

БИСАГА Ю.М.,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри конституційного
права та порівняльного правознавства
(ДВНЗ «Ужгородський національний
університет»)

ГОМОНАЙ В.В.,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного
права та порівняльного правознавства
(ДВНЗ «Ужгородський національний
університет»)

ВАСИЛЬЧУК Л.Б.,

доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
(ДВНЗ «Ужгородський національний
університет»)

УДК 342.25:342.7(477)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.2.65>

**ПРАВО НА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ
У СИСТЕМІ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ:
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ УКРАЇНСЬКОЇ МОДЕЛІ**

Стаття присвячена дослідженню актуальних проблем конституційно-правового статусу права на місцеве самоврядування у контексті загальної системи прав людини в Україні. Автори здійснюють комплексний аналіз теоретичних засад та практичних аспектів реалізації цього права в умовах децентралізаційних процесів та трансформації системи публічного управління.

Дослідження виявляє унікальну особливість української конституційної моделі – відсутність прямого закріплення права на місцеве самоврядування у розділі II Конституції України, присвяченому правам і свободам людини та громадянина. Натомість це право розглядається опосередковано через норми про можливість служби в органах місцевого самоврядування та участі у вирішенні питань місцевого значення.

На основі систематичного аналізу конституційних положень обґрунтовується існування самостійного комплексного права на місцеве самоврядування, що формується із сукупності різних норм та підтверджується спеціальним законодавством. Особливу увагу приділено природно-правовим засадам цього інституту, зокрема інтерпретації терміна «визнається» у статті 7 Конституції України як свідчення природного характеру права територіальних спільнот на самоврядування.

Автори досліджують багатоаспектність місцевого самоврядування як основоположного принципу організації публічної влади, форми самоорганізації населення, способу реалізації демократичних засад управління та механізму



залучення громадян до вирішення публічних справ. Проаналізовано відповідність української моделі європейським стандартам, закріпленим у Європейській хартії місцевого самоврядування.

Виявлено основні проблеми практичної реалізації права на місцеве самоврядування, пов'язані з недосконалістю законодавчих механізмів та відсутністю ефективних інструментів участі громадян в управлінні місцевими ресурсами. Обґрунтовано необхідність вдосконалення правових інститутів для забезпечення ефективної участі всіх соціальних груп у процесах територіального управління.

Ключові слова: права людини, місцеве самоврядування, конституційні права, природні права, територіальні громади, децентралізація, публічна влада, правова держава.

Bysaha Yu.M., Homonai V.V., Vasylchuk L.B. The right to local self-government in the system of constitutional human rights: theoretical and legal analysis of the ukrainian model

The article is devoted to the study of the current problems of the constitutional and legal status of the right to local self-government in the context of the general system of human rights in Ukraine. The authors carry out a comprehensive analysis of the theoretical foundations and practical aspects of the implementation of this right in the context of decentralization processes and the transformation of the public administration system.

The study reveals a unique feature of the Ukrainian constitutional model – the absence of a direct enshrinement of the right to local self-government in Section II of the Constitution of Ukraine, dedicated to the rights and freedoms of man and citizen. Instead, this right is considered indirectly through the norms on the possibility of serving in local self-government bodies and participating in resolving issues of local importance.

Based on a systematic analysis of constitutional provisions, the existence of an independent comprehensive right to local self-government is substantiated, which is formed from a set of various norms and confirmed by special legislation. Particular attention is paid to the natural-legal principles of this institution, in particular the interpretation of the term "recognized" in Article 7 of the Constitution of Ukraine as evidence of the natural nature of the right of territorial communities to self-government.

The authors explore the multifaceted nature of local self-government as a fundamental principle of organizing public power, a form of self-organization of the population, a method of implementing democratic principles of governance and a mechanism for involving citizens in resolving public affairs. The compliance of the Ukrainian model with European standards enshrined in the European Charter of Local Self-Government is analyzed.

The main problems of the practical implementation of the right to local self-government are identified, associated with the imperfection of legislative mechanisms and the lack of effective instruments for citizen participation in the management of local resources. The need to improve legal institutions to ensure the effective participation of all social groups in the processes of territorial governance is substantiated.

Key words: human rights, local self-government, constitutional rights, natural rights, territorial communities, decentralization, public authority, rule of law.

Постановка проблеми. Сучасна Україна потребує комплексного розвитку теоретичної бази та формування нових правових концепцій, законодавче оформлення яких стане



фундаментом для покращення правової системи в цілому та підвищення рівня правової культури в суспільстві. Безумовно, це сприятиме зменшенню соціальної напруженості, що виникла внаслідок законодавчого оформлення децентралізаційних процесів. Очікуваним позитивним наслідком має стати ефективна реалізація мешканцями громад їхнього закріпленого Конституцією права на місцеве самоврядування через різноманітні форми громадської самоорганізації.

Суспільство потребує від держави формування та вдосконалення наявних правових інститутів, які забезпечать участь усіх соціальних груп в управлінні регіональними ресурсами та дозволять законодавчо закріпити правовий статус місцевих ініціатив як фундаментальних для реалізації конституційного права на місцеве самоврядування – права членів громади управляти ресурсами своєї територіальної одиниці. Проте виникає низка проблем, пов'язаних із залученням місцевих мешканців до управління громадськими ресурсами, адже через недосконалість діючого законодавства деякі права взагалі не конкретизовані (зокрема, право на місцеве самоврядування, для якого не прописано простий та ефективний механізм реалізації).

Відзначимо, права людини є найціннішим надбанням особистості як члена цивілізованого суспільства, яке створило спеціальні інструменти для їх гарантування та втілення, саме існування таких механізмів відмежовує цивілізоване суспільство від первісного устрою. Водночас у науковій доктрині досі не сформовано єдиного підходу до трактування поняття «права людини» як правової категорії та його змістового наповнення¹. Також, аналіз норм чинного українського законодавства свідчить про відсутність нормативного визначення поняття «права людини» на рівні закону.

Стан опрацювання проблематики дослідження. Інститут прав людини має багатовікову історію еволюції та становлення. Вивченням етапів формування та розвитку прав людини як наукової категорії займалась широка спільнота національних та міжнародних дослідників. Концептуальні питання у сфері прав людини в межах пострадянського простору досліджувались такими відомими вченими, як М.М. Антонович, О.В. Батанов, Д.М. Белов, Ю.М. Бисага, А.М. Колодій, П.М. Рабінович, Н.Г. Шукліна та інші провідні фахівці.

Фундаментальні теоретичні засади місцевого самоврядування в Україні розроблялися у працях провідних вітчизняних конституціоналістів. Зокрема, Калиновський Б.В. у своїй дисертації «Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні» закріпив основи розуміння конституційно-правової природи цього інституту. Нестор В.Р. провів компаративне дослідження «Міське самоврядування в Україні та в Сполученому Королівстві Великобританії і Північній Ірландії», що дозволило виявити особливості українського підходу до муніципального управління. Важливий внесок у розвиток доктрини місцевого самоврядування зробили такі дослідники як Авер'янов В.Б., Коваленко А.А., Кравченко В.В., Орзіх М.Ф., Пітцик М.В., Сergyгін В.О., Телешун С.О., Шаповал В.М., Ярмиш О.Н., які обстоюють ідеї «теорії муніципального дуалізму» та визнають владу місцевого самоврядування частиною системи публічного управління.

¹ Точну кількість визначень «права людини» у науці визначити досить складно з декількох причин: 1) основні фактори, що ускладнюють підрахунок: відсутність консенсусу у науці: не на всі питання є чіткі відповіді – навіть сьогодні вони залишаються предметом запеклих суперечок... права людини – це не наука, не застигла «ідеологія», а область етичної та правової думки, яка розвивається; 2) множинність підходів, утім, деякі науковці, не заперечуючи інші види прав і свобод людини та громадянина, висловлюють й інші погляди на класифікацію прав і свобод людини та громадянина; 3) динамічність концепції: права людини не мають обмежувального характеру, вони також не є незмінними; вони, за своєю природою, динамічні.

Виходячи з аналізу наукової літератури, можна припустити, що у світовій юридичній науці існує десятки різних визначень поняття «права людини». Це пов'язано з тим, що: різні правові школи (природно-правова, позитивістська, соціологічна тощо) пропонують власні трактування; національні правові системи мають свої особливості розуміння; міжнародні організації розробляють власні дефініції; різні галузі права акцентують на різних аспектах.

На сьогодні, у науковій літературі можна зустріти від 15-20 основних підходів до визначення до понад 50 різних трактувань, якщо враховувати всі нюанси та специфічні інтерпретації.



Метою нашого дослідження є теоретико-правовий аналіз окремих аспектів конституційного закріплення та змістовного наповнення права на місцеве самоврядування у системі прав людини в Україні, виявлення особливостей його нормативної регламентації та обґрунтування природно-правових засад цього інституту як складової демократичної організації публічної влади на місцевому рівні.

Виклад матеріалу дослідження. За словами професора Д.М. Белова, питання прав людини у сучасному світі виходить далеко за межі теоретичних дебатів і становить основну практичну проблему для всього міжнародного співтовариства. Історичний досвід людства, що включає численні кровопролитні конфлікти та тоталітарні режими, переконливо довів: стійкий мир, гармонія та цивілізований устрій суспільства неможливі без належного шанування людської особистості та її невід'ємних прав і свобод. Саме з цих міркувань Статут ООН визначає як першочергове завдання «зміцнення віри в фундаментальні права людини, в її гідність і самоцінність, у рівність чоловіків і жінок, а також рівність усіх народів незалежно від їхнього розміру». Тільки за умови дотримання цих принципів стає можливим формування повноцінного громадянського суспільства та утвердження правової держави [1, с. 84].

Цитований дослідник формулює поняття основних прав людини як законодавчо забезпечену міру індивідуальної свободи та можливостей, яка відповідає сучасному рівню суспільного розвитку, здатна гарантувати людське існування й прогрес, та встановлена як універсальний міжнародний стандарт для всіх людей без винятку. Характерні риси фундаментальних прав людини включають наступні елементи: а) людські можливості та свободи спрямовані на реалізацію базових потреб, без задоволення яких неможливий нормальний життєвий цикл та особистісний розвиток; б) ці можливості випливають з біологічної та соціальної природи людини, є її природним надбанням від моменту народження та не потребують санкціонування з боку будь-яких інстанцій, включаючи державну владу – це вроджені, невід'ємні права; в) дані можливості мають універсальний характер, не обмежуються кордонами конкретної держави та не залежать від етнічної або громадянської приналежності особи; г) можливості набувають юридичного статусу завдяки їх закріпленню в нормативно-правових документах як національного, так і міжнародного рівня [1, с. 85]. Сучасна типологія прав і свобод досить різноманітна. Однак найбільш поширений поділ на позитивні та негативні права.

Конституційно-правовий статус особи в Україні, як і діюча Конституція держави, ґрунтується на ліберальній доктрині людських прав та виходить з основоположної концепції, згідно з якою права та свободи людини й громадянина становлять фундаментальний мірило та засадничий принцип правової державності. Підтвердженням цього служить структура розділу II Основного Закону України: з 48 статей, що регулюють правове становище людини та громадянина, 37 статей присвячено правам і свободам, тоді як лише 4 статті визначають громадянські обов'язки. Така пропорція наочно демонструє пріоритет прав і свобод у вітчизняній конституційній моделі [2].

Гуманістична орієнтація правового становища особи виражається насамперед у конституційному положенні статті 3, яка проголошує людину найвищою суспільною цінністю. Це принципове положення підносить на найвищий щабель всі практичні заходи щодо реалізації людських та громадянських прав. Відповідно до частини 2 статті 3 Основного Закону, права та свободи особи разом з їхніми гарантіями формують суть і вектор державної діяльності. Саме через цю підпорядкованість державних інститутів людським правам і свободам втілюється принцип верховенства права – суспільний порядок, закріплений у статті 8 Конституції. Людина не може бути позбавлена своїх природних прав. Невід'ємні людські права становлять фундаментальну основу для обґрунтування свободи та рівності, системи поділу влади та інших досягнень цивілізаційного розвитку [3, с. 98–99].

Проте стосовно закріплення людських прав в Основному Законі України М.В. Савчин зауважує, що права людини у структурі Конституції України визначені досить суперечливо, оскільки являють собою незвичайну комбінацію ліберальної та соціологічної доктрин



прав людини. Така ситуація створює внутрішню суперечність у змістовому наповненні конституційного тексту, що ускладнює його системне трактування та підриває основи цілісного розуміння. З огляду на це, на думку науковця, конституційні норми України потребують більш чіткого формулювання щодо принципів людської гідності, свободи, рівності та заборони дискримінації, пропорційності, а також визначення переліку позитивних і негативних зобов'язань держави. Уточнення та розширення положень Конституції України передбачає якісно нові методи реалізації законодавчих, виконавчих та судових функцій [4, с. 273].

У сучасних умовах інтенсивної законодавчої деконцентрації владних компетенцій та трансформації системи розподілу управлінських повноважень у напрямку розширення адміністративних функцій муніципальних органів особливої важливості набуває вивчення теоретичних і прикладних аспектів конституційного гарантування права на муніципальне самоврядування [5, с. 50].

При дослідженні Конституції України виявляється, що у Розділі II, присвяченому правам і свободам людини та громадянина, немає статті, яка б прямо гарантувала громадянам право на муніципальне самоврядування. Основний Закон розглядає право на місцеве самоврядування через призму можливості працювати в муніципальних органах (стаття 38) та участі у вирішенні питань місцевого рівня (стаття 140). Залишається відкритим питання, чи означає така ситуація нехтування настільки значущим правом, як право громадянина на муніципальне самоврядування, або законодавець припускає, що воно впливає з комплексу всіх норм, які в сукупності формують інститут місцевого самоврядування [6, с. 16].

Дослідження конституційних положень, що формують інститут муніципального самоврядування, а також прав і свобод людини та громадянина в їх цілісності дозволяє констатувати наявність окремого комплексного права – права на муніципальне самоврядування. Це знаходить підтвердження у нормах Конституції України та інших нормативно-правових актах. Зокрема, Верховна Рада України у статті 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріпила «право громадян на участь у місцевому самоврядуванні на основі їхньої належності до відповідних територіальних громад» [7].

Дефініції місцевого самоврядування, закріплені в Конституції та законодавстві України, не розкривають повністю сутність цього суспільно-політичного феномену і тому не обмежуються лише державними гарантіями права територіальних спільнот та їхніх обраних органів на автономне розв'язання певного кола публічних питань. При аналізі місцевого самоврядування необхідно враховувати, що це є одним з фундаментальних засад побудови публічної влади на місцевому рівні в державі, яка прямує до правової державності, а також способом самоорганізації місцевих мешканців.

Муніципальне самоврядування як засада організації публічної влади на місцевому рівні, згідно зі статтею 2 Європейської хартії місцевого самоврядування, безпосередньо відображене в Конституції України (стаття 7), і таким чином перетворилося на одну з конституційних засад нашої держави [9, с. 44].

Український науковець О.Г. Лиска відзначає: «Згідно зі статтею 7 Конституції України в нашій державі визнається та гарантується муніципальне самоврядування. Використання терміна «визнається» формує уявлення про те, що Основний Закон України розглядає місцеве самоврядування на рівні природного права територіальної спільноти розв'язувати питання місцевого характеру. Природне право територіальної спільноти трактується як сукупність (комплекс) прав мешканців конкретних населених пунктів, дарованих їм Богом (природою), і тому є священними та невід'ємними від них протягом їхньої життєдіяльності. Існування цього права не обумовлюється його визнанням чи невизнанням з боку держави. Отже, право територіальної спільноти на муніципальне самоврядування має природний характер, а тому є невід'ємним, і держава лише констатує його існування та через нормативно-правові акти регламентує самоврядну активність територіальних спільнот, встановлює форми та межі їхньої діяльності» [10, с. 221].

Висновки. Отже, на сьогодні ми можемо говорити про унікальну особливість української конституційної моделі – відсутність прямої норми у розділі про права людини,



яка би безпосередньо гарантувала право на місцеве самоврядування. Натомість це право розглядається опосередковано через можливість служби в органах місцевого самоврядування (стаття 38) та участі у вирішенні питань місцевого значення (стаття 140).

Систематичний аналіз конституційних положень дозволяє констатувати існування самостійного комплексного права на місцеве самоврядування, що формується з сукупності різних норм та знаходить підтвердження у спеціальному законодавстві, зокрема у статті 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Місцеве самоврядування функціонує одночасно як: основоположний принцип організації публічної влади на місцях, форма самоорганізації місцевого населення, спосіб реалізації демократичних засад управління, механізм залучення громадян до вирішення публічних справ.

Використання терміна «визнається» у статті 7 Конституції України щодо місцевого самоврядування формує розуміння цього інституту як природного права територіальних спільнот. Це означає, що право на місцеве самоврядування існує незалежно від державного визнання, є невід'ємним та священним. Держава не створює право на місцеве самоврядування, а лише констатує його існування та через нормативно-правові акти регламентує форми і межі самоврядної діяльності територіальних громад. Це, на наш погляд, відповідає загальній концепції невід'ємних прав людини та принципу обмеженого втручання держави у сферу природних прав. Конституційне закріплення місцевого самоврядування як принципу організації публічної влади відповідає статті 2 Європейської хартії місцевого самоврядування та перетворює його на одну з конституційних основ української державності.

Список використаних джерел:

1. Бисага Ю.М., Белов Д.М., Митровка Я.В. Основи правознавства. Ужгород: Ліра, 2008. 365 с.
2. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Кушніренко О.Г., Слінько Т.М. Конституційне право України у запитаннях і відповідях: навч. посібник. Х.: Майдан, 2012. 330 с.
4. Савчин М.В. Права людини. Частина 1. URL: https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/21641/1/5.1_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0%20%D0%B%D1%8E%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B8_%D1%87.1.pdf
5. Казакова Л.О. Поняття конституційного права на місцеве самоврядування та його елементи. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2017. № 43. Т. 4. С. 48–53.
6. Казакова Л.О. Суб'єкти права на місцеве самоврядування, їх правова природа. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 1. Т. 2. С. 15–20.
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
8. Белов Д.М., Белова М.В. Конституціоналізм як категорія в історії правової думки. *Аналітично-порівняльне правознавство*. № 3. С. 121–126.
9. Руденко О.М., Козюра І.В., Ткаленко Н.В., Маргасова В.Г. Історія та теорія місцевого самоврядування: навч. посібник. К.: Кондор, 2016. 226 с.
10. Лиска О.Г. Місцеве самоврядування як природне право територіальної громади. *Гуманітарний вісник Запорізької інженерної академії*. 2008. Вип. 32. С. 220–227.

