Науково-методологічні проблеми дослідження публічно-самоврядної (муніципальної) влади територіальних громад

О. Батанов
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України

Нині права людини є однією з ключових наукових проблем, що вивчаються з різноманітних позицій: філософсько-гуманістичного погляду, в аспекті сутності та явища публічної влади, принципів перебудови політичної та правової систем, проведення соціально-економічної та культурної політики, боротьби з екологічними загрозами й злочинністю тощо.

Важливість та актуальність цієї теми не треба доводити, оскільки права людини є органічним компонентом демократичного політичного простору, інструментом гуманізації суспільних відносин, формування творчої особистості та становлення постіндустріального суспільства. На права людини покладають вирішення ряду внутрішніх, міжнародних та глобальних завдань. Вони наявні практично в кожній сфері людського буття і пов'язані з утвердженням у громадській свідомості ідеї свободи особистості.

Сучасна філософія робить закономірний висновок про необхідність розроблення теоретичних інновацій, мета яких — побудова цілісного образу людини, опис механізмів, які забезпечують цю цілісність, проникнення в структуру людської особистості, максимально точне відтворення об'єктивних зв'язків і зведення їх у єдину теоретичну картину світу, що можливо на основі методології соціального гуманізму. Тобто проблема людини стає тим вузловим пунктом, на який мають орієнтуватися всі елементи наукового дослідження[1].

Такий концептуальний підхід дає змогу дослідити не лише цінність людської особистості як категоріальний синтез соціально-філософської методології, а й проаналізувати людину, її життя, права і свободи, честь і гідність у контексті сучасного конституціоналізму, муніципалізму та муніципальної влади територіальних громад як ціннісної детермінанти демократичного розвитку суспільства і держави. У цьому контексті формування істинного уявлення про людину, її права і свободи з подальшим аналізом у незмінній формі здійснюється за допомогою рефлексивної методики, що створює безпосередній зміст соціально-філософської теорії та юридичної антропології. Нове бачення про сучасну людину у контексті становлення інститутів локальної демократії та інституціоналізації муніципальної влади детермінує вимоги її переорієнтації до суто людських проблем — по суті проблем місцевого значення, дослідити які можна за допомогою специфічної комбінації методів і особливого понятійного апарату соціальної філософії, соціології, політології, психології та сучасної юридичної теорії. Онтологічний, гносео-

[1] *Грецова О. Г.* Людина як мета і предмет соціально-філософської рефлексії: Автореф. дис. ... канд. філос. наук / О. Г. Грецова. — Запоріжжя, 2003. — С. 7.

логічний, логіко-історичний, діалектичний, синергетичний, феноменологічний, герменевтичний, системний, структурний, функціональний методи становлять основу методології і дають змогу побудувати цілісну систему знань про людину, що сприяє адекватному розумінню її взаємин зі світом, суспільством, державою, місцевими співтовариствами та іншими індивідами[1].

На нашу думку, ідея цінності людської особистості, верховенства її прав та свобод найбільш рельєфно виявляється на локальному рівні — у межах місцевого самоврядування та процесів інституціоналізації муніципальної влади територіальних громад. Адже визнання та становлення в Україні місцевого самоврядування, глибокі економічні й політичні перетворення в суспільстві, формування на цій основі нової демократичної державності безпосередньо пов'язані з виробленням і практичною реалізацією принципово нових для нас підходів до прав людини, до вирішення як загальнодержавних, так і регіональних, а також місцевих проблем у цій сфері.

Місцеве самоврядування фіксує у собі політичні, економічні, духовно-моральні цінності та соціальні досягнення людства в будь-якій галузі суспільного розвитку. Також на цьому рівні організації публічної влади відбувається діалектичне поєднання волі законодавця з конкретними інтересами місцевого населення, яке стає не лише первинним суб'єктом локальних конституційно-правових відносин, а й основним суб'єктом управлінських, адміністративно-правових відносин, що є однією з характерних рис місцевого самоврядування. У зв'язку з цим варто підтримати позицію О. Єрьоміна, який вважає, що єдино можливим шляхом здійснення людиною публічної діяльності в рамках будь-якого співтовариства (за обов'язковості нормативного регулювання подібної поведінки) є реалізація наявних у неї прав і свобод. Через сукупність суб'єктивних прав і свобод можна розглянути весь спектр відносин, що виникають у процесі спільної діяльності людей[2].

З огляду на це можна стверджувати, що демократична модернізація соціально-економічної, політико-правової, культурної та всіх інших сфер української державності, діяльність органів та посадових осіб публічної влади, що виконують регулятивно-управлінські функції, у тому числі й суб'єктів місцевого самоврядування, мають відбуватися на засадах загальноцивілізаційних цінностей, проголошених Конституцією України: забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя; розвиток і зміцнення демократизму, гуманізму; верховенство права, розбудова громадянського суспільства тощо[3].

---

[1] Див. детально: *Грецова О. Г.* Общенаучные принципы и методы адекватного понимания человека в философской антропологии / О. Г. Грецова // Нова парадигма. Альманах наукових праць. — Запоріжжя: Просвіта, 2000. — Вип. 15. — С. 23–29.

[2] *Еремин А. Р.* Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: Конституционные вопросы : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. Р. Еремин. — Саратов, 2003. — С. 15.

[3] Див.: *Фулей Т. І.* Загальнолюдські (загальноцивілізаційні) принципи права: деякі теоретичні аспекти / Т. І. Фулей // Право України. — 2003. — № 7. — С. 24–29; *З Фулей Т. І.* Становлення поняття «загальнолюдські (загальноцивілізаційні) принципи права» у юридичній науці / Т. І. Фулей // Вісник Львів. ун-ту. Серія «Міжнародні відносини». — 2001. — Вип. 5. —С. 171–176; *Фулей Т. І.* Деякі проблеми впровадження загальнолюдських принципів права та правових принципів у юридичну практику України / Т. І. Фулей // Вісник Львів. ін-ту внутр. справ. — Л., 2002. — Вип. 2 — С. 137–146 та ін.

Серед цих принципів особливе місце посідає верховенство права, прихильність до якого сьогодні демонструє усе цивілізоване людство. Цей принцип знаходить своє відображення у міжнародних правових актах. Так, Копенгагенська нарада з безпеки та співробітництва в Європі у Заключному документі визначила, що 35 держав, які входять до НБСЄ, заявляють про свої наміри підтримувати та висувати принципи справедливості, які утворюють основу верховенства права. Всі без винятку держави одностайно визнали, що верховенство права означає набагато більше, ніж просто формальну законність — це і справедливість, заснована на визнанні та повному прийнятті вищої цінності людської особистості, гарантованої інститутами, що забезпечують рамки її найповнішого вираження[1].

Таке європейське розуміння ідеї верховенства права відображає діяльність Конституційного Суду України, який у своєму Рішенні від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 зазначив[2], що верховенство права — це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України.

Відповідна ідеологія пронизує усі міжнародні стандарти місцевого самоврядування. Закріплення основних принципів, форм і методів здійснення муніципальної діяльності на міждержавному та міжконтинентальному рівні за допомогою рамкових норм міжнародного права свідчить про важливість інституту місцевого самоврядування не тільки в національному, а й у міжнародному аспекті, що характеризується актуалізацією і глобалізацією предметів правового регулювання. Причому у деяких з них зазначається, що міждержавні угоди, які укладаються у сфері місцевого самоврядування, обумовлені прагненням досягти «сильнішої єдності» між державами (Преамбула Європейської хартії місцевого самоврядування), та стверджується, що вони приймаються зі спеціальною метою — «бути для всіх націй стандартом, до якого слід прагнути, намагаючись досягти більш демократичного процесу, поліпшуючи, таким чином, добробут свого населення» (Преамбула Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування), або зазначається, що метою їх ухвалення є «сприяння економічному та соціальному прогресу прикордонних регіонів і зміцненню солідарності, яка об'єднує народи Європи» (Преамбула Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями).

---

[1] *Мур Дж. Н.* Верховенство права: обзор / Дж. Н. Мур // Верховенство права: Сборник / Пер. с англ. — М., 1992. — С. 7–8.

[2] *Рішення* Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004.

Не випадково Україна, що є членом Ради Європи, позиціонує себе як державу, в якій євроінтеграція визнана одним з основних напрямів зовнішньої політики. Тому абсолютно закономірним було видання Указу Президента України «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» (1998 рік), у якій основою регіональної інтеграції проголошувалася Європейська хартія місцевого самоврядування, інші правові акти Європейського Союзу та Ради Європи. Зазначалося, що Україні необхідно підвищувати відповідність своєї законодавчої бази праву Європейського Союзу, принципам верховенства права, а також будувати життєздатну демократичну державу.

Концептуальні питання еволюції ідеї верховенства права, її розвитку та реалізації у правовій та політичній системі, ґрунтовно висвітлювалися у фундаментальних працях вітчизняних та зарубіжних вчених. Зокрема, у зарубіжній науці означені питання досліджували Б. Таманага[1], В. Босинь та Я. Сіньюй[2], Ф. Лапорта[3], Л. Лукаїдес[4], В. Зорькін[5], Н. Варламова[6] та ін. Значною мірою формуванню вітчизняної теорії верховенства права сприяли праці С. Головатого[7], П. Рабіновича[8], М. Орзіха[9], А. Селіванова[10] та інших вчених. Як правило, у вітчизняній юридичній науці принцип верховенства права досліджувався як у загально-

---

[1] *Таманага Б.* Верховенство права: Історія. Політика. Теорія / Б. Таманага; Пер. з англ. А. Іщенка. — К.: Києв.-Могилян. акад., 2007. — 208 с.

[2] *Босинь В.* Общее познание верховенства права и конституционного правления: цивилизованный подход / В. Босинь, Я. Синьюй // Сравнительное конституционное обозрение. — 2007. — № 1 (58). — С. 8–17.

[3] *Лапорта Ф.* Глобализация и верховенство права. Некоторые сомнения вестфальца / Ф. Лапорта // Проблеми філософії права: Міжнародний часопис. — 2006–2007. — Т. 4–5. — С. 34–49.

[4] *Лукаидес Л.* Принцип верховенства права и права человека. С особым учетом прецедентной практики Европейского суда по правам человека / Л. Лукаидес // Права человека. Практика Европейского суда по правам человека. — 2006. — № 4. — С. 25–42.

[5] *Зорькин В. Д.* Верховенство права и конституционное правосудие / В. Д. Зорькин // Журнал российского права. — 2005. — № 12. — С. 30–36; *Зорькин В. Д.* Верховенство права и встреча цивилизаций / В. Д. Зорькин // Журнал конституционного правосудия. — 2008. — № 1. — С. 2–9; *Зорькин В. Д.* Верховенство права и развитие цивилизации в современном глобальном мире / В. Д. Зорькин // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2007. — Вып. 3. — С. 5–12 та ін.

[6] *Варламова Н.* Верховенство права — базовый принцип европейской системы защиты прав человека / Н. Варламова // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. — 2002. — № 3. — С. 151–178.

[7] *Головатий С.* «Верховенство закону» versus «верховенство права»: філологічна помилка, професійна недбалість чи науковий догматизм? // Вісник Академії правових наук України. — 2003. — № 2. — С. 96–113; *Головатий С.* Верховенство права: юридичний принцип, який в Україні офіційно визнано та який має діяти // Українське право. — 2006. — № 1. — С. 13–14, 85–90; *Головатий С. П.* Верховенство права: у 3 кн. — К. : Фенікс, 2006. — Кн. 1: Від ідеї — до доктрини. — с. XXXII, 623 с. ; *Кн. 2:* Від доктрини — до принципу. — с. XLVII–LV, 625–1276 с.; *Кн. 3*: Український досвід. — с. LXI–LXIII, 1277–1747 с. та ін.

[8] *Рабінович П.* Верховенство права в інтерпретації Конституційного Суду України // Юридичний вісник України. — 2006. — 28 січня. — С. 8–9; *Рабінович П.* Верховенство права в інтерпретації Страсбургзького Суду та Конституційного Суду України / П. Рабінович // Вісник Конституційного Суду України. — 2006. — № 1. — С. 37–46.

[9] *Орзих М.* Верховенство права — принцип практической деятельности государства и общества // Юридический вестник. — 1997. — № 3. — С. 69–70.

[10] *Селіванов А. О.* Верховенство права в конституційному правосудді // The Supreme of Law in the Constitutional Judgement / A. Selivanow: Аналіз конституційної юрисдикції: Предмет конституційного права у вимірі конституційної юрисдикції. — К.; Х.: Академія правових наук України, 2006. — 400 с.

теоретичному плані[1], так і в аспекті становлення українського конституціоналізму[2], соціально-правової та демократичної державності[3], реалізації ідеї поділу влади[4] та гарантування державного ладу[5], у плані досягнення правової гармонії[6] та стабільності законодавства[7], у контексті здійснення адміністративної реформи, формування нової доктрини адміністративного права та процесів становлення адміністративного судочинства[8] тощо.

Водночас, незважаючи на наявність зазначених праць, а також фундаментальних праць, присвячених принципам права в цілому[9] та принципам місцевого самоврядування[10] зокрема, варто зазначити, що проблематика верховенства права у муніципально-правовому вимірі практично не знайшла свого відображення у сучасній конституційно-правовій науці, що, безумовно, актуалізує не тільки необхідність доктринального дослідження означеного питання, а й послідовного втілення цієї ідеї у муніципальному законодавстві.

Так, у вітчизняній муніципально-правовій доктрині як певну рефлексію на доволі фрагментарну увагу до ідеї верховенства права слід розглядати її практич-

---

[1] *Антологія* лібералізму: політико-правничі вчення та верховенство права / Упоряд. С. Головатий, М. Козюбра, О. Сироїд. — К.: Книга для бізнесу, 2008. — 992 с.; *Заєць А. П.* Принцип верховенства права (теоретико-методологічне обґрунтування) / А. П. Заєць // Вісник Академії правових наук України. — 1998. — № 1 (12). — С. 3–15; *Принцип* верховенства права: проблеми теорії та практики: Моногр. : У 2 кн. / [Ю. С. Шемшученко (заг. ред.)]. — К. : Юридична думка, 2008. — Кн. 1: Верховенство права як принцип правової системи: проблеми теорії. — 344 с.

[2] *Крусян А. Р.* Верховенство права та верховенство прав людини як принципи сучасного українського конституціоналізму // Науковий вісник Чернівецького університету. Правознавство: Зб. наук. пр. — 1996 . — 2007. — Вип. 427. — С. 31–36.

[3] *Скрипнюк О. В.* Верховенство права та його роль у побудові демократичної, правової, соціальної держави // Вісник Верховного Суду України. — 2008. — № 8. — С. 33–36.

[4] *Крилова І. І.* Верховенство права і принцип розподілу влади в Україні // Вісник Академії адвокатури України. — 2008. — № 1. — С. 12–14.

[5] *Наливайко Л. Р.* Верховенство права як принцип основ державного ладу України // Актуальні проблеми політики: Зб. наук. пр. — 2006. — Вип. 28. — С. 117–122.

[6] *Оборотов Ю.* Верховенство права як шлях до правової гармонії в Україні // Вісник Національної академії прокуратури України. — 2008. — № 4. — С. 5–11.

[7] *Кундельська С.* Верховенство права у законодавстві України: онтологічні статуси // Право України. — 2006. — № 12. — С. 117–119.

[8] *Аверьянов В. Б.* Обновление украинской административно-правовой доктрины на основе принципа верховенства права // Правоведение. — 2007. — № 1. — С. 31–42; *Авер'янов В.* Чи забезпечить вітчизняне адміністративне судочинство верховенство права? / В. Авер'янов, Д. Лук'янець, Ю. Педько // Віче. — 1999. — 2006. — № 7–8. — С. 35–39; *Константій О. В.* Верховенство права як основа адміністративного судочинства в Україні // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2006. — № 2. — С. 61–67; *Принцип* верховенства права: проблеми теорії та практики: У 2 кн. / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка; [ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (голова)] // Відп. ред. В. Б. Авер'янов. — К.: Конус-Ю, 2008. — Кн. 2: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві. — 314 с.; *Пухтецька А. А.* Верховенство права як засадничий принцип європейського адміністративного простору (на матеріалах зарубіжних дослідників) // Часопис Київського університету права. — 2006. — № 3. — С. 73–79 та ін.

[9] *Колодій А. М.* Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01; 12.00.02. — К., 1999. — 36 с.

[10] *Калиновський Б. В.* Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. — К., 2004. — 21 с.

не ігнорування у профільному законотворчому процесі. Зважаючи на прагнення України приєднатися до європейських демократичних стандартів, дивною виглядає ситуація, коли серед принципів місцевого самоврядування, передбачених у чинному Законі України «Про місцеве самоврядуванні в Україні» (1997 рік), такі принципи, як верховенство права, гуманізм, визнання людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю та головною метою місцевого самоврядування, взагалі не згадуються. Натомість у першому в історії України Законі «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» (1990 рік) закріплювався принцип захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, соціальної справедливості. Принцип верховенства права також не було закріплено у чинних законах «Про органи самоорганізації населення» (2001 рік), «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (2004 рік), «Про асоціації органів місцевого самоврядування» (2009 рік) та інших законах про місцеве самоврядування.

Однак доволі серйозна увага, що приділялася останніми роками в адміністративно-правовій доктрині ідеям верховенства права, визнання людини, її прав і свобод найвищими цінностями, призвела до того, що принцип верховенства права закріплюється серед основних принципів адміністративного судочинства, засад діяльності місцевих державних адміністрацій, Кабінету Міністрів України тощо. Так, у Кодексі адміністративного судочинства України цей принцип знайшов своє закріплення у статті 8, згідно з якою суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Причому, як зазначається у частині четвертій цієї статті, забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини.

На нашу думку, наукове осмислення проблем реалізації принципу верховенства права у місцевому самоврядуванні дозволяє дослідити цінність людської особистості, проаналізувати людину, її життя, права і свободи, честь і гідність у контексті сучасного конституціоналізму та місцевого самоврядування як ціннісної детермінанти демократичного розвитку суспільства і держави. Адже теорія і практика конституціоналізму є найбільш послідовною реалізацією принципу верховенства права. За цих умов Конституції відводиться роль Основного Закону в державі, а вся правотворча діяльність має конституційні межі. Цим пояснюється й те, що конституціоналізм як найвище вираження верховенства права має слугувати відмежуванню соціальних інститутів влади від деформаційних зрушень, пов'язаних із її захопленням та узурпацією[1].

Слід зазначити, що у науковій літературі конституційний характер інституту основних прав і свобод людини і громадянина, його функціональне призначення

[1] *Кравец И. А.* Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). — Москва — Новосибирск, 2002. — С. 157.

частіше за все розглядаються з формально-юридичних позицій — виходячи з факту їх закріплення в Конституції. Основною доктринальною ідеєю, що пронизує Конституцію України, є те, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності публічної влади: державної влади та влади місцевого самоврядування. Влада відповідає перед людиною за свою діяльність. Влада повинна служити головній меті: забезпеченню прав і свобод людини та громадянина, утворенню всіх необхідних умов для їх реалізації та захисту. Людиноцентризм, гуманістична спрямованість влади — основний вектор діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Тому гуманізм є своєрідним суперпринципом місцевого самоврядування, ігнорування якого може стати причиною прийняття неконституційних рішень органів публічної влади і призвести до негативних політичних наслідків, на що справедливо звертається увага у практиці діяльності Конституційного Суду України[1].

Гуманістичний характер місцевого самоврядування та його органічний зв'язок з правами та свободами людини і громадянина безперечний. Це дозволяє деяким вітчизняним авторам виокремлювати у класифікаціях прав людини права у сфері місцевого самоврядування, які, власне, є самостійними у системі прав людини та становлять важливу складову конституційно-правового статусу особи[2]. Отже, у вітчизняній теорії конституційного та муніципального права сформувалася чітка тенденція щодо виділення як самостійної статусної (модусної) характеристики особи (жителя), яка є членом територіальної громади та наділена специфічними муніципальними правами та свободами[3].

---

[1] *Окрема* думка судді Конституційного Суду України Кампа В. М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України «Про призначення позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної ради» від 10 червня 2009 року.

[2] *Горян Е. В.* Органи місцевого самоврядування в конституційно-правовому механізмі забезпечення основних прав і свобод громадян України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Е. В. Горян. — К., 2005; *Литвиненко І. Л.* Діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню конституційних прав та свобод людини і громадянина: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / І. Л. Литвиненко. — К., 2003; *Трачук П. А.* Участь громадян України у місцевому самоврядуванні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / П. А. Трачук. — К., 2003; *Чернега Р. Т.* Право громадян на участь у місцевому самоврядуванні: стан та шляхи вдосконалення: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Р. Т. Чернега. — К., 2007.

[3] *Баймуратов М. О.* Муніципальні права особистості: становлення та сутність / М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Сосновських // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. — 1997. — № 4. — С. 3–10; *Батанов О. В.* Муніципальні права і свободи людини і громадянина в Україні: дискусійні питання / О. В. Батанов // Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту: Моногр. / [ред. В. Б. Авер'янов]. — К., 2007. — С. 105–122; *Гараджаев Д.* Защита прав граждан как членов территориального коллектива / Д. Гараджаев, В. Куранин // Юридический вестник. — 1995. — № 2. — С. 91–93; *Литвиненко І. Л.* Особливості муніципально-правового статусу людини і громадянина в Україні / І. Л. Литвиненко // Держава і право: Зб. наук. пр. Юрид. і політ. науки. — К., 2000. — Вип. 8. — С. 175–182; *Погорілко В. Ф.* Муніципальні права і свободи особи в Україні: обґрунтування проблеми / В. Ф. Погорілко, О. В. Батанов // Правничий вісник Університету «КРОК». — 2006. — № 1. — С. 74–87; *Танаджи Г.* Муніципальні права людини: теоретичні та аксіологічні підходи до поняття та визначення / Г. Танаджи // Порівняльно-правові дослідження. — 2008. — № 2. — С. 131–136 та ін.

Такими правами та свободами є права, які забезпечують реальні можливості кожному жителю брати участь у вирішенні питань місцевого значення, зокрема, в управлінні комунальною власністю, використовувати всі матеріальні та духовні надбання, що розподіляються за територіальним принципом, відчувати на собі всі позитивні наслідки діяльності органів місцевого самоврядування, спрямовані на реальне забезпечення прав і свобод, життєвих потреб та інтересів людини.

Виділення в системі прав і свобод людини та громадянина групи муніципальних прав цілком закономірно викликає запитання: які відмінності існують між конституційно-правовим статусом людини і громадянина та правовим статусом особи у місцевому самоврядуванні, коли і 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 людини та громадянина, «спускаючись» на локальний рівень, видозмінюються у права особистості у сфері місцевого самоврядування.

На нашу думку, різниця між цими двома статусами особи полягає у відмінностях публічно-правового зв'язку людини з владою, державою, суспільством або іншим суб'єктом суспільних відносин, в які вона вступає, з територіальними межами прояву її життєво важливих функцій, джерелом прав та свобод, які обумовлюють ці статуси, тощо.

В юридичній науці вважається, що конституційно-правовий статус людини і громадянина відображає закріплене в Основному Законі держави становище людини і громадянина в суспільстві й державі. Цей статус обумовлюється, насамперед, існуючими у суспільстві відносинами власності і характером праці, формою державного правління і політичним режимом[1]. Але конституційно-правовий статус людини і громадянина характеризується не просто правоволодінням громадянина, його пасивним станом, а й активною взаємодією з державою — носієм юридичних обов'язків щодо своїх громадян. Такий статус реалізується у складному за своїм змістом всеосяжному конституційному правовідношенні, в якому знаходять своє вираження прямі та зворотні зв'язки громадянина з державою.

Отже, первинним джерелом, яке визнає або встановлює ті чи інші елементи конституційно-правового статусу людини і громадянина, є держава. Опосередковує ці відносини характер правового зв'язку між людиною, владою та державою, а саме: громадянин, особа без громадянства, іноземець. Адже громадянство або його відсутність виступає правовою передумовою участі або неучасті людини в управлінні державними та громадськими справами, тобто з ним пов'язуються можливості бути учасником (суб'єктом) управлінських відносин із політико-правовими якостями особи як громадянина.

Відомо, що громадянство характеризує правові зв'язки людини з державою; їх природа визначається суверенним характером державної влади та її специфічними можливостями державно-владного впливу на особу як громадянина певної держави. Натомість немає жодних підстав автоматично переносити дер-

[1] *Рабінович П. М.* Права людини і громадянина / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк. — К., 2004. — С. 79.

жавно-владні характеристики правових зв'язків громадянина з державою на рівень недержавних самоуправлінських відносин. Останні є атрибутом громадянського суспільства, асоційованими членами якого є (можуть виступати) не тільки громадяни, а й особи без громадянства та іноземці, які постійно або переважно проживають у певному локальному соціумі. У концептуальному плані правосуб'єктність індивіда як учасника самоуправлінських відносин треба пов'язувати не з політико-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[1]. Цей підхід, зрештою, випливає зі змісту Конституції України. Йдеться про те, що закріплюючи право на місцеве самоврядування, Конституція оперує категорією «жителі», а не «громадянин» або «громадяни» (наприклад, частина перша статті 140).

Специфічним суб'єктом, який у результаті визнання прав у сфері місцевого самоврядування виступає пріоритетним «партнером» людини, є не держава, а територіальна громада — первинний колективний суб'єкт місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень. З огляду на це зовсім по-іншому слід розглядати зв'язок людини з територіальною громадою та муніципальною територією — місцем проживання людини. Такий зв'язок полягає у постійному або переважному мешканні в межах певної громади, володінні в ній певною нерухомою власністю, сплаті комунальних податків тощо.

Тобто якщо держава має справи з громадянами, іноземцями, особами без громадянства, біженцями, то місцеве самоврядування — з жителями. Стратегічний момент у розумінні цієї проблеми полягає в еволюції загального конституційного правового статусу людини в місцевому самоврядуванні. На рівні територіальних громад цілком змінюється система координат, яка панує в державі щодо прав людини. З рівня «громадянин — держава» права людини переходять на рівень «житель — орган місцевого самоврядування» та трансформуються у муніципальні права особи[2].

У зв'язку з цим варто погодитись з Ю. Зуєвою, на думку якої важливою умовою для характеристики правового статусу людини і громадянина як суб'єкта місцевого самоврядування та об'єкта впливу муніципальної влади є аналіз поняття «місцева співдружність». Це визначається тією обставиною, що місцева співдружність може належати до так званих первинних груп, які в соціологічній науці справедливо розглядаються як фундамент для формування та реалізації соціальної природи індивіда та, власне, для розвитку його правової свободи. Автор справедливо зазначає, що саме в рамках місцевої співдружності кожний громадянин як її асоційований член набуває відносно самостійну роль у системі самоврядних відносин за місцем свого проживання. У місцевому самоврядуванні, на думку Ю. Зуєвої,

[1] *Бондарь Н. С.* Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении / Н. С. Бондарь. — М., 2004. — С. 127.

[2] *Баймуратов М. О.* Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення / М. О. Баймуратов // Юридична освіта і правова держава: Зб. наук. пр. — Одеса, 1997. — С. 98; *Батанов О. В.* Проблема прав людини у світлі запровадження реального місцевого самоврядування / О. В. Батанов // Правова держава: Щорічн. наук. пр. — К., 2006. — Вип. 17. — С. 132–133; *Краснов М. А.* Введение в муниципальное право / М. А. Краснов. — М., 1993. — С. 11.

людина набуває відносно самостійну роль вже через те, що вона є активним учасником соціально-політичного та економічного життя місцевого поселення, де за нею визнаються широкі можливості політичної діяльності, господарсько-економічної свободи, участь в управлінні об'єктами муніципальної власності не тільки як члена колективу, громадської організації або іншого організаційно оформленого об'єднання громадян — членів місцевої співдружності, а як особистості, асоційованого учасника системи місцевого самоврядування.

Функціонування останньої проявляється, зрештою, через поведінку, вільну діяльність людей. У зв'язку з цим розуміння сутнісних характеристик самоврядування взагалі та місцевого самоврядування зокрема передбачає доцільність дослідження його суб'єктно-об'єктних характеристик не тільки на рівні соціальних груп та колективів, а й на рівні окремої особи. У рамках особистісного підходу первинним суб'єктом місцевого самоврядування, самоврядування в трудових колективах, корпораціях є людина — громадянин[1].

З урахуванням викладеного, сучасна юридична література абсолютно справедливо пропонує нову муніципально-правову категорію — самоуправлінський статус особи, який відображає місце та роль людини у системі місцевого самоврядування як жителя та інтегрує економічні й політичні моменти реального положення фізичних осіб як індивідуальних та асоційованих (спільних) учасників самоврядних відносин. Тому до самоуправлінського статусу включають як права індивіда, так і права територіальних громад, тобто колективні права на вирішення всіх питань місцевого значення. Це так звані місцеві (територіальні) права і свободи, суб'єктами яких є місцеве співтовариство у цілому, а їх користувачами — кожний член цього співтовариства[2].

Таким чином, при науковому аналізі питання про місце та роль людини і громадянина як суб'єкта місцевого самоврядування неприпустима автоматична екстраполяція понять та підходів, які належать до державної сфери прояву людської індивідуальності та її свободи. Не політико-правові характеристики, а суспільні комунікації людини за місцем проживання, її належність до територіальної громади, включеність (а не залучення) у процес вирішення питань місцевого значення є підставою для визнання її суб'єктом місцевого самоврядування та відповідно для закріплення за нею всіх індивідуальних і колективних прав людини і громадянина у місцевому самоврядуванні, а також для створення оптимальних умов з метою володіння цими правами, користування, розпорядження та їх захисту.

Концептуальний аналіз питання щодо правової природи прав та свобод у місцевому самоврядуванні, на нашу думку, найбільш оптимально можна здійснити з точки зору форми їх реалізації у контексті історії становлення системи прав і свобод людини та громадянина. Як правило, таке становлення пов'язується із так званими «хвилями» або «поколіннями» розвитку відповідних прав і свобод. Права

---

[1] *Зуева Ю. А.* Самоуправление как форма осуществления публичной власти в условиях государства переходного периода: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / Ю. А. Зуева. — Ростов н/Д, 2003. — С. 23.

[2] *Бондарь Н. С.* Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. — Ростов н/Д, 1998. — С. 238.

перших двох «хвиль» (громадянські та політичні, а також соціальні та економічні) мають переважно персоніфікований характер, є індивідуальними, на відміну від прав третьої «хвилі», що характеризуються колективною формою реалізації. Безумовно, окремі права, які належать до першого та другого поколінь, також можуть здійснюватися колективно, тобто їх можна поділяти на індивідуальні та колективні. Адже індивідуальне право може здійснюватися колективно (наприклад, право на оскарження неправомірних дій або актів органів державної влади, які порушують права людини), але його відмінність від колективного права полягає в тому, що воно може здійснюватися та захищатися індивідуально, тоді як права колективні за своєю природою індивідуально здійснювати неможливо.

Наприклад, у широкому розумінні таке економічне право, як право комунальної власності — це колективне право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і у своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування (статті 1, 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Можна навести й інший приклад: право на страйк — виключно колективне, тому що індивідуальний страйк не є страйком, а прогулом. У більшості конституцій, прийнятих після Другої світової війни, особливо наприкінці XX ст., закріплено різні колективні права, громадська непокора, право на політичну опозицію, права окремих верств населення (жінок, дітей) або спільнот (народу, націй, національних меншин, корінних народів, територіальних громад).

Слід зазначити, що колективні права, до якої групи прав вони не належали б, не протиставляються правам окремої людини та не ущемлюють їх. Вони мають перебувати з ними у гармонії. Якщо колективні права призводять до ущемлення прав індивіда, це означає, що мета, яка об'єднує такий колектив, спільноту, є антигуманною та протиправною. Тому можливості, які мають жителі з огляду на свою належність до самоврядного співтовариства, походять від права самої територіальної громади, первинного стосовно них, такого, що генетично їм передує та виступає основною умовою їх визнання та існування.

Право на місцеве самоврядування докорінно відрізняється від названих раніше колективних прав, що належать за будь-яких умов окремим індивідам. Інша справа, що вони не завжди спроможні реалізувати їх самі по собі та потребують об'єднання. Але таке об'єднання далеко не завжди набуває власної правосуб'єктності, а якщо це відбувається, то права такої спільноти вторинні щодо прав тих особистостей, які утворюють її. У випадку з правом на місцеве самоврядування його носієм є територіальна громада, а громадянин має право на участь у здійсненні місцевого самоврядування[1]. Не випадково у статті 3 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» регламентується «право громадян на участь у місцевому самоврядуванні» та зазначається, що громадяни України реалізують своє право на участь у ньому за належністю до відповідних територіальних громад.

Логіка цього дослідження об'єктивно вимагає детермінації права на участь у місцевому самоврядуванні. Так, значний прагматичний інтерес являє позиція Д. Жаромських, на думку якого право на здійснення місцевого самоврядування

[1] *Еремин А. Р.* Цит. пр. — С. 23.

треба розглядати як «суб'єктивне юридичне право, тобто визнану й визначену державою можливість самостійно та під свою відповідальність здійснювати в інтересах населення діяльність щодо вирішення питань місцевого значення, яка забезпечена державними гарантіями та юридичними обов'язками, що їй відповідають»[1]. Не заперечуємо позитивного потенціалу такого роду концептуального підходу з позиції розкриття змісту відповідного права, проте зауважимо, що суттєвим недоліком цього визначення є відсутність акценту на носіях цього права.

Більш обґрунтованим вважаємо висновок щодо суб'єктивного права на місцеве самоврядування, якого доходить О. Єрьомін. Науковець зазначає, що це право становить складний комплекс, який включає право місцевого співтовариства (територіальної громади) на місцеве самоврядування, права окремих жителів (громадян та негромадян) — членів цього співтовариства — на участь у здійсненні місцевого самоврядування, а також право органів місцевого самоврядування на здійснення муніципальної влади.

Варто погодитися з тим, що всі ці окремі права в рамках цілого комплексу взаємозалежні. І якщо право територіальної громади є необхідним підґрунтям виникнення відповідних прав у жителів та їх органів, то ці права, у свою чергу, є обов'язковою передумовою існування права територіальної громади, тому що виступають формою його реалізації. А право, яке неможливо реалізувати, дефакто не існує. Разом із тим особливе значення прав і свобод громадян у сфері місцевого самоврядування обумовлене статусом індивіда як первинного елемента будь-якого соціального утворення, мети та засобу його існування. Цим пояснюється проголошення вищою цінністю і закріплення в Конституції саме прав і свобод людини і громадянина, а не різних соціальних спільностей[2].

З цього питання цікавою є позиція А. Бітокова, на думку якого право громадян на здійснення місцевого самоврядування становить гарантоване Конституцією, законодавством, іншими нормативними правовими актами суб'єктивне право громадян на здійснення публічної муніципальної влади, тобто на управління справами місцевої спільноти або на самостійне та під свою відповідальність вирішення питань місцевого значення, а також в окремих випадках — інших завдань, які покладаються на муніципальне співтовариство державою, за допомогою широкого переліку форм і способів участі у житті муніципального співтовариства (муніципальні референдуми і вибори, територіальне громадське самоврядування, публічні слухання, звернення до органів місцевого самоврядування, участь в опитуваннях, робота в органах місцевого самоврядування тощо). При цьому А. Бітоков доходить належного висновку, що право громадян на здійснення місцевого самоврядування закономірно випливає з більш загального права народу на владу. Це право має конституційний (основний), суб'єктивний (особистісно-конкретний) характер, хоча воно безпосередньо і не закріплено у Конституції, інакше кажучи, самостійним конституційним правом і має такі харак-

[1] *Жаромских Д. Г.* Конституционное право на осуществление местного самоуправления и его защита судебными органами конституционного (уставного) контроля в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д. Г. Жаромских. — Тюмень, 2001. — С. 9.
[2] *Еремин А. Р.* Цит. пр. — С. 24.

теристики конституційних прав, як фундаментальність, базовий характер, найвища юридична сила, підвищений захист з боку держави, стабільність тощо[1].

За такого концептуального підходу потрібно визнати, що право на участь у місцевому самоврядуванні, яке притаманне людині та громадянину, є похідним не тільки від суверенних прав народу, а й від прав територіальної громади — первинного колективного суб'єкта муніципальної влади. Адже на конституційному рівні місцеве самоврядування насамперед набуло визнання державою саме як колективне право жителів — членів територіальних громад (статті 7, 140 Конституції України). Водночас без індивіда немає та не може бути колективного права: воля окремих осіб утворює єдину волю колективу.

Механізм місцевого самоврядування, як відомо, передбачає можливість не тільки опосередкованого вираження волі територіальної громади, а й прямого вираження волі місцевого населення, коли вона здійснюється безпосередньо самим суб'єктом цієї волі — територіальною громадою як первинним колективним суб'єктом муніципальної влади, основним носієм її функцій і повноважень, так і жителем — первинним індивідуальним суб'єктом місцевого самоврядування. Прямим є волевиявлення жителів шляхом участі у місцевому референдумі, обранні депутатів місцевої ради та відповідного сільського, селищного, міського голови, внесенні місцевих ініціатив тощо. Воля жителів, виражена в рішенні референдуму, є результатом сукупного волевиявлення всіх жителів та водночас результатом активності кожного. Формування органів місцевого самоврядування неможливе без реалізації конституційного права брати участь у виборах. Інші випадки індивідуального та колективного волевиявлення жителів — членів територіальної громади мають уже не прямий, а опосередкований характер, наприклад, при прийнятті (виданні) актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування тощо.

Таким чином, можна дійти висновку, що науковий аналіз феномену муніципальної влади в аспекті реалізації принципу верховенства права на локальному рівні, передусім, має базуватися на усвідомленні пріоритетності у житті територіальної громади та діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування прав людини, що виявляється головним чином у таких рисах державного та місцевого життя:

— закріплення на конституційному рівні та в інших законах, насамперед, про місцеве самоврядування, а також на локальному рівні, зокрема у статутах територіальних громад, основних прав і свобод людини;

— послідовне втілення у законотворчому процесі як загальновизнаних європейських принципів і стандартів муніципальної демократії, так і практики Європейського суду та Конституційного Суду України;

— панування як у державному, так і в місцевому житті норм, котрі виражають не лише інтереси людини як громадянина держави, а і як жителя села, селища або міста, втілюючи загальнолюдські цінності, насамперед права і свободи та ідеали локальної демократії;

---

[1] *Битоков А. В.* Конституционное право граждан на осуществление местного самоуправления в реформационный период в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / А. В. Битоков. — М., 2008. — С. 13–14.

— врегулювання відносин між територіальними громадами та державою на основі передбаченого Європейською хартією місцевого самоврядування принципу: «Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу», тобто «дозволено все, що не заборонено»;

— встановлення чіткої процедури юридичної відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування у процесі вирішення питань місцевого значення перед територіальними громадами.

Наведені ознаки є суттєвими рисами реалістичної моделі місцевого самоврядування, принципи якої визнано та гарантовано Конституцією України.