 2021 р., м. Харків. С. 45-47.
26. Субботин А.Л. Классификация. М., 2001. 94 с.
27. Бальцій Ю.Ю. Право громадян на участь у місцевому самоврядуванні: поняття та зміст. *Вісник Маріупольського державного університету*. Серія: Право. 2011. Вип.1 С. 65-70.
28. Любченко П. М. Муніципальне право України: навч. посіб. Х.: ФІНИ, 2012. 496 с.
29. Павлюк А.П. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. Київ: НІСД, 2016. 61 с.
30. Тимченко І.Р. Громадська участь в процесі прийняття рішень на рівні територіальних громад: інструменти участі. *Ефективна економіка*. №2, 2019. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/2_2019/55.pdf (дата звернення: 09.11.2021)

31. Шевченко А.О. Правова природа і статус територіальної громади: доктринальний аспект. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*, 2017. № 3 (104). С. 332-342.
32. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 47, ст.256
33. Кравчук В.М. Ефективність консультацій з громадськістю як інструменту народовладдя. *Часопис київського університету права. теорія та історія держави і права. філософія права*. 2015. №2. С. 15-19.
34. Електронна демократія : навч. посіб. / Н. В. Грицяк, С. Г. Соловійов; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Н. В. Грицяк. К.: НАДУ, 2015 66 с.
35. Стрільчук В.А., Сокол Я.В. Форми реалізації муніципальних прав людини. *The XII International Science Conference «About modern problems in science and ways to solve them»*, December 06 – 08, Graz, Austria. 2021. P. 200-202.
36. Будаев А.М. Защита народовластия на местном уровне: вопросы теории и судебной практики. *Труды Института государства и права Российской академии наук* № 5/2012. С. 138-163.
37. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005. 576 с.
38. Мамут Л.С. Народ в правовом государстве. М., 1999. 150 с.
39. Защита прав местного самоуправления судами общей юрисдикции / под ред. В.М. Жуйкова. Т. 2. М., 2003. 422 с.
40. Усманова Р.М. Население как субъект местного самоуправления. *Конституционное и муниципальное право*. 2006. № 5. С. 30–35.
41. Голяк Л.В., Садовнік В.П. Особливості муніципального рівня забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина. *«Young Scientist»* № 12.1 (76.1) December, 2019. С. 33-37.
42. Литвиненко І.Л. Діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню конституційних прав та свобод людини і громадянина: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. К., 2003. 20 с.

43. Трофимова Г.А. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: проблемы теории и правовой регламентации. *Административное и муниципальное право*. № 3 за 2016. С. 223-233.

44. Лазор О. Д. Місцеве самоврядування. Вітчизняний та зарубіжний досвід: навч. посіб. Київ: Дакор, 2004. 560 с.

45. Калиновський Б.В. Відповідальність органів і посадових осіб місцевої публічної влади в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 1 (15). С. 25-39.

46. Юруц Ю. В. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления. *Альманах современной науки и образования* Тамбов: Грамота, 2007. № 7 (7): в 2-х ч. Ч. I. С. 186-188.

47. Салівон Г. І. Муніципально-правові санкції як форма реалізації відповідальності в місцевому самоврядуванні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2015. 201 с.