

УДК 352.07

**С.Ю. РУСАНОВА**, Кримський юридичний інститут Одеського державного університету внутрішніх справ

## **МУНІЦИПАЛЬНІ ПРАВА ЧЛЕНІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ: ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ**

*Ключові слова:* муніципальні права, територіальна громада, самоуправлінський статус особи

На сьогоднішній день права людини стали однією з ключових наукових проблем. Важливість цієї теми не треба доводити, бо права людини є невід'ємною складовою демократичного суспільства, інструментом гуманізації суспільних відносин.

Права людини визначають зміст і спрямованість діяльності органів не тільки на державному, але й на локальному рівні. З розвитком в Україні локальної демократії ця проблематика стала дуже актуальною, адже саме місцеве самоврядування втілює економічні, політичні, соціальні, моральні цінності людства в будь-якій сфері суспільного розвитку. Характеристичні муніципальних прав людини – члена територіальної громади – й присвячено цю статтю.

Зазначимо, що розгляду різних аспектів муніципальних прав особистості присвячено цілу низку наукових досліджень. Даною проблематикою займалися такі вчені, як: В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, М.О. Баймуратов, М.С. Бондар, В.А. Григор'єв, М.І. Корнієнко, М.П. Орзіх, Ю.М. Тодика, В.Ф. Погорілка та інші вчені. Що ж до поняття та класифікації муніципальних прав членів територіальної громади, то ці питання у межах одного монографічного дослідження не розглядалися, хоча у більшості підручників з конституційного, муніципального, адміністративного права їх характеристики присвячуються окремі параграфи чи підрозділи.

Тому метою цієї статті є з'ясування поняття та проведення класифікації муніципальних прав членів територіальної громади, для досягнення якої необхідно вирішити такі завдання: виокремити муніципальні

права від інших конституційних прав особистості; визначити поняття муніципальних прав та провести їх класифікацію. Новизна роботи полягає в дослідженні поняття та класифікації муніципальних прав саме членів територіальних громад та їх самоуправлінського статусу.

Сучасний етап розвитку державності, який пов'язаний з формуванням інститутів громадянського суспільства і соціальної держави, в якості найважливіших правових вимірів сучасного соціального розвитку визнає локальну демократію як простір, де відбувається фактична життєдіяльність людини та проявляються всі її життєві потреби. Саме в таких умовах формуються реальні соціальні та державно-правові механізми захисту прав людини, що є запорукою створення відповідного соціального середовища – простору, вільного від права (правовільного простору), де людина, а в нашому випадку мешканець відповідної території держави – член територіальної громади, може самостійно модифікувати алгоритм своєї поведінки та здійснювати конкретні дії. Тобто, саме на рівні місцевого самоврядування, його інститутів, проявляються складні різнорівневі елементи соціального механізму, спрямованого на здійснення можливості самим громадянам брати активну участь у реалізації, забезпеченні та захисті своїх прав та свобод, у тому числі через інститути місцевого самоврядування [1, с.74].

Права і свободи людини визнаються міжнародним співтовариством. Основним суб'єктом, який їх визначає, встановлює, визнає, легалізує, гарантує їх реалізацію, захищає та здійснює їх охорону, виступає держава. Однак в процесі реалізації цих прав виникає проблема території, у межах якої людина може зазначеними правами і свободами скористатися. У цьому сенсі виникає так званий локальний простір, у межах якого діє місцеве самоврядування і саме з принципу локальної реалізації прав і свобод людини впливає феномен муніципальних прав особистості.

В основу визначення такого феномена М.О. Баймуратовим було вперше покладено

такі аргументи:

а) *практично* всі життєві інтереси та устремління людини реалізує саме на локальному рівні функціонування соціуму як член територіальної громади (за винятком прав на громадянство, на власність, обов'язків щодо військової служби тощо, де вона вступає в прямий контакт з державою);

б) *саме на локальному* рівні функціонування соціуму людина індивідуально чи разом з іншими в рамках територіальної громади продукує так звані локальні інтереси, що стосуються широкого спектра індивідуальних та групових, колективних прав і свобод та виступають саме як права і свободи людини, яких вона потребує і здійснює в різних сферах життєдіяльності особисто чи разом з іншими мешканцями відповідної території держави [2, с.97].

Гуманістичний напрямок місцевого самоврядування та його безпосередній зв'язок із правами людини і громадянина безперечний. Однак у нинішній науці ми знаходимо обмежену кількість наукових праць, присвячених висвітленню місцевого самоврядування через призму прав і свобод людини і громадянина, так і навпаки. Мало хто з вчених виділяв у своїх класифікаціях права у сфері місцевого самоврядування, хоча по своїй суті вони є важливою та самостійною складовою конституційно-правового статусу особи. В науці цей вид прав або взагалі не розглядався, або лише зверталася увага на можливість та перспективність проведення досліджень у цьому напрямі [3]. Найбільш акцентувалася увага на політичному вимірі місцевого самоврядування у контексті прав людини, вказувалося, що місцеве самоврядування необхідне як одна з форм здійснення політичних прав і свобод громадянина [4, с.57].

Однією з фундаментальних наукових праць сьогодення, яка висвітлює феномен муніципальних прав особистості, є дослідження російського вченого М.С. Бондаря, який висвітлює проблеми перманентних взаємовідносин особи з публічною владою у сучасному суспільстві і державі у контексті конституційного забезпечення прав та свобод у місцевому самоврядуванні [5-7].

В сучасній українській науці на сьогоднішній день намітилася тенденція щодо виокремлення як самостійної статусної характеристики особи як члена територіальної громади, яка наділена особливими муніципальними правами. Аналізуючи наукові праці, які стосуються даної проблематики, можна визначити, що муніципальні права членів територіальної громади – це права, які забезпечують реальні можливості кожному жителю брати участь у вирішенні питань місцевого значення. До таких прав відносяться право в управлінні комунальною власністю, право використовувати всі матеріальні та духовні надбання, право відчувати на собі всі позитивні наслідки діяльності органів місцевого самоврядування, які спрямовані на забезпечення прав, свобод, інтересів та життєвих потреб людини [2, с.96-101; 8-9].

Виділення цієї групи прав людини цілком закономірно викликає запитання: які відмінності існують між конституційно-правовим статусом людини і громадянина та правовим статусом особи у місцевому самоврядуванні, коли й на якій стадії право реалізації загальний конституційно-правовий статус трансформується у правовий статус особи як первинного індивідуального суб'єкта місцевого самоврядування, коли конституційні права і свободи видозмінюються у права особистості у сфері місцевого самоврядування [10, с.220].

Відповідь на ці питання полягає у відмінностях публічно-правового зв'язку особи з державою, владою, суспільством, територіальними межами її життєвих функцій. У концептуальному плані правосуб'єктність індивіда як учасника само управлінських відносин необхідно пов'язувати не з політикою – правовою належністю особи до держави (із державним інститутом громадянства), а з його належністю до громадянського суспільства; але не в абстрактному варіанті, а через членство у територіальній громаді [5-7].

Тому, на відміну від конституційно-правового статусу громадянина, який має загальний характер, особа як член територіальної громади має спеціальний правовий статус і саме територіальна громада ви-

ступає партнером особи у сфері місцевого самоврядування.

Важливою рисою муніципальних прав і свобод є також той факт, що в своїй нормативній основі вони мають конституційний зміст і, відповідно, конституційний рівень свого юридичного закріплення. Це має домінуюче значення з точки зору аналізу співвідношення конституційних прав і свобод людини з інститутом муніципальних прав. Говориться про те, що взаємозв'язки і залежності між відповідними інститутами демократії не обмежуються стосунками детермінованості, зумовленості муніципальних прав конституційними правами і свободами в рамках механізму конкретизації останніх до рівня галузевих форм вираження свободи особи. Муніципальні права і свободи мають відносно самостійне значення як нормативно-правовий інститут місцевої самоврядності і, відповідно, важливий інститут муніципальної демократії, який одержує в цій якості конституційне визнання.

На сьогоднішній день в юридичній літературі запропонована нова муніципально-правова категорія – самоуправлінський статус особи, який відображає місце та роль людини у системі місцевого самоврядування як жителя й інтегрує політичні та економічні моменти реального положення фізичних осіб як індивідуальних і спільних учасників самоврядних відносин. Тому до самоуправлінського статусу включають як права індивіда, так і права територіальних громад, тобто колективні права. Це так звані місцеві (територіальні) права і свободи, суб'єктами яких є місцеве співтовариство у цілому, а їх користувачами – кожен член цього співтовариства [5-7].

В інституті місцевого самоврядування конституційні права трансформуються в спеціальні муніципальні права. Отже, реалізація муніципальних прав створює спеціальну правосуб'єктність особи – муніципальну правосуб'єктність, яка складається з муніципальної правоздатності, дієздатності та муніципальної деліктоздатності.

Правове положення людини в системі місцевої самоврядності характеризується органічною єдністю двох груп муніципальних

прав і свобод: а) індивідуальних, які належать кожному громадянину окремо і можуть бути реалізовані окремим членом міського співтовариства незалежно від інших його членів; б) колективних прав, реалізація яких можлива лише за допомогою колективних дій всіх або більшості членів міського співтовариства. За допомогою саме цієї єдності забезпечується з одного боку, особова орієнтація всієї системи місцевої самоврядності і, з іншого, інтеграція автономних, індивідуалістичних початків муніципальної свободи з принципами колективізму, общинності на місцевому рівні організації політичного і економічного життя.

Можна виділити деякі особливості муніципальних прав, а саме:

- *суб'єктний склад*, в який входить не тільки людина, громадянин, член територіальної громади, але й сама територіальна громада;

- *специфічний об'єкт відносин* – влада територіальних громад; питання місцевого значення; функції суб'єктів місцевого самоврядування; об'єкти комунальної власності; місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, місцеві податки і збори, місцеві позики; природні блага, природні ресурси, об'єкти природно-заповідного фонду, земля; духовні блага (освіта, наука, культура та ін.); соціальні блага (об'єкти житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадянського харчування, транспорту і зв'язку, охорони здоров'я, фізкультури і сорту тощо); програми економічного та соціально-культурного розвитку сіл, селищ, міст та цільові програми з інших питань самоврядування; плани підприємств і організацій; адміністративно-територіальний устрій тощо [5-7];

- *особливості нормативного змісту*, який визначається тим, що нормативно – правове забезпечення муніципальних прав повинно здійснюватися не тільки на рівні держави, але й на локальному рівні, шляхом закріплення їх у статутах територіальних громад. Локальний акт нормотворчості, яким є статут громади, не повинен дублювати конституційні норми, а розширювати та конкретизувати їх зміст, закріплювати норми для

окремих категорій громадян (пенсіонерів, молоді та ін.);

- *невідчужуваний*, невід'ємний характер, адже кожен отримує муніципальні права як член територіальної громади, і ніхто не вправі обмежити їх у цих правах;

- *внутрішня єдність*, збалансованість та взаємозумовленість як цілісного нормативно-правового утворення.

Як ми бачимо, муніципальні права членів територіальної громади складають єдиний за своїми функціональним призначенням та юридичними характеристиками самоуправлінський статус особи.

Уже на цьому рівні своєї зрілості, муніципальні права і свободи мають рельєфно виражені характеристики відносно уособленого системного утворення. Свідчення тому є їхня множинність і внутрішньоструктурна диференціація як певної сукупності правових (індивідуальних та колективних) можливостей у сфері муніципальної демократії, що поширюють свою дію на всі основні сфери людської життєдіяльності (політичну, економічну, соціальну, культурну та ін.) та відносно самостійні групи (індивідуальні та колективні) муніципальних прав і свобод [10, с.236].

У першу групу прав і свобод у цій системі входять колективні права членів територіальної громади. Це загальний та первинний рівень здійснення муніципальної влади. До цих прав належать:

- право територіальних громад – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах конституції та законів України;

- право на здійснення місцевої влади безпосередньо;

- право на здійснення місцевої влади через органи місцевого самоврядування;

- право на проведення місцевого референдуму як форми вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення;

- право брати участь у місцевих виборах депутатів і виборних посадових осіб місцевого самоврядування;

- право ініціювати створення та створювати органи самоорганізації населення;

- право на місцеву ініціативу, в порядку якої рада розглядає будь-які питання, віднесені до компетенції органів місцевого самоврядування;

- право на проведення загальних зборів громадян за місцем проживання;

- право проводити громадянські слухання;

- право комунальної власності територіальної громади;

- право на фінансову самостійність (бюджетний процес, податки і збори, місцеві фінанси тощо);

- право на захист місцевого самоврядування.

Цей перелік прав не є вичерпаним, але він демонструє всю широту відповідних колективних прав у сфері місцевого самоврядування, їхній різноплановий зміст та багатоцільове призначення як нормативно-правової основи вираження колективістських начал муніципальної демократії.

Говорячи про систему індивідуальних муніципальних прав, варто зазначити, що у своїй основі вони так само мають конституційне начало закріплення, у тому числі в опосередкованому виді: через колективні права територіальних громад, а також у рамках конституційного інституту основних прав і свобод людини і громадянина, нормативний зміст яких у багатьох випадках включає й самоуправлінські, муніципальні начала. Разом із тим більш детальна регламентація індивідуальних прав забезпечується в рамках поточного законодавства, причому на всіх рівнях муніципально-правового регулювання [10, с.238-239].

До системи індивідуальних муніципальних прав входять:

- право громадян України брати участь у місцевому самоврядуванні, яке є одним з основоположних прав, котре складає генетичну основу всієї системи муніципальних прав члена територіальної громади та його самоуправлінського статусу. Нормативно-правова дія цього права на поточне законодавство і на формування системи муніципальних прав відбувається на досить глибоко-



му рівні конституційної дії. Це означає, що шляхом регламентації саме права на участь в місцевому самоврядуванні зумовлюються основні нормативно-правові параметри тих суб'єктивних можливостей, які можуть бути охарактеризовані в своїй сукупності як муніципальні права члена територіальної громади;

- право громадян ініціювати місцевий референдум та брати участь у його проведенні;
- право обирати та бути обраним до органів місцевого самоврядування;
- право на звернення громадян (індивідуальні та колективні) до органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- право на рівний доступ до муніципальної служби;
- право на отримання достовірної інформації про діяльність органів та посадових осіб муніципальної влади;
- право на оскарження в суді рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Перелік індивідуальних муніципальних прав членів територіальних громад також не є вичерпним. Як зазначалося раніше, дані права розширюються та доповнюються у статутах територіальних громад.

Пріоритетність прав людини у суспільному житті зумовлює перебудову та зміну основних принципів та напрямів розвитку всіх галузей права, у тому числі й адміністративного, тому на новому етапі розвитку українського суспільства необхідно по-новому оцінювати адміністративне право та спиратися на нове ставлення до місця і ролі держави у громадянському суспільстві.

З цього приводу ми підтримуємо думку В.Б. Авер'янова, який зазначає: «Конституція України у ст.3 проголошує головним обов'язком держави утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також встановлює принцип, згідно з яким саме ці права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а вона відповідає перед людиною за свою діяльність. Ця конституційна формула означає підпорядкування усіх державних і правових інститутів суспільства потребам реалізації та захисту прав людини, їх пріоритетність перед іншими цінностями демократичної соціаль-

ної, правової держави.

Отже, головними характеристиками у розумінні адміністративного права мають стати не «управлінська», а тим більше «каральна» його функції, а такі нові функції, як правозабезпечувальна (яка пов'язана із забезпеченням реалізації прав і свобод людини) і правозахисна (яка пов'язана із захистом порушених прав). Саме дві останні функції зумовлюють адміністративно-правовий вимір муніципальних прав і свобод та найповніше відтворюють справжнє суспільне призначення адміністративного права як сукупності правових норм, які регулюють суспільні відносини, що формуються в ході забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб не лише органами виконавчої влади, а й органами місцевого самоврядування, а також у процесі не тільки державного, а й самоврядного управління у сферах «соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку» [11, с.7-10, 73].

Таким чином, муніципальні права членів територіальної громади складають важливу ланку нормативного вмісту всієї системи місцевої самоврядування, завдяки чому інститути локальної демократії отримують чітке спрямування не на адміністративно-державні, а на суспільні структури, на первинність безпосередніх форм участі громадян в рішенні місцевих питань. А самі інститути муніципальної влади в їх законодавчому закріпленні неможливо розглядати у відриві від муніципальних прав, що втілюють в собі суб'єктивні елементи діяльності відповідних інститутів як засоби реалізації кожною особою - членом територіальної громади своїх можливостей брати участь у вирішенні питань місцевого значення, в користуванні матеріальними і духовними благами територіального співтовариства.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Трачук П. А. Участь громадян України у місцевому самоврядуванні: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Трачук Петро Антонович. - К., 2003. - 223 с.

2. Баймуратов М. О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення / М. О. Баймуратов // Юридична освіта і правова держава : зб. наук. праць. – Одеса, 1997. – С. 96-101.

3. Фролов Ю. М. Економічні права і свободи людини і громадянина в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Фролов Юрій Миколайович. - К., 2004. – 238 с.

4. Смоленський М. Б. Местное самоуправление – институт гражданского общества / М. Б. Смоленский // Юридический вестник Российск. гос. ун-та. – 2001. - № 3. – С. 57.

5. Бондарь Н. С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации / Н. С. Бондарь. – Ростов-на-Дону : Изд-во Ростов. ун-та, 1998. – 250 с.

6. Бондарь Н. С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении / Н. С. Бондарь. – М. : Изд-во Городец, 2004. – 352 с.

7. Бондарь Н. С. Местное самоуправление и муниципальные права граждан / Н. С. Бондарь // Местные советы в условиях политических и экономических реформ : сб. науч. работ. – М., 1991. – С. 77-88.

8. Гараждаев Д. Защита прав граждан как членов территориального коллектива / Д. Гараждаев, В. Курагин // Юридический вестник. – 1995. - № 2. – С. 91-93.

9. Литвиненко І. Л. Особливості муніципально-правового статусу людини і громадянина в Україні / І. Л. Литвиненко // Держава і право : зб. наук. праць. Юрид. і політ. науки. – 2000. – Вип. 8. – С. 175-182.

10. Батанов О. В. Муніципальне право України : підруч. / О. В. Батанов. – Х. : ТОВ «Одисей» 2008. – 528 с.

11. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. у двох томах / за ред. В. Б. Авер'янова. - К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.

*Русанова С. Ю. Муніципальні права членів територіальної громади: поняття та класифікація / С. Ю. Русанова // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 369–374 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09rcjptk.pdf>*

Розглядаються питання особливості поняття, класифікації та змісту муніципальних прав членів територіальної громади; акцентується увага на самоуправлінському статусу особи в муніципальних відносинах. Дається класифікація муніципальних прав, як певної сукупності правових (індивідуальних та колективних) можливостей у сфері місцевої демократії.

\*\*\*

*Русанова С.Ю. Муниципальные права членов территориальной громады: понятие и классификация*

Рассматриваются вопросы особенностей понятия, классификации и содержания муниципальных прав членов территориальной громады; акцентируется внимание на самоуправленческом статусе лица в муниципальных отношениях. Дается классификация муниципальных прав, как определенной совокупности индивидуальных и коллективных возможностей в сфере местной демократии.

\*\*\*

*Rusanova S.Y. Municipal Rights for the Members of Territorial Society: Concept and Classification*

The questions of feature concept, classification and maintenance of municipal rights for the members of territorial society are examined; attention is accented on to administrative status of person in municipal relations. It is given the classification of municipal rights as a certain aggregate of legal (individual and collective) possibilities in the field of local democracy.