

НАЗАРКО А. Т.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права
(Національний університет
«Одеська юридична академія»)

УДК 321:352.07

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.1.2.4>

ГАРАНТІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ

Метою статті є з'ясування поняття та проведення класифікації гарантій забезпечення муніципальних прав людини та громадянина, зокрема, як члена територіальної громади шляхом дослідження теоретичних та практичних питань забезпечення муніципальних прав людини, виявлення проблемних питань, пов'язаних із гарантіями їх забезпечення, висвітленими і у Конституції України та спеціалізованому законодавстві, і у міжнародно-правових актах, а також визначення шляхів розв'язання таких проблемних питань. Враховуючи, що людина є соціальною істотою, надзвичайно продуктивним у вирішенні поставленої мети цього дослідження стало використання сучасних методів пізнання, як загально-соціологічних (системного, інституційного, поведінкового підходів), конкретно-соціологічних (аналіз статистичних даних, контент-аналіз, якісний аналіз тощо), спеціально-юридичних методів пізнання, серед яких слід виділити метод порівняльно-правового аналізу, теоретико-правового моделювання і прогнозування, правової діагностики, інтерпретації правових текстів, юридичної статистики, так і комплекс наукових методів, а саме: термінологічний, системно-структурний, формально-логічний. Нормативно-догматичний метод застосовується при аналізі техніко-юридичної складової правовідносин, що виникають в результаті втілення гарантій забезпечення прав людини через конституційні приписи. Порівняльний метод використовується при зіставленні однопорядкових елементів механізму правового регулювання суспільних відносин, що виникають з приводу об'єктивної реалізації муніципальних прав людини.

Наукова новизна статті полягає в тому, що в ній розкрито сутність та висвітлено проблеми гарантій забезпечення муніципальних прав людини та громадянина, а також шляхи їх розв'язання; виявлено вади забезпечення державою муніципальних прав, сформульовано пропозиції щодо їх усунення; розглянуто позитивні й негативні аспекти гарантій забезпечення муніципальних прав. В статті комплексно досліджено гарантії забезпечення муніципальних прав людини та громадянина через призму міжнародного та національного законодавства України для з'ясування всіх його особливостей та визначення подальших шляхів розвитку та розширенню муніципальних прав в Україні, їх реалізації, забезпечення та гармонізації гарантування.

Ключові слова: муніципальні права, колективні муніципальні права, індивідуальні муніципальні права, гарантії прав та свобод, правові гарантії муніципальних прав, член територіальної громади.

Nazarko A. T. Municipal rights assurance guarantees

The purpose of the article is to clarify the concept and classification of guarantees of municipal human rights and citizenship, in particular, as a member of the local community by studying theoretical and practical issues



of municipal human rights, identifying problematic issues related to guarantees of their coverage. Constitution of Ukraine and specialized legislation, and in international legal acts, as well as identifying ways to address such issues. Given that man is a social being, extremely productive in solving the goal of this study was the use of modern methods of cognition, as general sociological (systemic, institutional, behavioral approaches), specific sociological (statistical analysis, content analysis, qualitative analysis, etc.), special legal methods of cognition, among which are the method of comparative legal analysis, theoretical and legal modeling and forecasting, legal diagnostics, interpretation of legal texts, legal statistics, and a set of scientific methods, namely: terminological, system-structural, formal-logical. The normative-dogmatic method is used in the analysis of the technical and legal component of legal relations that arise as a result of the implementation of guarantees of human rights through constitutional requirements. The comparative method is used to compare single-order elements of the mechanism of legal regulation of social relations arising from the objective implementation of municipal human rights.

The scientific novelty of the article is that it reveals the essence and highlights the problems of guarantees of municipal human and civil rights, as well as ways to solve them; defects in ensuring municipal rights by the state were identified, proposals for their elimination were formulated; the positive and negative aspects of guarantees of municipal rights are considered. The article comprehensively examines the guarantees of municipal human and civil rights through the prism of international and national legislation of Ukraine to clarify all its features and identify further ways to develop and expand municipal rights in Ukraine, their implementation, provision and harmonization of guarantees.

***Key words:** municipal rights, collective municipal rights, individual municipal rights, guarantees of rights and freedoms, legal guarantees of municipal rights, a member of a territorial community.*

Вступ. На сьогодні в світі права людини є однією з ключових наукових проблем, з огляду на те, що людина, як найвища соціальна цінність демократичного суспільства, має бути вільною саме в суспільстві, а не від суспільства, а тому основні характеристики, що стосуються людини, зокрема, свобода, незалежність й природний суверенітет, переносяться й на громадянське суспільство, визначаючи його глибинну суть. Складаючи собою союз добровільно об'єднаних, вільних та незалежних індивідів, це суспільство й саме стає вільним, відкритим та суверенним [1, с. 26-27], адже права і свободи людини являють собою невід'ємний інструмент гуманізації суспільних відносин.

Проблема гарантій забезпечення муніципальних прав особи, як окремих напрямків теоретичних досліджень в галузі прав і свобод людини і громадянина, є відносно новою для вітчизняної юридичної науки. Розгляду в різних аспектах такої категорії, як муніципальні права людини, їх природи, походження, видів присвячено цілу низку наукових досліджень. Так, дану проблематику розкривають у своїх працях такі вчені, як: Г.В. Атаманчук, В.Б. Авер'янов, М.С. Бондар, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, І.А. Галіахметов, В.А. Григор'єв, М.І. Корнієнко, І.Л. Литвиненко, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, Ю.М. Тодика та багато інших. Проте, незважаючи на численні доктринальні розробки та наукові напрацювання, проблема практичного забезпечення гарантованості муніципальних прав на міжнародному, конституційному та галузевому рівнях вимагає подальшої уваги.

Метою статті є з'ясування поняття та проведення класифікації гарантій забезпечення муніципальних прав людини та громадянина, дослідження теоретичних та практичних питань забезпечення муніципальних прав людини, виявлення проблемних питань, пов'язаних із гарантіями їх забезпечення.



Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі розвитку української державності відбувається формування інститутів громадянського суспільства і соціальної держави, які в якості найважливіших правових вимірів сучасного соціального розвитку змінюють пріоритети і визнають ключовою формулою державної політики тезу «не людина для держави, а держава для людини», спрямовуючи розвиток держави та суспільства на потреби конкретної особи [2, с. 25], визнаючи локальну демократію як простір, де відбувається фактична життєдіяльність людини та проявляються всі її життєві потреби. Адже тільки в таких життєвих умовах формуються реальні соціальні та державно-правові механізми та гарантії захисту прав як кожного громадянина, так і члена територіальної громади, який може самостійно здійснювати конкретні модифіковані дії.

Права людини визначають зміст і спрямованість діяльності органів не тільки на державному, але й на локальному рівні. Із гарантуванням ст. 7 Конституції України місцевого самоврядування, Україна взяла на себе обов'язок гарантувати муніципальні права людини, що можуть бути як індивідуальними, так і колективними правами членів територіальної громади [3], про що йтиме мова далі. М.О. Баймуратов вірно відмічає, що наявність жителів, які володіють індивідуальними та колективними інтересами, детермінує їх потенційну можливість та здатність користуватись конституційними правами та свободами, які на локальному рівні функціонування соціуму в межах територіальної громади, трансформуються в муніципальні права (за винятком ряду прав де вона вступає в прямий контакт з державою, зокрема, прав на громадянство, на власність, обов'язків щодо військової служби), свободи і обов'язки людини, здійснюючи їх в різних сферах життєдіяльності індивідуально чи разом з іншими в рамках територіальної громади [4]. Отже, муніципальні права членів територіальної громади (як громадян, так й іноземців та осіб без громадянства) складають єдиний за своїми юридичними характеристиками та функціональним призначенням самоуправлінський статус особи.

З огляду на тридцятирічну історію розвитку нашої держави, можна стверджувати, що гарантії забезпечення муніципальних прав і свобод знаходяться на тому рівні своєї зрілості, що мають рельєфно виражені характеристики відносно уособленого системного утворення. Свідченням тому є їхня множинність і внутрішньо структурована диференціація як певної сукупності правових можливостей у сфері муніципальної демократії [5]. Тому детальне дослідження такого комплексного правового явища, як гарантії забезпечення муніципальних прав людини, передбачає їх детальну класифікацію.

В розрізі нормативно-правового закріплення гарантій муніципальних прав людини [6], слід зауважити, що вони мають свою класифікацію та відповідно до ієрархічності джерел свого закріплення можуть бути міжнародно-правовими, конституційно-правовими, галузевими, де Конституція України та законодавство органів місцевого самоврядування – першорядний нормативний гарант муніципальних прав людини. Так, у ст. 7 Основного Закону нашої держави міститься положення про те, що «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування», яке у ст. 140 визначається як «право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [7].

Важливою характеристикою гарантій муніципальних прав та свобод людини та громадянина є той факт, що у своїй нормативно-правовій основі вони містять конституційний зміст й конституційний рівень юридичного закріплення положення щодо їх гарантування, що з точки зору аналізу співвідношення конституційних прав та свобод з інститутом муніципальних прав та свобод, безумовно, має принципове значення. Перелік конституційних норм, що у сфері місцевого самоврядування регламентують відносини щодо забезпечення прав людини і громадянина доволі значний, зокрема, це: користування громадянами природними об'єктами права власності народу відповідно до закону; участь громадян у місцевих референдумах; право громадян вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування; гарантія рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування; проведення зборів, мітингів, походів та демонстрацій громадянами, про які завчасно сповіща-



ються органи місцевого самоврядування; гарантованість права людини на індивідуальні чи колективні звернення (петиції) до органів місцевого самоврядування; безоплатне отримання медичної допомоги громадянами в комунальних закладах охорони здоров'я; право громадян на освіту, яке забезпечується доступністю і безоплатністю освіти в комунальних навчальних закладах; відшкодування за рахунок місцевого бюджету матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень.

Водночас, наведений вище перелік конституційних гарантій муніципальних прав, як об'єктивно встановлених умов і засобів, які забезпечують фактичну реалізацію та всебічну охорону прав і свобод особи, не є вичерпним, адже знаходять своє відображення та суттєве розширення в інших нормативно-правових актах, зокрема, спеціалізованому законодавстві та статутах територіальних громад. Так, розділ IV Закону України «Про місцеве самоврядування» [8] гарантує забезпечення названих Конституцією України муніципальних прав, встановлюючи й гарантії місцевого самоврядування й відповідальність його органів та посадових осіб у разі порушення ними Конституції України або законів України, наприклад, дострокове припинення повноважень ради у разі якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції України, цього та інших законів, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність із законом, а сільського, селищного, міського голови, старости – у разі набрання законної сили рішенням суду про притягнення його до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, яким накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

Водночас, згідно зі Статутом територіальної громади міста Одеси, міська громада складається з громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства, які постійно проживають та зареєстровані на території міста Одеси. Члени міської громади мають рівні права на участь у міському самоврядуванні, крім випадків, встановлених законодавством. Так, члени територіальної громади м. Одеси мають право, зокрема: здійснювати місцеве самоврядування безпосередньо або через органи та посадових осіб міського самоврядування; безпосередньо брати участь у здійсненні місцевого самоврядування в різних формах прямого волевиявлення (вибори та референдум; вносити на розгляд міській раді місцеві ініціативи; ініціювати та брати участь в громадських слуханнях та загальних зборах громадян за місцем проживання тощо); обирати і бути обраними в органи місцевого самоврядування; брати участь у здійсненні контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування у встановлених законом і цим Статутом формах; направляти індивідуальні або колективні звернення до органів і посадових осіб міського самоврядування; проводити, замовляти проведення громадської експертизи проектів нормативно-правових актів органів міського самоврядування. Таким чином територіальні громади, органи та посадові особи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження [9].

Найбільш відомим та вагомим є видовий розподіл муніципальних прав людини на колективні та індивідуальні [10]. Колективні та індивідуальні права надають можливість громадянам бути активними членами суспільства, їх гарантування забезпечує можливість впливати на органи публічної влади, брати активну участь у політичному його житті, висловлювати свою позицію по актуальним питанням регіонального і місцевого значення, та безпосередньо контролювати різні напрями діяльності муніципальної влади. До індивідуальних прав відносяться такі, які людина може реалізувати одноособово. Коли як колективними є ті права, що можуть бути реалізовані виключно групою осіб, як загальний та первинний рівень здійснення муніципальної влади. Разом з цим, індивідуальне право досить часто може здійснюватись й колективно, але його відмінність від колективного полягає у тому, що воно повною мірою може здійснюватись та захищатись індивідуально, тоді як за своєю сутністю колективні права реалізувати індивідуально неможливо [10].

Так, до колективних прав належать, зокрема: право територіальних громад – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста –



самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах конституції та законів України; право на здійснення місцевої влади безпосередньо; право на здійснення місцевої влади через органи місцевого самоврядування; право на проведення місцевого референдуму як форми вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення; право брати участь у місцевих виборах депутатів і виборних посадових осіб місцевого самоврядування; право на місцеву ініціативу, в порядку якої рада розглядає будь-які питання, віднесені до компетенції органів місцевого самоврядування; право на проведення загальних зборів громадян за місцем проживання; право проводити громадські слухання; право на фінансову самостійність (бюджетний процес, податки і збори, місцеві фінанси тощо). Наведений перелік гарантованих прав не є вичерпним, але цей перелік демонструє всю широту гарантованості колективних прав у сфері місцевого самоврядування, їхнє багатозначне призначення та різноплановий зміст у забезпеченні.

Водночас, участь членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення гарантується та забезпечується з використанням не тільки колективних, а й індивідуальних форм. Згідно з положеннями ст. 21 Загальної декларації прав людини, кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. Та, як вже зазначалось, це право закріплено в Конституції України, а також деталізовано на законодавчому та підзаконному рівнях. Так, говорячи про гарантії забезпечення системи індивідуальних муніципальних прав, варто зазначити, що у своїй основі такі права так само мають конституційне начало закріплення, у тому числі в опосередкованому виді: через колективні права територіальних громад, а також у рамках конституційного інституту основних прав і свобод людини і громадянина, нормативний зміст яких у багатьох випадках включає й самоуправлінські, муніципальні начала. Разом з цим, детальніша регламентація індивідуальних прав забезпечується в рамках поточного законодавства, причому на всіх рівнях муніципально-правового регулювання [4].

До індивідуальних муніципальних прав людини та громадянина належать, зокрема:

– право громадян України брати участь у місцевому самоврядуванні, яке є одним з основоположних прав, гарантія забезпечення якого складає генетичну основу всієї системи муніципальних прав члена територіальної громади та його самоуправлінського статусу. Нормативно-правова дія цього права на поточне законодавство і на формування системи муніципальних прав відбувається на досить глибокому рівні конституційної дії. Це означає, що шляхом регламентації саме права на участь в місцевому самоврядуванні зумовлюються основні нормативно-правові параметри тих суб'єктивних можливостей, що можуть розглядатись у своїй сукупності як усі муніципальні права члена територіальної громади. Поряд з цим, стаття 3 Закону України «Про місцеве самоврядування» [8] дозволяє детально розтлумачити та проаналізувати гарантії забезпечення права особи на участь в місцевому самоврядуванні, а саме: «громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються». Однак, можна зробити висновок, що відповідні гарантії надаються не кожному члену територіальної громади (ким, як вже було зазначено, може бути громадянин України, іноземний громадянин або особа без громадянства, яка постійно проживає та зареєстрована на території адміністративно-територіальної одиниці), а виключно громадянину України;

– право на рівний доступ до муніципальної служби. Так, правові, організаційні, соціальні й матеріальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування визначає Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [11], що є гарантом забезпечення цього розгалуженого права;



– право на звернення громадян (як індивідуальні, так й колективні) до органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Питання практичної гарантованості громадянам України конституційного права вносити в органи місцевого самоврядування пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб та органів місцевого самоврядування гарантується Законом України «Про звернення громадян» [12]. Перелік індивідуальних муніципальних прав членів територіальних громад також не є вичерпним. Як вже було зазначено вище, вказані права розширюються та доповнюються в статутах територіальних громад.

Висновки. На підставі здійсненого дослідження слід сформулювати такі висновки.

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

2. Гарантії забезпечення муніципальних прав і свобод людини та громадянина є важливою складовою муніципально-правового статусу людини в Україні. Під гарантіями муніципальних прав людини розуміються положення національного та міжнародного права, які закріплюють правові та організаційні засоби забезпечення відповідних можливостей в галузі місцевого самоврядування та повсякденного життя особи. Необхідним є удосконалення та розширення їх системи в муніципальному законодавстві України. Перш за все, слід унормувати рівність всіх постійних жителів територіальної громади на участь в місцевому самоврядуванні, а також заборонити будь-які обмеження їх права на таку участь. Окрім того, видається доцільним більш системний виклад гарантій забезпечення органами місцевого самоврядування як найбільш наближених до людини соціально-економічних, побутових, екологічних, культурно-освітніх, житлових та інших прав та свобод. Відповідні зобов'язання органи місцевого самоврядування сьогодні можуть на себе брати та успішно їх виконувати, враховуючи процеси децентралізації державної влади та перерозподілу фінансових ресурсів на місцях.

Список використаних джерел:

1. Мацюк А. Громадянське суспільство – соціальна основа держави, влади, демократії. Українське право. 1995. № 1. С. 24–29.
2. Магновський І. Демократична, соціальна, правова держава і громадянське суспільство: єдність та обумовленість. Право України. 2005. № 7. С. 25–29.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / за ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юрид. думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. 584 с.
4. Баймуратов М. О. Феноменологія муніципальних прав людини. Міське самоврядування та регіональний розвиток в Україні. Київ, 2013. № 1. С. 52–56.
5. Батанов О. В. Муніципальне право України : підручник. Харків : Одисей, 2008. 528 с.
6. Левенець А. В. Нормативно-правові гарантії муніципальних прав людини в Україні. Правова держава. 2018. № 29. С. 30–35.
7. Конституція України : прийнята 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 25.12.2020).
8. Про міське самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (у редакції від 02.12.2020 р.) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: 25.12.2020).



9. Статут територіальної громади міста Одеси : Рішення Одеської міської ради від 25.08.2011 р. № 1240-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 25.12.2020).

10. Любченко П. М. Права і свободи людини у сфері місцевого самоврядування: проблеми правового регулювання та реалізації. Конституційна реформа в Україні в сфері місцевого самоврядування: уроки від країн Вишеградської четвірки : тези доп. та наук. повідом. учасників наук.-практ. конф. (м. Харків, 21–22 жовт. 2016 р.). Харків, 2016. С. 57–70.

11. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III (у редакції від 16.12.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 25.12.2020).

12. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР (у редакції від 01.01.2020 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 25.12.2020).

