

УДК 342.7(477)

МУНІЦИПАЛЬНІ ПРАВА І СВОБОДИ ЛЮДИНИ ЯК СПЕЦИФІЧНА ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ ІНСТИТУТ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ

MUNICIPAL RIGHTS AND FREEDOM OF HUMAN AS A SPECIAL LEGAL CATEGORY AND NORMATIVE LEGAL INSTITUTE OF LOCAL DEMOCRACY

Сметана В.В.,

*аспірант відділу конституційного права і місцевого самоврядування
Інституту держави і права імені В.М. Корецького
Національної академії наук України*

Досліджується впровадження і застосування в державно-правовій науці категорії муніципальних прав та свобод людини і громадянина як особливого нормативно-правового інституту місцевого самоврядування, який відображає місце жителів муніципальних утворень у системі локальної демократії.

Ключові слова: права і свободи людини, локальна демократія, місцеве самоврядування, територіальна громада, муніципальні права.

Права людини є невід'ємною складовою демократичного суспільства. Їх забезпечення та захист є головним обов'язком держави, виконання якого покладене на органи державної влади і управління. Але повсякденне дотримання основних цінностей демократії і прав людини, реалізація багатьох завдань, підвищення якості життя населення здійснюється, в першу чергу, у конкретних територіальних громадах. Саме на локальному рівні функціонування соціуму людина продукує так звані локальні інтереси, що торкаються широкого розмаїття індивідуальних та групових, колективних прав і свобод та знаходять своє відображення і виступають саме як права та свободи людини, які вона потребує і здійснює в різних сферах життєдіяльності чи особисто, чи разом з іншими мешканцями відповідної території держави [6, с. 32].

Місцевому самоврядуванню належить важлива роль у реалізації одного

із головних завдань сьогодення – поєднання в єдине ціле інтересів держави, суспільства і особистості, оскільки головний сенс, сутність місцевого самоврядування полягає в тому, щоб на рівні кожної окремо взятої особистості здійснювати гармонізацію прав і свобод людини і громадянина з інтересами держави і суспільства [15, с. 7–12]. Саме така спрямованість місцевого самоврядування відповідає ідеям сучасної демократичної правової соціальної держави, найвища цінність якої – людина, її права і свободи.

З принципу локальної реалізації прав і свобод людини впливає феномен муніципальних прав особистості, які мають відносно самостійне значення як нормативно-правовий інститут місцевої самоврядності і, відповідно, важливий інститут муніципальної демократії, який одержує у цій якості конституційне визнання [14, с. 369–374].

Актуальні питання конституційно-правового статусу людини і громадянина

Метою статті є розгляд та дослідження становлення та розвитку феномену муніципальних прав особистості, які виникають у сфері та в процесі функціонування місцевого самоврядування як специфічна правова категорія та нормативно-правовий інститут локальної демократії.

Формування сучасних поглядів на муніципально-правову проблематику у процесі становлення і розвитку локальної демократії знайшло особливе місце в працях Б.П. Андрусюка, М.О. Баймуратова, Ю.Ю. Бальція, О.В. Батанова, В.І. Борденюка, В.М. Кампа, А.А. Коваленка, М.І. Корнієнка, В.В. Кравченка, С.В. Малікова, М.П. Орзіха, В.Ф. Погорілка, М.О. Пухтинського та інших учених. Щодо формування системи муніципальних прав особистості в рамках публічної самоврядної (муніципальної) влади варто відзначити роботи вітчизняних авторів М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, В.А. Григор'єва, Т.М. Буряка, І.Л. Литвиненко, Г.Г. Танаджи, П.А. Трачука тощо. Втім, в умовах демократизації та децентралізації влади, формування локальної демократії та підвищення ролі системи місцевого самоврядування проблематика становлення та розвитку муніципальних прав людини має об'єктивну тенденцію до актуалізації та поглиблення наукових досліджень.

У сучасний період однією з тенденцій розвитку теорії прав людини є виділення як самостійної підсистеми муніципальних прав людини. Це обумовлено зростанням демократизації суспільства і процесами реформування місцевого самоврядування у контексті визнання людини, її прав і свобод найвищими цінностями, про що неодноразово наголошувалося й у різних міжнародних нормативно-правових актах.

Становлення в нашій країні інституту локальної демократії і повноцінної системи місцевого самоврядування, як правильно зазначає М.О. Баймуратов,

нерозривно пов'язано із проблематикою прав і свобод людини, оскільки саме локальна демократія створює найоптимальніші умови для продукування мешканцями – членами територіальних громад – відповідних індивідуально-колективних інтересів щодо реалізації майже всього спектру прав людини і громадянина, що відбувається у сфері місцевого самоврядування на локальному рівні функціонування соціуму [2, с. 52–56].

Зазначені обставини призводять, як слушно зазначає І.Л. Литвиненко, до значних змін в українській правовій науці у бік переорієнтації досліджуваної наукової проблематики під кутом всебічного визнання і забезпечення прав та свобод людини і громадянина [13, с. 2–4], а також сприяють активізації наукових досліджень, зокрема, й щодо обґрунтування феномену муніципальних прав людини.

Муніципальні права, виходячи із загально методологічних філософських підходів до питання про співвідношення загального, особливого і одиничного, розглядаються як нижній, найбільш складний з точки зору свого змісту рівень правового становища особи, яка входить у структуру такої категорії як конституційний статус людини і громадянина.

Поняття муніципальних прав людини є відносно новим і дискусійним категорійним поняттям для вітчизняної правової науки, яке викликає неоднозначне ставлення до нього з боку науковців, а тому вимагає більш комплексних і ґрунтовних подальших досліджень.

Якщо на думку одних науковців, до категорії муніципальних прав слід відносити колективні права територіальних громад на безпосередні форми народної демократії, зокрема, на участь у здійсненні публічної влади в рамках муніципального утворення, то інші вважають, що муніципальні права у сукупності складають самоуправлінський статус

особи, до якого, крім того, входять особисті, економічні та соціальні права, і що муніципальний рівень взаємовідносин особистості з публічною владою природним чином обумовлює необхідність конкретизації цих прав (як інших конституційних прав) на відповідному рівні правового становища особи, які концептуально можуть бути визначені як відносно самостійна система муніципальних прав і свобод [9, с. 240]. Інші вважають, що такого поняття як муніципальні права взагалі не існує, оскільки вони не передбачені Конституцією країни, а є право на здійснення місцевого самоврядування, яке, за своє суттю, можна віднести до конституційних політичних прав людини [10, с. 53]. Висувається також пропозиція права і свободи людини і громадянина на участь у місцевому самоврядуванні визначати як визнані і забезпечені законом за мешканцями муніципального утворення самоуправлінські суб'єктивні права як міра можливої поведінки для задоволення їх інтересів у сфері місцевого самоврядування [12, с. 7–8].

Одним із тих, хто започаткував ідею муніципальних прав людини, є відомий науковець, доктор юридичних наук М. Бондарь, який ще наприкінці минулого століття сформулював концепцію муніципально-правового становища особи та ввів у науковий обіг поняття колективних та індивідуальних муніципальних прав і свобод, конституційне обґрунтування їх системи, виявлення соціально-правових особливостей тощо [8, с. 8]. Зокрема, на його думку, інститут муніципальних прав і свобод громадян складають ті права, які забезпечують реальні можливості кожному члену суспільства брати участь у вирішенні питань місцевого значення, в управлінні муніципальною власністю, користуванні матеріальними та духовними благами, що розподіляються за територіальним принципом, безперешкодно здійснювати особисту свободу

на основі безпеки й недоторканості людини у місцевому співтоваристві, які у своїй сукупності складають самоуправлінський статус особи як мешканця місцевого співтовариства [8, с. 9].

Серед вітчизняних науковців, хто підтримує ідею виокремлення муніципальних прав і свобод в окрему категорію, слід виокремити докторів юридичних наук М.О. Баймуратова та О.В. Батанова. Зокрема, на думку останнього, нове бачення сучасної людини у контексті становлення інститутів локальної демократії та інституціоналізації муніципальної влади детермінує вимоги її переорієнтації до суто людських проблем – по суті, проблем місцевого значення, і що ідея цінності людської особистості, її прав і свобод найбільш рельєфно прослідковується та апробується на локальному рівні у межах місцевого самоврядування та процесах інституціоналізації муніципальної влади [5, с. 518–519]. Аналогічною є й позиція М.О. Баймуратова, який стверджує, що саме на рівні місцевого самоврядування, його інститутів, проявляються складні різномірні елементи соціального механізму, спрямованого на здійснення реальної можливості самим громадянам брати активну участь у реалізації, забезпеченні та самозахисті своїх прав та свобод, у тому числі і через інститути місцевого самоврядування [3, с. 96–101] і що саме з принципу існування та локальної реалізації прав і свобод людини випливає інституціоналізація феномену «муніципальних прав особистості» [2, с. 52–56]. М.О. Баймуратов акцентує увагу на правовій природі членів територіальних громад, які, на його думку, на локальному рівні функціонують не як громадяни держави, а як мешканці відповідної територіальної одиниці. Таким чином на рівні місцевого самоврядування цілком змінюється система координат, яка панує в державі щодо прав людини.

З рівня «громадянин – держава» права людини переходять на рівень «мешканець – орган місцевого самоврядування» та трансформуються у муніципальні права особистості [1, с. 100].

Обґрунтовуючи власну позицію, прихильники теорії муніципальних прав людини і громадянина стверджують, що саме на локальному рівні людина індивідуально чи разом з іншими в рамках територіальної громади продукує та реалізує свої життєві інтереси, що стосуються широкого спектру індивідуальних та групових, колективних прав і свобод та виступають саме як права і свободи людини, яких вона потребує і здійснює в різних сферах життєдіяльності [1, с. 96]. Що саме у рамках безпосереднього зв'язку індивіда з певною територіальною громадою і у межах цієї територіальної спільноти приводяться у дію соціальний і правовий механізми реалізації багатьох прав і свобод людини [9, с. 3–4].

Характеризуючи муніципальні права й свободи людини, слід брати до уваги той факт, що у своїй матеріальній основі вони мають конституційний зміст і, як зазначає М.С. Бондарь, конституційний рівень свого юридичного закріплення, що має принципове значення з точки зору співвідношення конституційних прав і свобод людини і громадянина з інститутом муніципальних прав, які, на його думку, носять відносно самостійне значення як нормативно-правовий інститут місцевого самоврядування, що у цій якості отримує конституційне обґрунтування [8, с. 35]. Саме муніципальні права, які забезпечують можливість кожному члену територіальної громади брати участь у вирішенні питань місцевого значення, визначають і формують так званий муніципально-правовий статус особи, який розглядається як галузева категорія, що забезпечує конкретизацію конституційного статусу людини і громадянина [9, с. 11]. У юридичній

літературі муніципально-правовий статус особи визначається як особлива муніципально-правова категорія, яка відображає місце і роль людини в системі муніципальної демократії та інтегрує економічні та політичні елементи реального стану громадян як індивідуальних і асоційованих (спільних) учасників муніципально-правових відносин [11, с. 31–37].

Слушною, на наш погляд, є думка, що відмінність між конституційно-правовим статусом людини і громадянина та правовим статусом особи у місцевому самоврядуванні полягає у відмінностях публічно-правового зв'язку людини із владою, державою, суспільством або іншим суб'єктом суспільних відносин, у які вона вступає, територіальними межами прояву її життєво важливих функцій, джерелом прав та свобод, які зумовлюють ці статуси [5, с. 534], співвідносяться між собою як загальне і особливе з відповідними юридичними наслідками [13, с. 3–5].

Правове становище та правовий статус особи як мешканця певного населеного пункту характеризується органічною єдністю двох груп муніципальних прав і свобод – індивідуальних, що належать кожному громадянину окремо і можуть бути реалізовані ним незалежно від інших членів громади, і колективних прав, реалізація яких можлива лише за допомогою колективних дій членів муніципального утворення, і що саме за допомогою цієї єдності забезпечується особистісна орієнтація всієї системи місцевого самоврядування та поєднання індивідуальної свободи з принципами колективізму на місцевому рівні [7, с. 15–20].

Доцільність запровадження терміну «муніципальні права і свободи» як специфічної правової категорії, що характеризує особливий статус особи як мешканця територіальної громади, підтримується й І.М. Литвиненко, яка зазначає, що під муніципальними пра-

вами і свободами слід розуміти ті права, які забезпечують реальні можливості кожному члену територіальної громади брати участь у вирішенні всіх питань місцевого значення, в управлінні комунальною власністю, використовувати всі матеріальні і духовні надбання, що розподіляються за територіальним принципом, відчувати на собі всі позитивні наслідки діяльності самоврядних органів, спрямовані на реальне забезпечення прав і свобод, життєвих потреб та інтересів людини [13, с. 3–5].

Схожі дефініції муніципальних прав пропонують й інші науковці. Так, О.В. Батанов визначає «муніципальні права» як визнані та гарантовані державою природні можливості людини та її асоціацій (територіальних громад) самостійно та під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення в різних сферах суспільного життя, зокрема політичній, економічній, соціальній, культурній, екологічній та інших [4, с. 227].

П.А. Трачук визначає «муніципальні права» як такі, що 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 та свобод, життєвих потреб і інтересів людини у будь-якій сфері місцевого життя [17, с. 204]. А.А. Коваленко розглядає муніципальні права як суб'єктивні права, що надають можливості мешканцям муніципального утворення брати участь у вирішенні питань місцевого значення, користуватися матеріальними, духовними та іншими благами, надання яких є обов'язком органів місцевого самоврядування [11, с. 31–37].

На визнанні категорії муніципальних прав і свобод людини й важливості їх заохочення та захисту саме на рівні місцевої влади наголошують й різні міжнародні організації, зокрема, Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи, у резолюції якого від 4 березня 2010 р. зазначається, що, враховуючи тісний зв'язок між громадянами й їх виборними представниками на цьому рівні, місцеві й регіональні влади як найкраще можуть аналізувати становище у сфері прав людини, виявляти відповідні проблеми й здійснювати дії щодо їх вирішення, що саме на цій основі у регіонах, містах та міських кварталах, тобто якомога ближче до повсякденного життя людей, повинно забезпечуватися дотримання прав людини [18]. У просуванні ідеї виокремлення категорії муніципальних прав людини та визнання територіальних громад як ключових учасників щодо забезпечення прав людини на локальному рівні провідну роль відіграють й інші міжнародні організації, такі як Міжнародна організація органів місцевого самоврядування, Міжнародна організація об'єднаних міст і місцевих урядів (UCLG – United Cities and Local Governments), Форум місцевих органів влади з соціальної інтеграції і демократії (FAL – Forum of Local Authorities), Всесвітній форум для приміських влад (FALP), Програма ООН з населених пунктів (ООН – ХАБІ-ТАТ), Європейська асоціація місцевої демократії (ALDA) та деякі інші. Так, у прийнятій в 2000 році Європейській Хартії з охорони прав людини у місті (European Charter for the Safeguarding of the Human Rights in the City) зазначається, що муніципальні органи влади у співпраці з іншими структурами у межах національного законодавства повинні сприяти інтеграції мешканців міст у суспільне життя, залучати до управління справами міста, зробити муніципальне управління більш ефек-

тивним і доступним для громадськості, створювати відповідний механізм реалізації прав людини у місті, особливо наголошуючи на заохоченні розвитку інститутів примирення та несудових форм захисту. Крім того, закріплюється ціла низка громадянських, політичних, соціальних, економічних та культурних прав, серед яких можна виокремити такі права, як право на гідне житло, на захист від забруднення, право на здійснення демократичного контролю над осередком свого проживання, на охорону здоров'я (розбудова закладів для надання медичних послуг), культурне дозвілля (наявність спортивних та інших культурних споруд), свободу пересування (забезпечення мережею громадського транспорту), забезпечення водою та іншими енергетичними ресурсами і відповідною комунікацією тощо. Схожий перелік прав людини – члена місцевої громади – закріплений також у Всесвітній (глобальній) Хартії-порядку денного з прав людини у місті (Global Charter-Agenda on Human Rights in the City), яка була прийнята у 2011 році [19]. Хартія не претендує на вичерпний перелік прав людини у місті та широту їх застосування, надаючи можливість громадам визначати це самостійно. Головне, що учасники Хартії зобов'язуються розвивати державну політику на локальному рівні у напрямку захисту прав людини і робити муніципальне управління більш ефективним, доступним для громадськості.

Феномен «муніципальних прав людини», як вірно стверджує Г. Тананджи, має важливе та конститууюче

значення відносно перспективного розширення каталогу конституційних прав та свобод людини, бо тільки людина, здійснюючи свою життєдіяльність на локальному рівні функціонування соціуму, може продукувати нові соціально-індивідуальні та соціально-групові (колективні) інтенції, що генерують, формуються та проявляються у сфері повсякденного життя у вигляді трендів, тенденцій, соціальних запитів, потреб та модифікування форм соціальної поведінки, стають соціальноважливими та набувають екзистенційного значення, а потім за допомогою держави модифікуються в права, свободи та обов'язки людини, розширюючи тим самим правовий стан людини [16, с. 131–136].

Отже, впровадження і застосування в державно-правовій науці категорії муніципальних прав та свобод людини і громадянина відповідає сучасній спрямованості демократичних перетворень та реформування місцевого самоврядування в Україні, пріоритетним принципом яких є принцип гуманізму – всебічного забезпечення прав, свобод і законних інтересів особи, який є визначальним у системі принципів, що обумовлюють роль і значення місцевого самоврядування, та визначає зміст їх діяльності. Муніципальні права і свободи є визначальними для характеристики особливого муніципально-правового статусу особи як самостійної правової категорії, яка відображає місце жителів муніципальних утворень у системі муніципальної демократії та інтегрує їх політичні і соціально-економічні права і обов'язки, якими вони володіють як члени місцевої громади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Баймуратов М.О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення // Юридична освіта і правова держава: зб. наук. праць. Одеса, 1997. С. 96–101.
2. Баймуратов М.А. Феноменологія муніципальних прав людини // Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні Науково-практичний журнал. Київ : «Інтерконтиненталь-Україна», 2013. № 1. Січень-березень. С.52–56.
3. Баймуратов М.А., Григорьев В.А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине. Монография. Одесса : Юридична література, 2003. 244 с.
4. Батанов О.В. Муніципальне право України: Підручник / Відповідальний редактор М.О. Баймуратов. Харьков : «Одіссей», 2008. 528 с.
5. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: Монографія / Відп. ред. М.О. Баймуратов. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2010. 656 с.
6. Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні : Монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2001. 260 с.
7. Бондарь Н.С. Местное самоуправление: баланс власти и свободы // Проблемы права, 2004. № 2. С.15–20.
8. Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации: автореф. дис. ... доктора юрид. наук: спец. 12.00.02 - Конституционное право; Государственное управление; Административное право; Муниципальное право / Саратовская государственная академия права. Саратов, 1997. 48 с.
9. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие. Конституционализация муниципальной демократии в России. Москва : Норма, 2008. 278 с.
10. Еремин А.Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление: конституционные вопросы: автореф. дис. ... доктора юрид. наук: спец. 12.00.02 – Конституционное право; Муниципальное право Саратов, 2003. 58 с.
11. Коваленко Н.В. Обеспечение муниципально-правового статуса личности органами местного самоуправления в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право. Белгород, 2015. 42 с.
12. Курманов Э.Р. Права и свободы человека и гражданина по участию в местном самоуправлении (конституционно-правовое исследование) – автореф. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 – Конституционное право; муниципальное право. Челябинск, 2006. 21 с.
13. Литвиненко І.Л. Діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню конституційних прав та свобод людини і громадянина: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 – Конституційне право / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2003. 12 с.
14. Русанова С.Ю. Муніципальні права членів територіальної громади: поняття та класифікація // Форум права. 2009. № 2. С. 369–374.
15. Скрипкин Г.Ф. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления. Москва : Юнити-Дана, Закон и право. 2008. 128 с.
16. Танаджи Г.Г. Муніципальні права людини: теоретичні та аксіологічні підходи до поняття та визначення // Порівняльно-правові дослідження. 2008. № 2. С. 131–136.
17. Трачук П.А. Місцеве самоврядування в Україні у контексті конституційних та демократичних реформ: Монографія. Ужгород : КП «Ужгородська міська друкарня», 2006. 567 с.
18. 18-я СЕССИЯ CG (18) 6 4 марта 2010 г. Роль местных и региональных властей в соблюдении прав человека: [електронний ресурс].– Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1593187&Site=COE>.
19. Global Charter-Agenda on Human Rights in the City: [електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uclg-cisdp.org/en/committee/mission>.

Исследуется внедрение и использование в государственно-правовой науке категории муниципальных прав и свобод человека и гражданина как особого нормативно-правового института местного самоуправления, который отражает место жителей муниципальных образований в системе локальной демократии.

Ключевые слова: права и свободы человека, локальная демократия, местное самоуправление, территориальное общество, муниципальные права.

The article examines the introduction and use in the state-legal science of the category of municipal rights and freedoms of a person and citizen as a special regulatory and legal institution of local self-government, which reflects the place of residents of municipalities in the system of local democracy.

Key words: human rights, local government, territorial community, members of territorial bulk, residents, citizens, constitutional rights and freedoms, municipal law.
