



## КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

**І. С. Демченко**

аспірант Інституту законодавства  
Верховної Ради України (м. Київ)

УДК 342.726

### МІСЦЕ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ У СИСТЕМІ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА

*Статтю присвячено дослідженню нової для сучасної науки конституційного та муніципального права категорії “муніципальних прав людини”. Автор розглядає та здійснює порівняльний аналіз змісту поняття “муніципальні права людини”, надає його власне визначення. Також автор досліджує проблеми визначення місця муніципальних прав людини у системі конституційних прав і свобод людини і громадянина.*

*Статья посвящена исследованию новой для современной науки конституционного и муниципального права категории “муниципальных прав человека”. Автор рассматривает и осуществляет сравнительный анализ содержания понятия “муниципальные права человека”, предоставляет его собственное определение. Также автор исследует проблемы определения места муниципальных прав человека в системе конституционных прав и свобод человека и гражданина.*

*This article is dedicated to the study of new modern science of constitutional and municipal law categories of “municipal human rights”. The author examines and provides a comparative analysis of the content of the term “municipal human rights”, provides its own definition. The author also explores the problems determining the location of municipal human rights system, constitutional rights and freedoms of citizens.*

Розвиток інституту місцевого самоврядування нерозривно пов'язаний із проблематикою прав і свобод людини. Адже, саме на рівні територіальної громади існує можливість для людини реалізувати значну частину своїх конституційних прав і свобод. Права людини і громадянина та розвиток місцевого самоврядування є одними із ключових проблем сучасної науки конституційного права, оскільки їх значення для розвитку демократії, громадянського суспільства є надважливим. Незаперечним є те, що відповідно до ст. 3 Конституції України [1], людина визнається найвищою соціальною цінністю. В свою чергу, утвердження і забезпечення її прав і свобод є головним обов'язком загальнодержавних, регіональних та місцевих органів державної влади. В цьому сенсі важливе значення відіграють муніципальні права людини, дослідження місця яких у системі конституційних прав і свобод людини і громадянина присвячено цю статтю.

Незважаючи на новизну проблеми, що досліджується, муніципальні права людини вже ставали об'єктом деяких наукових досліджень. Цією проблемою займалися: В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, М. О. Баймуратов, В. А. Григор'єв, М. І. Корнієнко,



М. П. Орзіх, Ю. М. Тодика, В. Ф. Погорілко тощо. Особливу увагу цьому питанню приділяє російський вчений Н. С. Бондарь. Щодо проблематики прав людини у сфері місцевого самоврядування, особливо у контексті виникнення та реалізації її прав та свобод шляхом формування окремої та специфічної групи прав — муніципальних прав людини, то у вітчизняній муніципально-правовій науці дане питання фактично не досліджувалось. Початком таких наукових пошуків в Україні можна вважати, зокрема, праці М. О. Баймуратова, що присвячені проблемам сутності та становлення локальної системи прав людини, В. А. Григор'єва і О. В. Батанова — з питань формування системи муніципальних прав особистості в рамках публічної самоврядної (муніципальної) влади. У підручниках з конституційного, адміністративного, муніципального права дане питання розглядається уривчасто та неповно. Це є свідченням того, що у науці, насамперед, конституційного права, немає праць, які б висвітлювали значимість муніципальних прав людини як для розвитку місцевого самоврядування, так і для прав і свобод людини та громадянина.

Метою даної статті є дослідження місця муніципальних прав людини у системі конституційних прав і свобод людини та громадянина, для досягнення якої необхідно вирішити такі завдання: дослідити та надати визначення муніципальним правам людини; з точки зору усталеної теорії конституційного права визначити місце муніципальних прав людини у системі конституційних прав і свобод людини та громадянина.

Питання муніципальних прав людини, в першу чергу, пов'язане з відходом від радянської системи управління на місцях, формуванням теорії національного муніципального права. В даному контексті формування окремої, специфічної групи прав — муніципальних прав людини стало питанням часу.

Перед розкриттям питання щодо визначення поняття “муніципальні права людини”, необхідно розглянути питання стосовно співвідношення категорій “людина”, “громадянин”, “житель”, “член територіальної громади”, оскільки різними фахівцями, науковцями застосовуються різні категорії при визначенні муніципальних прав.

Людина — соціальна істота, що народжується, живе, спілкується у певному суспільстві за відповідних соціально-історичних умов [2, с. 30]. Людина, як мешканець певної території [3, с. 88]. У цьому контексті дане поняття співпадає з поняттям “житель”. У свою чергу поняття “громадянин України” — особа, яка набула громадянство України в порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України [4]. Саме право громадян на участь у місцевих референдумах, вільно обирати та бути обраними до органів місцевого самоврядування закріплено у ст. 38 Конституції України. Також згідно із ст. 3 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [5] саме громадяни реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад.

З іншого боку, згідно із ст. ст. 140, 141 Конституції України [1] визначено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів. Відповідно до визначення, що міститься у ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [5], територіальна громада — це є жителі. Тобто основним суб'єктом правовідносин виступає житель, або краще мешканець — член відповідної територіальної громади. Закон України “Про органи самоорганізації населення” [6] також застосовує поняття “житель”. Слід констатувати, що законодавчо не закріплено поняття “житель”. Виходячи із ст. 26 Конституції України [1], іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, як і громадяни України. Ст. 33 Основного закону [1] гарантує кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, свободу пересування та вільний вибір місця проживання. Тобто, місце проживання особи на території відповідної територіальної громади є беззаперечною підставою для володіння нею комплексом муніципальних прав.

На підставі зазначених конституційних норм, та виходячи із дефініції, що міститься у ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [5] можна визначити жителів, як фізичних осіб, що на законних підставах перебувають на території України та об'єднані місцем проживання у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями.

Вважаємо, що категорія “житель” згідно із вищенаведеним співпадає за своїм змістом з категорією “члени територіальної громади”.

Принагідно зауважимо, що мати права у сфері місцевого самоврядування можуть не лише громадяни, а й іноземці, особи без громадянства, які на законних підставах перебувають на території відповідної територіальної громади. Про це йдеться і в Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні [7], однак на даний момент



ця Конвенція не підписана Україною.

Розглянемо підходи до визначення поняття “муніципальні права людини”.

Згідно із визначенням, яке надає М. О. Баймуратов, муніципальні права членів територіальної громади — це права, які забезпечують реальні можливості кожному жителю брати участь у вирішенні питань місцевого значення. До таких прав належать: 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 [8, с. 96–101].

І. Л. Литвиненко [9] визначає їх як специфічну правову категорію, що характеризує особливий статус особи як мешканця територіальної громади.

Г. Танаджи надає визначення муніципальних прав як основний прав людини, бо саме вони інтегрують, структурують, конституують фактично весь комплекс загальних прав людини шляхом їх локальної індивідуальної та колективної реалізації, одночасної та повсякденної інтерпретації, ординарного та екстраординарного виконання, ретроспективного та перспективного розвитку, що робить їх стрижневою, важливою та невід’ємною складовою конституційно-правового статусу особи [10, с. 131–137].

С. Ю. Русанова вказує, що 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 [11, с. 369–374].

Варто звернути увагу на дослідження російського вченого Н. С. Бондаря [12], який зазначає, що, по-перше, муніципальні права і свободи громадян РФ — це є правовий інститут. По-друге, ним надано поняття муніципальних прав і свобод — під якими розуміються ті права, що забезпечують реальні можливості кожному члену місцевого співтовариства брати участь у вирішенні питань місцевого значення, в управлінні муніципальною власністю, користуватися духовними та матеріальними благами, що розподіляються відповідно до територіального принципу, безперешкодно здійснювати особисто свободу на підставі безпеки та недоторканості людини у місцевому співтоваристві. По-третє, обґрунтовується нова правова категорія — самоуправлінський статус особи як жителя місцевого співтовариства. Даний статус 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 в цілому, а їх користувачами — кожен член цього співтовариства [11, с. 369–374]. Безумовно, можна погодитися з тезою, що муніципальні права і свободи громадянина є правовим інститутом, під яким розуміються певний набір прав. Проте стосовно “самоуправлінського статусу особи” як жителя місцевого співтовариства, то із запропонованою категорією можна погодитися лише частково. Варто погодитися із О. В. Батановим [15, с. 326], який за відсутності належного нормативно-правового та законодавчого закріплення муніципальних прав людини, довів реальну можливість виділити їх відповідні види (політичні, економічні, соціальні, культурні та інші) та відносно самостійні групи (індивідуальні та колективні). Говорити, що у колективних муніципальних правах людини, член місцевого співтовариства є споживачем, не є коректним. Вважаю, що житель — член відповідного місцевого співтовариства, лише спираючись на свою соціально-політичну, економічну, громадську активність має реальну практичну можливість реалізувати свої колективні права. Тобто колективні муніципальні права належать членам територіальних громад. Колективні і індивідуальні муніципальні права людини знаходяться між собою у кореляційному зв’язку. Так, колективне право територіальної громади на місцевий референдум корелює із індивідуальним правом громадян — її членів на участь у місцевому референдумі.

Підсумовуючи вищенаведене, вважаємо за необхідне запропонувати визначення категорії “муніципальні права людини” у об’єктивному та суб’єктивному розумінні. У об’єктивному розумінні муніципальні права людини є конституційним правовим інститутом, що об’єднує правові норми, які закріплюють права і свободи людини та громадянина брати участь у вирішенні питань місцевого значення, та є складовою конституційно-правового статусу людини в Україні. У суб’єктивному розумінні, муніципальні права людини є закріпленими у відповідних нормах права реальні можливості кожному жителю-члену територіальної громади, який проживає на території відповідної територіальної громади, брати участь у вирішенні питань місцевого значення, особисто або у складі колективу, у формі та у спосіб, що визначені Конституцією України, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” та іншими чинними



нормативно-правовими актами, як загальнодержавного, так і локального характеру.

Питання стосовно місця муніципальних прав людини у системі конституційних прав і свобод людини та громадянина частково розглядалося вище, проте необхідно більш детально розглянути дане питання. Відповідно до загально прийнятого визначення конституційні права і свободи людини — це закріплені в Конституції України права і свободи, які належать кожній людині, незалежно від наявності чи відсутності правового зв'язку між нею і Українською державою [2, с. 46]. Варто зазначити, що деякі вчені не розглядають “муніципальні права людини” як самостійний елемент системи конституційних прав і свобод людини і громадянина. Вони виділяють лише конституційні права людини у сфері місцевого самоврядування.

Розглянемо основні підходи з даного питання.

З одного боку, існує позиція, відповідно до якої, одне із основоположних політичних прав громадян України, що закріплене у ст. 38 Конституції України [1], — право вільно обирати та бути обраним до органів місцевого самоврядування, користуватися правом рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування — входить за своїм змістом до права брати участь в управлінні державними справами. П. М. Рабинович та М. І. Хавронюк також зазначають, що змістом цього права є права, передбачені у ст. 38 Конституції України, але водночас до форм участі громадян в управлінні державними справами також відносять місцеве самоврядування [13, с. 203].

Іншої точки зору дотримується Н. П. Гаєва, яка вважає, що право громадян брати участь в управлінні державними справами є комплексним системним утворенням, що включає до свого змісту перелічені вище права передбачені ст. 38 Конституції України [14, с. 125].

Найбільш слушно, на мою думку, точку зору, поділяє ряд вчених, що обґрунтовує позицію про наявність специфічної групи “муніципальних прав людини”. Як влучно зазначає О. В. Батанов, 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 правореалізації 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 [15, с. 220]. Дане питання і стало причиною для широкого поширення теорії, яка виходить із системного порівняльного аналізу між конституційно-правовим статусом людини і громадянина та правовим статусом особи у місцевому самоврядуванні. Відповідно до даної теорії, системно порівняльний аналіз демонструє, що на відповідній стадії правової реалізації загальний конституційно-правовий статус трансформується у правовий статус особи як первинного індивідуального суб'єкта місцевого самоврядування, коли конституційні права і свободи людини та громадянина передаються на локальний рівень для індивідуального та групового “споживання” і транспонуються, модифікуються на локальному рівні існування соціуму відповідно до потреб особистості та територіальних спільнот — мікроколективів (трудовий колектив, громадська асоціація, територіальна громада тощо) і у широкому розумінні проявляються як права особистості у сфері місцевого самоврядування [10, с. 131–137].

Підсумовуючи вищезазначене, вважаю, що введення у систему конституційних прав і свобод людини — муніципальних прав і свобод людини є заходом передчасним, оскільки це у найгіршому випадку лише видозмінить та деструктуризує усталені уявлення про класифікацію конституційних прав і свобод, а в найкращому призведе до виникнення нової підстави для класифікації конституційних прав: прав людини у відносинах із державою (державно-конституційні права людини) та прав людини у відносинах із територіальною громадою (муніципальні права людини).

Дослідивши проблеми поняття муніципальних прав людини та визначивши місце муніципальних прав людини у системі конституційних прав і свобод людини та громадянина, варто зазначити, що подальший розвиток теоретичних розробок проблеми “муніципальних прав людини” є надзвичайно важливим та перспективним. Здійснений аналіз та запропоновані у даній статті визначення мають стати лише частиною кропіткої наукової роботи з вдосконалення як праворозуміння, так і правозастосування прав людини суб'єктами правовідносин. Незаперечним є факт, що будь-яка класифікація носить досить умовний характер. Важливим є лише те, що конституційні права і свободи людини та громадянина як правова категорія являють собою досить розгалужену і водночас внутрішньо погоджену систему. На першому етапі, роль муніципальних прав людини може характеризуватися наступним: бути інтегруючим правовим явищем — тобто механізмом, що дозволяє людині реалізувати свої права, можливості та задовольнити інтереси у суспільному житті.



Відповідно до ст. 3 Конституції України [1] людина визнається найвищою соціальною цінністю, а утвердження і забезпечення її прав і свобод є головним обов'язком держави. Варто погодитися з П. А. Трачуком [16], що саме на рівні місцевого самоврядування, його інститутів існують правові засоби та механізми, які спрямовані на здійснення можливості самим громадянам брати активну участь у реалізації, забезпеченні та захисті своїх прав і свобод, у тому числі через інститути місцевого самоврядування. Саме тому обов'язком демократичної, соціальної держави є забезпечення можливості реалізації людиною своїх муніципальних прав, як мешканця відповідної території, що стане запорукою для досягнення ідеалів правової держави та громадянського суспільства.

**Список використаних джерел**

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Текст] // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Конституційне право України. Академічний курс [Текст] : [підруч.] : У 2 т. / За заг. ред. Ю. С. Шемпученка. — К. : Юридична думка, 2008. — Т. 2. — 800 с.
3. Батанов, О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні [Текст] : [монографія] / О. В. Батанов ; за заг. ред. В. Ф. Погорілка. — К. : Ін Юре, 2003. — 512 с.
4. Про громадянство України [Текст] : Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-III // ВВР. — 2001. — № 13. — Ст. 65.
5. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // ВВР. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
6. Про органи самоорганізації населення [Текст] : Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III // ВВР. — 2001. — № 48. — Ст. 254.
7. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні від 05.02.1992 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_318](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_318).
8. Баймуратов, М. О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення [Текст] / М. О. Баймуратов // Юридична освіта і правова держава : зб. наук. праць. — Одеса, 1997. — С. 96–101.
9. Литвиненко, І. Л. Діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню конституційних прав та свобод людини і громадянина [Текст] : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “конституційне право” / І. Л. Литвиненко ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. — К., 2003.
10. Танаджи, Г. Муніципальні права людини: теоретичні та аксіологічні підходи до поняття та визначення [Текст] / Г. Танаджи // Порівняльно-правові дослідження : Міжнародний науковий журнал. — 2008. — № 2. — С. 131–137.
11. Русанова, С. Ю. Муніципальні права членів територіальної громади: поняття та класифікація [Текст] / С. Ю. Русанова // Форум права. — 2009. — № 2. — С. 369–374.
12. Бондарь, Н. С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации [Текст] : автореферат дисс. на соиск. учен. степ. д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 “конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право” / Н. С. Бондарь ; Саратовская государственная академия права. — Саратов, 1997. — 48 с.
13. Рабінович, П. М. Права людини і громадянина [Текст] : [навч. посіб.] / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк — К. : Атіка, 2004. — 464 с.
14. Конституційні права, свободи і обов'язки людини і громадянина в Україні [Текст] / За ред. Ю. С. Шемпученка — К. : Юридична думка, 2008. — 252 с.
15. Батанов, О. В. Муніципальне право України [Текст] : [підруч.] / О. В. Батанов. — Х. : Одисей, 2008. — 528 с.
16. Трачук, П. А. Участь громадян України у місцевому самоврядуванні [Текст] : автореф. дисер. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “конституційне право” / П. А. Трачук ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К., 2003.

*Рекомендовано до друку відділом проблем розвитку національного законодавства  
Інституту законодавства Верховної Ради України  
(протокол № 32 від 18 січня 2010 року)*

Надійшла до редакції 03.02.2010

