

УДК 342.717.477

*Левенець А.В.,**викладач кафедри конституційного права та правосуддя**Одеського національного університету імені І.І. Мечникова*

## **МУНІЦИПАЛЬНІ ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ**

В умовах децентралізації державної публічної влади і формування нового колективного суб'єкта конституційного права – територіальної громади, що поєднує жителів сіл, селищ і міст із України, з особливою актуальністю постає проблема вивчення муніципально-правового статусу особистості в Україні. За думкою відомого муніципаліста Баймуратова М.А., муніципально-правова галузь є найбільш важливою та практично значущою для кожної людини, оскільки по-перше, практично всі життєві інтереси та устремління людина 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); а по-друге, 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 [1, с.96-101].

У зв'язку з цим визначення системи індивідуальних муніципальних прав, якими безпосередньо володіє кожна особа як член територіальної громади, має особливе практичне значення для подальшого розвитку демократії в Україні.

Після проголошення незалежності України ціла низка вітчизняних вчених, таких як О.В. Батанов, В.І. Борденюк, Т.М. Буряк, В.А. Григор'єв, Р.К. Давидов, В.М. Кампо, В.В. Кравченко, В.Ф. Погорілко, О.В. Прієшкіна та ін., почали займатися дослідженнями в галузі муніципального права та місцевого самоврядування, зокрема – щодо сутності місцевого самоврядування, його суб'єктного складу, поняття та основних характеристик територіальної громади як первинного суб'єкту місцевого самоврядування. Однак відносно новими в Україні є дослідження муніципально-правового статусу людини та зокрема – найголовнішої складової цього статусу – муніципальних прав людини. Одним з провідних дослідників вказаних питань є відомий муніципаліст Баймуратов М.О., а також Батанов В.О., Григор'єв В.А. та ін. Окремо слід згадати російського вченого Бондаря М.С., який також у своїй праці «Права людини та місцеве самоврядування в РФ» розглядав сутність місцевого самоврядування саме через систему муніципальних прав людини як окремої самотійної категорії прав.

Генетичну основу муніципально-правового статусу особи в Україні становить право громадян брати участь в місцевому самоврядуванні.

Сутність права громадян брати участь у місцевому самоврядуванні полягає в передбачених законом можливостях будь-якого члена територіальної громади

впливати на вирішення питань місцевого значення. З приводу цього права та його природи у деяких російських та українських вчених існують діаметрально протилежні погляди. Так, одні автори виходять з того, що є всі підстави говорити про це право як «суб'єктивне конституційне право громадянина на місцеве самоврядування», нехай навіть і відсутня пряма конституційна регламентація розглянутого права [2, с.53, 87]. Іншої позиції щодо обґрунтування права громадян на участь у місцевому самоврядуванні як суб'єктивного публічного права притримується російський дослідник Л.Є. Лапаєва, ставлячи одночасно питання про те, «чи можна вважати право на місцеве самоврядування індивідуальним чи це колективне право», «чи можна і чи потрібно вважати право на місцеве самоврядування політичним чи це тільки публічне право?» [3, с.141-142]. Російський муніципаліст Бондарь М.С. вважає, що немає підстав ставити під сумнів суб'єктивний характер права на місцеве самоврядування як публічного та (одночасно!) політичного права, яке може отримувати реалізацію як на індивідуальній, так і колективній основах [4, с.273].

За думкою Бальція Ю.Ю., чинне законодавства України передбачає індивідуальні та колективні форми реалізації громадянами права на участь в місцевому самоврядуванні. До основних форм здійснення окремими громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні він відносить:

- участь у місцевих референдумах;
- участь у виборах до органів місцевого самоврядування;
- участь у висуненні місцевих ініціатив;
- участь у загальних зборах громадян;
- участь у формуванні та діяльності органів громадського самоврядування;
- участь у громадських слуханнях [5, с.66].

Серед колективних форм реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні можна назвати наступні:

- проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій, про які своєчасно повідомляється органам виконавчої влади або органам місцевого самоврядування;
- направлення колективних звернень до органів місцевого самоврядування, їх посадовим особам;
- проведення зборів громадян, ініціювання територіальною громадою розгляду в раді будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування (право на місцеву ініціативу);
- проведення громадських слухань [5, с.69].

З наведених переліків очевидним є той факт, що неможливо ізольовано розглядати індивідуальні та колективні форми реалізації права на участь в місцевому самоврядуванні, оскільки вони доповнюють та взаємообумовлюють одна одну.

Окремо слід зупинитись на праві громадян обирати та бути обраними до органів місцевого самоврядування. Це індивідуальне муніципальне право громадянина – члена територіальної громади встановлено ст.141 Конституції України, а також більш детально регламентується Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», прийнятим 10 липня 2010 року.

Згідно вказаного закону, місцеві вибори є вільними та відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Перш ніж аналізувати зміст та особливості реалізації права громадян на участь в місцевих виборах, необхідно виділити дві складові цього права: право обирати та право бути обраним до органів місцевого самоврядування. Ці права є різними за своєю суттю та не співпадають за змістом.

Право обирати органи місцевого самоврядування та їх посадові особи має більш загальний характер та належить всім особам, які відповідають встановленим в законодавстві критеріям. До таких критеріїв закон України про місцеві вибори відносить: досягнення повноліття (18 років), наявність громадянства, дієздатність та оскільки йдеться про формування органів місцевого самоврядування, юрисдикція яких обмежена відповідними територіальними межами, то й формувати ці органи можуть особи, які належать до цієї території, тобто – ще одна умова – належність до території (реєстрація за місцем проживання).

За загальними принципами місцевих виборів, вони є рівними, тобто громадяни, які можуть приймати в них участь, не можуть зазнавати яких-небудь обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками, окрім обмежень, прямо встановлених в Конституції та Законі України «Про вибори депутатів Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Одним з проявів таких обмежень є наступне: через те, що на місцевих виборах однією з умов є належність до відповідної території, на відміну від всеукраїнських виборів, то згідно вказаного закону, такі категорії, як військовослужбовці строкової служби, громадяни України, що проживають за кордоном, а також особи, визнані судом недієздатними, та громадяни України, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі, вважаються такими, що не належать до жодної територіальної громади та не мають права голосу на місцевих виборах [6, ст.3].

Вказане обмеження муніципальних виборчих прав та виключення зі складу територіальної громади одразу ж кількох суб'єктів: військовослужбовців, осіб, які проходять альтернативну службу, засуджених до позбавлення волі – є не зовсім правомірним та не відповідає положенням Конституції України.

Що ж стосується права бути обраним в органи місцевого самоврядування, цим правом згідно закону про місцеві вибори та згідно ст.70 Конституції України, володіють повнолітні дієздатні громадяни України, які не мають судимості за скоєння умисних злочинів чи ця судимість знята у встановленому законом порядку. Право висунення кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови або депутата місцевої ради мають як відповідні територіальні організації політичних партій, так і самі громадяни шляхом самовисунення. Отже, на відміну від права обирати органи місцевого самоврядування, яке обмежене для громадян необхідністю мати територіальну приналежність до відповідного органу місцевого самоврядування (тобто бути зареєстрованим за місцем проживання, на яке розповсюджується юрисдикція органу місцевого самоврядування, який

обирається), право бути обраним не містить такого обмеження.

Таким чином, право на участь у муніципальних виборах можна розглядати як один із найголовніших механізмів взаємодії жителів територіальної громади з органами місцевого самоврядування.

Ще одним не менш важливим політичним правом громадян України на місцевому рівні є право ініціювати проведення місцевого референдуму та брати участь у його проведенні. Це право встановлено ст.7 Закону України «Про місцеве самоврядування». Сутність його полягає в тому, що члени територіальної громади можуть шляхом прямого волевиявлення вирішувати питання місцевого значення, які віднесені до компетенції територіальної громади. Що ж стосується детальної регламентації організації та проведення місцевих референдумів, саме зараз в Україні ці питання не врегульовано, оскільки Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 1991 року, який їх регулював, втратив чинність у зв'язку з прийняттям Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року. В Комітеті з питань державного будівництва та місцевого самоврядування Верховної Ради України знаходиться затверджений в першому читанні та представлений для ознайомлення Законопроект «Про місцевий референдум», прийнятий за основу 19 квітня 2011 року. Даний законопроект має визначити коло питань, що підлягатимуть вирішенню на місцевих референдумах, види цих референдумів, їх правові наслідки та процедуру призначення/проголошення місцевого референдуму.

Взагалі інститут референдуму є досить розповсюдженим в сучасному світі та існує в багатьох країнах. Лідерами в цьому відношенні є звичайно ж європейські країни, такі як Швейцарія, Франція, Данія, Німеччина, Італія та інші. В Україні ж історія проведення всеукраїнських референдумів більш ніж скромна: за 22 роки незалежності їх було проведено два, до того ж результати другого так і не були впроваджені в діюче законодавство, хоча український народ і підтримав всі питання, які виносились на референдум.

Що ж до місцевих референдумів, то їх за період незалежності України було проведено близько 150, основна частина яких стосувалась зміни адміністративно-територіального устрою або назв населених пунктів.

Всупереч чинному законодавству і природі місцевого самоврядування сьогодні рідко в статутах територіальних громад закріплюється перелік питань, вирішення яких можливо тільки шляхом проведення референдуму. Скептичне відношення до референдуму породжує формальне бюрократичне ставлення до його підготовки, до роз'яснення змісту і суті питань, які виносяться на голосування. Внаслідок цього деякі юристи, політологи як за кордоном, так і в Україні вважають, що подібні референдуми як заміна влади представницького органу владою населення взагалі є недоцільним.

З цим погодитися не можна. Добре підготовлений місцевий референдум – це якісний і доцільний спосіб вирішення багатьох важливих питань, ефективна форма залучення громадян до вирішення питань місцевого значення. Важливо навчитися грамотно і гнучко поєднувати представницькі форми з формами безпосередньої демократії, особливо з питань, які без урахування думки населення вирішувати неприпустимо [7, с.11].



Враховуючі все вищесказане, слід наголосити, що прийняття нового Закону України «Про місцевий референдум» назріло вже досить давно. Однією з причин слабого механізму реального впливу територіальної громади на розвиток місцевої демократії та вирішення питань локального значення було саме застаріле та недосконале законодавче регулювання цього інституту безпосереднього народовладдя.

Наступним не менш важливим муніципальним правом особи є право на індивідуальні та колективні звернення до органів місцевого самоврядування. Це право встановлено за кожною особою ст.40 Конституції України, а також регулюється Законом України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року. Перш за все слід відмітити, що вказане політичне право єдине з поміж інших політичних прав та свобод, закріплених в Конституції України, встановлюється не лише за громадянами України, але й за всіма особами, що знаходяться на території нашої держави на законних підставах. Це підтверджується ст.1 Закону України «Про звернення громадян», в якій вказано: «громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення... Особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території, мають таке ж право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами» [8, ст.1].

Особа може звернутись до визначених суб'єктів, в тому числі – і до органів місцевого самоврядування як в письмовій, так і в усній формі, у вигляді пропозицій, заяв та скарг. Під пропозицією Закон України «Про звернення громадян» розуміє таке звернення, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

Заява або клопотання до органів місцевого самоврядування – це прохання про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

Скарга – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю) органами місцевого самоврядування.

Таким чином, право особи звернутись до органів місцевого самоврядування – це невід'ємне право кожної людини і громадянина безпосередньо або через

представників брати участь у вирішенні питань місцевого значення та впливати на дії та рішення цих органів, а також вимагати відновлення порушених прав та законних інтересів.

Гарантією реалізації права на звернення громадян до органів місцевого самоврядування є встановлений в законодавстві строк, протягом якого ці органи мають надати відповідь, а також відповідальність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб за невиконання законодавства про звернення громадян, а також контроль за його виконанням з боку компетентних органів, в тому числі – прокурорський нагляд в цій галузі.

Ще одним з важливих складових прав в структурі муніципально-правового статусу особистості в Україні є право громадян на державну службу в органах місцевого самоврядування. Це право встановлено ч.2 ст.38 Конституції України, а також більш детально регулюється законом України «Про місцеве самоврядування», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про правовий статус депутатів місцевих рад» та ін. Сутність його полягає в тому, що згідно ст.5 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», кожен громадянин має рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території. На посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою та регіональними мовами в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків [9, ст.5]. Служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

Право громадян України на службу в органах місцевого самоврядування складається з великої кількості можливостей громадянина, які він може реалізувати, з метою задоволення власної потреби брати участь у здійсненні муніципальної служби в Україні. Окремі автори пропонують згрупувати права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування, залежно від органу місцевого самоврядування, у якому громадянин України бажає проходити службу. За цим критерієм можна виділити такі складові елементи права громадян України на муніципальну службу: на службу в сільській, селищній, міській радах; на службу сільським, селищним, міським головою; на службу у виконавчому органі сільської, селищної, міської рад; на службу в районній та обласній радах, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; на службу в органах самоорганізації населення [10]. Ще однією підставою для класифікації права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування є зміст ст.3 Закону України про муніципальну службу, яка закріплює такі посади в органах місцевого самоврядування:

- виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою;
- виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;

- посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Отже, право на службу в органах місцевого самоврядування є одним з головних муніципальних прав громадянина та складається з низки окремих складових елементів, які пов'язані з можливостями громадянина самостійно обирати орган місцевого самоврядування, а також посаду, на якій він хоче реалізувати це право.

Розглянуті в науковій статті найголовніші муніципальні права людини та громадянина мають комплексну правову природу та складають окрему систему прав, яка базується на приналежності людини до територіальної громади, а також на невід'ємному праві члена територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення та захищати свої локальні інтереси.

### Література

1. 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
2. Еремін А.Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: конституционные вопросы: Дис.... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2004. – С.53, 87.
3. Лапаева Л.Е. Право граждан на участие в местном самоуправлении как субъективное публичное право // Право и права человека в условиях глобализации (материалы научной конференции). – М., 2006. – С.141- 142.
4. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. – М.: Норма, 2008. – С.273.
5. Бальцій Ю.Ю. Право громадян на участь у місцевому самоврядуванні: поняття та зміст // Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право. – 2011. – Вип.1 – С.66.
6. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закону України від 10.07.2010 року // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 35-36. – ст.491
7. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні. / Під редакцією Толкованова В.В. – Київ: Крамар, 2011. – С.11.
8. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – ст.256.
9. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07 червня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – №33. – Ст.175.
10. Сьох К.Я. Види конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування // Електронний ресурс.– Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Nvknvvs/2012\\_1/soh.htm](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nvknvvs/2012_1/soh.htm)

### Анотація

**Левенець А.В. Муніципальні права людини в Україні. – Стаття.**

Стаття присвячена аналізу муніципальних прав людини як члена територіальної громади, визначенню конституційно-правової регламентації цих прав та особливостей їх реалізації, виявленню недоліків та прогалин в законодавчому регулюванні окремих муніципальних прав.

**Ключові слова:** муніципальні права індивіда, участь в місцевому самоврядуванні, члени територіальної громади.

#### **Аннотація**

**Левенец А.В. Муниципальные права человека в Украине. – Статья.**

Статья посвящена анализу муниципальных прав человека как члена территориальной общины, определению конституционно-правовой регламентации этих прав и особенностей их реализации, выявлению недостатков и пробелов в законодательном регулировании отдельных муниципальных прав.

**Ключевые слова:** муниципальные права индивида, участие в местном самоуправлении, член территориальной общины.

#### **Annotation**

**Levenets A.V. Municipal human rights in Ukraine. – Article.**

This article analyzes the municipal human rights as a member of a local community, the definition of the constitutional and legal regulation of these rights and the characteristics of their implementation, identify weaknesses and gaps in the legislative regulation of individual municipal rights.

**Key words:** municipal rights of the individual, participation in local government, a member of the territorial community.