

УДК 352.075

ГРАБИЛЬНИКОВА Тетяна Леонідівна,
аспірант ДРІДУ НАДУ

ПОНЯТТЯ ПРАВ ЧЛЕНІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

Розглядаються поняття та зміст прав членів територіальної громади у сфері місцевого самоврядування як складного соціально-правового явища, яке поєднує встановлені Конституцією України права і свободи людини та громадянина і муніципальні права членів територіальної громади, передбачені законодавством про місцеве самоврядування і статутами територіальних громад.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальна громада, члени територіальної громади, жителі, громадяни, конституційні права і свободи, муніципальні права.

Грабильникова Т. Л. Понятие прав членов территориальной общины в местном самоуправлении

Рассматриваются понятие и содержание прав членов территориальной общины в сфере местного самоуправления как сложного социально-правового явления, объединяющего установленные Конституцией Украины права и свободы человека и гражданина Украины и муниципальные права, предусмотренные законодательством о местном самоуправлении и уставами территориальных общин.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальная община, члены территориальной общины, жители, граждане, конституционные права и свободы, муниципальные права.

Grabylnikova T. L. The notion of the rights of members of the territorial community in local government

The concept and content of rights of members of territorial community in the sphere of local government as a complex socio-legal phenomenon, combining the Constitution of

Ukraine established the rights and freedoms of man and citizen of Ukraine and municipal rights stipulated by the Local Government Act and the statutes of territorial communities.

Key words: local government, territorial community, members of territorial bulk, residents, citizens, constitutional rights and freedoms, municipal law.

Постановка проблеми. Місцеве самоврядування, будучи відповідно до ст. 5 Основного Закону України самостійною формою здійснення народом належної йому влади, водночас є і правом громадян, населення певної території самостійно вирішувати питання місцевого значення за належністю до відповідних територіальних громад. У контексті сутності місцевого самоврядування права членів територіальної громади переважно розглядаються через їх право брати участь у ньому, тобто переважно в управлінському аспекті, що безсумнівно є справедливим. Водночас соціальне призначення місцевого самоврядування полягає в забезпеченні життєдіяльності членів територіальних громад, реалізації їх індивідуальних і колективних інтересів. Тому на сучасному етапі суспільного розвитку в Україні, поряд з проблемами соціально-економічного, політичного, культурного характеру важливого значення набуває проблема реального забезпечення прав членів територіальної громади шляхом гармонійного поєднання конституційних зasad самоцінності людської особистості, невідчужуваності її прав та індивідуальності з ідеями колективного, общинного самоврядування. У цьому контексті постає питання щодо визначення поняття та змісту прав членів територіальної громади, оскільки в науковій літературі існують різні підходи щодо розуміння.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми прав членів територіальної громади розглядалися в працях як вітчизняних, так і зарубіжних учених: В. Б. Авер'янова, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, Н. С. Бондаря, В. І. Борденюка, С. П. Бритченка, Л. К. Воронової, С. В. Гавриша, Р. К. Давидова, В. С. Журавського, О. В. Зайчука, В. М. Кампа, О. Л. Копиленка, П. М. Любченка, І. Л. Литвиненко, Н. Р. Нижник, М. П. Орзіха, В. Ф. Погорілка, М. О. Пухтинського, П. А. Ткачука, О. Н. Ярмиша та ін., у яких закладені теоретичні основи прав людини в місцевому самоврядуванні. Водночас питання прав членів територіальної громади в Україні ще недостатньо досліджено в науці конституційного, муніципального права та науці державного управління, що й обумовило актуальність його дослідження.

Мета статті – розкрити поняття та зміст прав членів територіальної громади у сфері місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Права членів територіальної громади є складним соціально-правовим явищем, яке включає в себе права членів територіальної громади і права людини і громадянина в місцевому самоврядуванні, які є різними соціально-правовими категоріями, що обумовлюється їх різною соціально-правовою природою. Його змістовна сутність визначається Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими державними нормативно-правовими актами і статутами територіальних громад. Саме цим пояснюється відсутність єдиної думки серед науковців щодо единого розуміння прав членів територіальної громади.

Російський учений М. С. Бондарь 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 [2, 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 [4, 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 [8, с. 369]. О. В. Батанов, розглядаючи місцеве самоврядування через призму прав і свобод людини і громадянина, визначає муніципальні права як визнані та гарантовані державою природні можливості людини та її асоціацій (територіальних громад) самостійно та під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення в різних сферах суспільного життя, зокрема політичній, економічній, соціальній, культурній, екологічній та ін. [1, с. 227]. Наведені визначення, будучи різними за своїм змістом, слушно підkreślують самоврядний (муніципальний) аспект прав членів територіальної громади.

Водночас, справедливо наголошує П. М. Любченко, важливою рисою муніципальних прав і свобод є також той факт, що у своїй нормативній основі вони мають конституційний зміст і, відповідно, конституційний рівень свого юридичного закріплення. При цьому ці права та свободи характеризуються наявністю як загальних

ознак, властивих усім іншим суб'єктивним правам та свободам, так і деяких особливостей муніципально-галузевого порядку [5, с. 10]. Це має принципове значення з позиції аналізу співвідношення конституційних прав та свобод з інститутом муніципальних прав та свобод.

Серцевину всієї системи муніципальних прав і свобод особистості, її самоуправлінського статусу становить конституційне право на участь у місцевому самоврядуванні, яке можна розглядати як визнані або встановлені та гарантовані Конституцією України можливості людини і громадянина та її асоціацій (територіальних громад) на виявлення своєї індивідуальної та колективної волі щодо вирішення питань місцевого значення в різних сферах місцевого життя: політичній, економічній, соціальній, культурній та ін. [6, с. 108].

З огляду на те що в селах, селищах, містах живуть громадяни України, які є їх жителями, а тому й членами відповідних територіальних громад, які в сумарному вигляді являють собою громадян України як народ, безсумнівним є те, що конституційно-правова природа прав членів територіальної громади в Україні базується на нормах ст. ст. 5, 38 та розділів II і XI Конституції України, оскільки вони є носіями всіх прав, свобод та обов'язків, закріплених в Основному Законі України.

Конституційні права і свободи – це встановлені українською державою, закріплені в її Конституції та інших законодавчих актах певні можливості, які дозволяють кожному громадянинові обирати відповідний вид своєї поведінки, користуватися політичними, соціально-економічними свободами та соціальними благами як в особистих, так і суспільних інтересах [7, с. 186]. Закріплені в Конституції України права і свободи людини є базовими для галузі вітчизняного муніципального права, що відображені в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», інших законах та підзаконних нормативно-правових актах у даній сфері. Звідси права громадян, що регулюються нормами муніципального права, є похідними від конституційних прав і свобод людини і громадянина, конкретизуються в багатьох законах і підзаконних нормативних актах, забезпечуються як державними органами, так і органами місцевого самоврядування відповідно до їх місця в системі публічної влади, функцій та повноважень.

Питання місцевого значення – це питання (справи), пов'язані з життєдіяльністю людей та розвитком територіальної громади, що випливають із колективних інтересів

жителів – членів цієї територіальної громади, віднесені Конституцією та законами України до предметів відання місцевого самоврядування, а також інші питання, які не належать до виключної компетенції органів державної влади України.

Аналіз статей другого розділу Конституції України дає змогу класифікувати права та свободи людини і громадянина, з огляду на характер суспільних відносин, які вони відображають, на такі групи: громадянські права та свободи; політичні права та свободи; соціальні права та свободи; економічні права та свободи; культурні права та свободи. Перелік конституційних норм, які регламентують відносини щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина у сфері місцевого самоврядування, як справедливо наголошує П. М. Любченко, доволі значний, до якого, зокрема, він 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);

- право громадян на безоплатне отримання медичної допомоги в комунальних закладах охорони здоров'я (ст. 49);
- право громадян на освіту, яке забезпечується доступністю і безоплатністю освіти в комунальних навчальних закладах (ст. 53);
- право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55);
- право громадян на відшкодування за рахунок місцевого бюджету матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб під час здійснення ними своїх повноважень (ст. 56) [5, с. 160].

Зазначений перелік загалом охоплює всі сторони економічного, політичного, соціального і культурного життя територіальної громади.

Іншу картину спостерігають дослідники прав членів територіальних громад у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», у ст. 3 якого йдеться про право громадян України на участь у місцевому самоврядуванні. При цьому найбільш важливі «складові» права громадян на участь у місцевому самоврядуванні закріплюються в цьому законі окремо: право обирати та бути обраними до органів місцевого самоврядування (ст. 45); право на участь у референдумі (ст. 7); право на участь у загальних зборах громадян за місцем проживання (ст. 8); право ініціювати в місцевих радах (у порядку місцевої ініціативи) будь-яке питання, віднесене до відання місцевого самоврядування (ст. 9) тощо. Таким чином, наявні декілька аспектів конституційної інтерпретації права на місцеве самоврядування як права громадян України, колективного права територіальної громади та гарантії реалізації і захисту цих прав [3, с. 972].

Аналіз повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, передбачених у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», свідчить, що ці органи мають виключні, власні та делеговані повноваження щодо практичної реалізації як основних конституційних прав членів територіальних громад, так і їх права на участь у здійсненні місцевого самоврядування. Так, відповідно до цього Закону виконавчі органи сільських, селищних, міських рад мають відповідні повноваження в різних сферах забезпечення прав членів територіальних громад: соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку: у галузі бюджету, фінансів і цін; щодо

управління комунальною власністю; житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; будівництва; освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; регулювання земельних відносин та охорони навколошнього природного середовища; соціального захисту населення; в галузі зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи; щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою; щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; інші повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

До виключних повноважень місцевих рад закон відносить: прийняття відповідно до законодавства рішень щодо організації проведення референдумів та виборів органів державної влади, місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови; прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення; прийняття рішень про об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та про вихід із них; затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування; затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації; встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти та порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність.

Висновки. Таким чином, права членів територіальної громади являють собою складне соціально-правове явище, змістовна сутність якого визначається Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими державними нормативно-правовими актами і статутами територіальних громад. Права членів територіальної громади поділяються на два основних види: 1) конституційні права людини і громадянина, що мають забезпечуватись органами місцевого самоврядування через їх функції і повноваження; 2) права членів територіальної громади на участь у здійсненні місцевого самоврядування.

Зазначені права членів територіальної громади значною мірою визначають зміст і спрямованість діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування і мають перспективи подальших розвідок у напрямі вдосконалення створення оптимальних умов для життєзабезпечення та гармонійного розвитку людини в місцевому самоврядуванні і реалізації невід'ємного права членів територіальних громад на участь у здійсненні місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. **Батанов О. В.** Муніципальне право України : підручник / О. В. Батанов. – Х. : Одіссея, 2008. – 528 с.
2. **Бондарь Н. С.** Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации / Н. С. Бондарь. – Ростов н/Д. : Изд-во Ростов. ун-та, 1998. – 250 с.
3. **Конституція України.** Науково-практичний коментар / редкол. : В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш [та ін.] ; Нац. акад. прав. наук України. – 2-е. вид., переробл. і допов. – Х. : Право, 2011. – 1 128 с.
4. **Литвиненко І. Л.** Діяльність органів місцевого самоврядування по забезпечення конституційних прав та свобод людини і громадянина : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Литвиненко Ірина Леонідівна ; Хмельницький ін-т регіонального управління та права. – Хмельницький, 2002. – 234 с.
5. **Любченко П. М.** Муніципальне право України : навч. посіб. / П. М. Любченко. – Х. : ФІНН, 2012. – 496 с.
6. **Прієшкіна О. В.** Конституційний лад України: актуальні питання становлення, інституціоналізації та розвитку : монографія / О. В. Прієшкіна. – О. : Фенікс, 2008. – 280 с.
7. **Права громадян у сфері виконавчої влади:** адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Наук. думка, 586 с.
8. **Русанова С. Ю.** Муніципальні права членів територіальної громади: поняття та класифікація / С. Ю. Русанова // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 369 – 374.