

Резюме

Копча В.В. Сутність і роль судового конституційного контролю: основні підходи до розуміння.

Стаття присвячена дослідженню сутності та ролі судового конституційного контролю в сучасній державі. Особлива увага звертається на роль органів конституційної юрисдикції для гарантування верховенства права і прав людини.

Зроблено висновок про те, що для здійснення конституційної юрисдикції важливим є обмін ідей між національними конституційними судами з приводу розуміння конституції та прав людини.

Ключові слова: конституція, конституційний суд, верховенство права, права людини.

Резюме

Копча В.В. Сущность и роль судебного конституционного контроля: основные подходы к пониманию.

Статья посвящена исследованию сущности и роли судебного конституционного контроля в современном государстве. Особое внимание обращено на роль органов конституционной юрисдикции для обеспечения верховенства права и прав человека.

Сделан вывод о том, что для осуществления конституционной юрисдикции важен обмен идей между национальными конституционными судами по поводу понимания конституции и прав человека.

Ключевые слова: конституция, конституционный суд, верховенство права, права человека.

Summary

Vasyl Kopcha. Essence and role of judicial constitutional control: basic approaches to understanding.

The article is devoted to the study of the nature and role of judicial constitutional control in the modern state. Particular attention was paid to the role of bodies of constitutional jurisdiction to guarantee the rule of law and human rights.

It is concluded that for the exercise of constitutional jurisdiction it is important to exchange ideas between national constitutional courts regarding the understanding of the constitution and human rights.

As László Sólyom noted in Vilnius at a conference dedicated to the 10th anniversary of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania (4–5 September 2003), the following are the conditions for the mutual interdependence of constitutional jurisdictions: the former constitutional courts, in a shorter period of time, although the material to be mastered has grown rapidly. In his opinion, it would take ten years for the third generation of the Constitutional Court to reach the level and develop the wealth of jurisprudence, which required the first generation forty years of hard work; 2) the traditional areas of influence of French or German law may be defined more in the structure and powers of the constitutional courts than in their jurisdictions, and more in the general legal culture than in the constitutional decisions. Strong, traditional, German influence is evident in Poland, Hungary, the Czech Republic and Slovenia; 3) according to Laszlo Cholom, the third generation of constitutional courts was born in a favorable international environment when the courts had prosperous international human rights jurisdiction around them. The new courts have already found a common European constitutional language, which they not only learned to pronounce, but were able to express new ideas in that language. At the same time, obtaining international standards is much more than adaptation, it was a mutual process.

Key words: constitution, constitutional court, rule of law, human rights.

DOI: 10.36695/2219-5521.2.2019.11

УДК 342.34; 342.5

Б.Я. КОФМАН

*Борис Якович Кофман, кандидат юридичних наук, головний науковий консультант Інституту законодавства Верховної Ради України, заслужений юрист України**

ORCID: 0000-0001-8121-5190

МУНІЦИПАЛЬНІ ПРАВА ЛЮДИНИ (ОСОБИСТОСТІ) ЯК ФАКТОР ВДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

Постановка проблеми. Становлення в Україні інституту місцевого самоврядування (далі – МСВ) знаменує собою прояв декількох стратегічно важливих для існування, функціонування, розвитку й удосконалення демократичної правової державності тенденцій, що демонструють потенційні можливості пострадянської держави до корінного оновлення та трансформації. По-перше, становлення зазначеного інституту є проявом глибинних процесів демократизації державності, а також діяльності всіх складових її суб'єктів, починаючи від органів держави, їх посадових і службових осіб, і закінчуючи пересіченим громадянином, – коли

© Б.Я. Кофман, 2019

* *Boris Kofman, Ph.D. in Law, Chief Scientific Advisor of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine, Honored Lawyer of Ukraine*

права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (див. ст. 3 Конституції України)¹ (тенденція «демократизації зверху». – Авт.).

По-друге, легалізуючи на конституційному рівні інститут МСВ, держава офіційно визнала існування інших інтересів, що продукують територіальні громади (далі – ТГ), що виступають первинним суб'єктом місцевого самоврядування (див. ст. 140 Конституції України), які онтологічно не є тотожними державним інтересам (поява дихотомії «державні інтереси – локальні інтереси». – Авт.), а й не суперечать їм (спостерігається стан гармонізації зазначених інтересів через їх збіг, координацію, субординацію, реординацію. – Авт.). Отже, можна констатувати завершення ери монополії держави на систему інтересів та смислів, що продукує держава, і суттєве обмеження державного етатизму (тенденція конституційної легалізації. – Авт.).

По-третє, визнавши сферу МСВ, як сферу функціонування ТГ, що виступають могутнім суб'єктом приватних інтересів, які продукують жителі – члени таких громад, держава не тільки визнала появу дихотомії «публічні інтереси – приватні інтереси», а й свідомо змодельувала її, з метою реалізації могутньої телеологічної домінантності. Держава відповідає перед людиною за свою дальність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (див. ст. 3 Конституції України) (тенденція щодо визнання приватних інтересів в державному управлінні. – Авт.).

По-четверте, МСВ, виходячи з того, що саме в його межах конкретна людина реалізує свій життєвий цикл, стало реальною правовою сферою, в якій формуються екзистенційні інтенції, потреби, устремління, інтереси людей, що об'єднані територіально-локальною ознакою проживання (локусом і топосом. – Авт.), а також реалізують практично всі, за деяким винятком, права і свободи людини і громадянина, що дає змогу говорити про те, що ТГ в умовах МСВ трансформується в сферу, простір реалізації конституційних прав, свобод і обов'язків, а, отже, і в сферу реалізації конституційно-правового статусу людини і громадянина, а конституційні права, свободи і обов'язки людини трансформуються в муніципальні права людини (особистості, члена ТГ) (тенденція динамічного розвитку і вдосконалення конституційно-правового статусу людини і громадянина. – Авт.).

Така суб'єктно-об'єктна трансформація і технологічна процесуалізація наведених тенденцій детермінується могутніми процесами правової глобалізації, які змушують розвинуті демократичні держави не тільки до проведення політики поєднання максимального забезпечення основних конституційних прав і свобод кожної людини, яка перебуває або проживає на їх території та захисту власних національних інтересів, державного суверенітету, політичного, соціально-економічного, культурного розвитку своїх громадян, а й до формування, через розробку і підписання міжнародних багатосторонніх міжнародних договорів (універсального або регіонального рівнів), системи міжнародних правових стандартів місцевого самоврядування (далі – МПС МСВ), які після їх ратифікації іншими державами світу або регіону стають нормами внутрішньодержавного (національного) законодавства, що гарантує побудову в цих державах – державах, які розвиваються; пострадянських державах тощо, цивілізованої системи МСВ. Тобто, такої системи, в якій ТГ, шляхом, виборів, формує відповідні органи МСВ (далі – ОМСВ), що діють в її інтересах та для реалізації питань місцевого значення або питань місцевого життя – питань колективного значення, від вирішення яких залежить стабільне існування та функціонування ТГ та її членів – жителів відповідної території держави. Звідси, в наведеному контексті, об'єктивуються, актуалізуються та контекстуалізуються питання реалізації на рівні МСВ конституційних прав і свобод людини і громадянина, що здійснюється у синергічній взаємодії з діяльністю ОМСВ щодо реалізації прав і свобод членів ТГ. А це, своєю чергою, актуалізує питання формування муніципально-правового статусу людини, через такий статус жителів-членів ТГ, що реалізується через повний або частковий збіг формування і реалізації такого статусу людини з її конституційно-правовим статусом (в залежності від правового стану людини. – Авт.).

Стан дослідження проблеми. Необхідно зазначити, що інститут (підгалузь) муніципально-правового статусу людини в Україні останнім часом все частіше стає об'єктом дослідження вчених-муніципалістів. Зокрема, цією проблематикою займаються М.О. Баймуратов, І.В. Балабанова, О.В. Батанов, Є.О. Васильєв, А.В. Левенець, І.Л. Литвиненко, В.С. Могілевський, С.Ю. Русанова, Г.Г. Танаджи, Ю.Ю. Бальцій та інші. Досить вагомі дослідження проводяться вітчизняними вченими щодо конституційно-правового статусу іноземців (іноземних громадян, апатридів, біженців тощо), в контексті забезпечення їх трудових, соціальних, економічних прав, а також в контексті вирішення міграційної політики України. Однак дослідження муніципальних прав людини (особистості), як фактору вдосконалення конституційно-правового статусу людини і громадянина, саме з позиції їх входження до складу конкретної ТГ, не проводилися.

Тому **метою** даної статті є дослідження феноменології муніципальних прав людини (особистості) як фактору вдосконалення конституційно-правового статусу людини і громадянина.

Виклад основного матеріалу. Необхідно наголосити на тому, що, незважаючи на загальноприйнятий в науці конституційного права підхід щодо різного за обсягом прав та свобод конституційно-правового статусу громадян держави та інших категорій осіб, які можуть проживати на території цієї держави (іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців), тенденції розвитку національного муніципального права свідчать, по-перше, про актуалізацію проблематики реалізації прав людини на локальному рівні функціонування соціуму, тобто на рівні МСВ, там, де конкретна людина в межах ТГ здійснює свій життєвий цикл (тенденція загальної гуманізації в національному муніципальному праві. – Авт.); по-друге, про поступове розширення прав та свобод не тільки громадян України, які на рівні МСВ отримують додаткову та предметну мотивацію для участі в демократичних процесах на локальному рівні соціуму, з метою реалізації своїх особистісно-

екзистенційних, економічних, політичних, соціально-культурних та інших інтересів, а й іноземців, які протягом тривалого часу або постійно, легально проживають в межах відповідної ТГ, та не зважаючи на їх інший правовий стан становлять частину такої ТГ, тобто є її членами-жителями і, як наслідок, повинні володіти відповідними можливостями приймати участь в її розвитку та функціонуванні, одночасно реалізуючи свої екзистенційні потреби та інтереси (тенденція розширення суб'єктного складу ТГ в сучасному національному муніципальному праві. – Авт.); по-друге, про активні процеси формування однакового, з позицій об'єму і переліку (кадастру) прав і свобод, муніципально-правового статусу людини (особистості, жителя-члена ТГ), незалежно від її правового стану (тенденція зрівняння муніципально-правового статусу людини в сучасному національному муніципальному праві. – Авт.); по-четверте, про застосування конституційно-правового статусу людини і громадянина як основи для формування муніципально-правового статусу людини, що спирається на муніципальні права людини (особи, жителя-члена ТГ).

Наведені тенденції підкріплюються суттєвими міжнародно-правовими зобов'язаннями держави, що витікають з міжнародного міждержавного договору регіональної дії, – Європейської конвенції про участь іноземців в суспільному житті на місцевому рівні 1992 р.², що була прийнята Радою Європи – найкрупнішою міжнародною міжурядовою організацією континенту, що об'єднує 49 держав³. Ця конвенція закріпила зобов'язання для держав-учасниць наділяти іноземців, які більше певного часу (п'ять років) проживають постійно на їх території, в межах відповідної ТГ, політичними правами на місцевому рівні, аж до права обиратись та бути обраними до ОМСВ (право на активне та пасивне виборче право на локальному рівні. – Авт.). Україна, як член Ради Європи та держава, що претендує на членство в Європейському Союзі, поступово має приєднатись до всіх важливих міжнародних нормативно-правових актів в галузі прав людини, в тому числі – і до вказаної Конвенції, тому підготовка національного законодавства до імплементації міжнародних стандартів має активно здійснюватись, як у теоретичній, так і в практичній площині вже сьогодні.

Наведені вище положення методологічного характеру актуалізують питання визначення муніципальних прав людини (особистості, жителя-члена ТГ), як основного об'єкта дослідження цієї статті.

По-перше, слід зазначити, що пріоритет щодо доктринального визначення феномена «муніципальні права людини» у вітчизняному правознавстві належить відомому вченому-муніципалісту, професору М.О. Баймуратову, який, наголошуючи на тому, що муніципально-правова галузь є найбільш важливою та практично значущою для кожної людини, підкреслює, що, по-перше, це детерміноване тим, що всі життєві інтереси та устремління людини реалізує на локальному рівні функціонування соціуму як член територіальної громади (за винятком прав на громадянство, на власність, обов'язків щодо воєнної служби тощо, де вона вступає в прямий контакт з державою) (визначення фактору МСВ, у межах якого функціонує ТГ, в рамках якої проявляються і реалізуються сфера екзистенційних інтересів людини. – Авт.); по-друге, саме на локальному рівні функціонування соціуму людина індивідуально чи разом з іншими (у складі групи, колективно. – Авт.) в рамках ТГ продукує так звані локальні інтереси, що стосуються широкого спектра індивідуальних та групових, колективних прав і свобод, які й виступають саме як права і свободи людини (вони не відрізняються від конституційних прав і свобод людини ані за назвою, ані за змістом, ані за функціональним наповненням, ані за діяльністю характеристикою, але мають стійку ознаку локальної реалізації. – Авт.), яких вона потребує і здійснює в різних сферах життєдіяльності особисто чи разом з іншими мешканцями відповідної території держави⁴.

Наведена доктринальна позиція володіє відповідними методологічними властивостями. *По-перше*, вона яскраво підкреслює, що саме МСВ є тим рівнем публічної влади, де фактично проявляються та реалізуються екзистенційні права людини; *по-друге*, продукування та застосування, а також реалізація зазначених прав в межах ТГ, що існує завдяки МСВ як його первинний суб'єкт, здійснюються індивідуально, у стані групи (мікрогромада) та колективно (всією ТГ); *по-третьє*, змістовне, номенологічне, функціональне, діяльнісне, конотаційне, гносеологічне та нарративне навантаження прав і свобод, що продукуються, застосовуються, а також реалізуються в межах ТГ, є, в основному, аналогічним конституційним правам людини і громадянина; *по-четверте*, в основі зазначених прав людини, що продукуються, застосовуються, а також реалізуються в межах ТГ, лежать екзистенційні інтереси, що в широкому розумінні охоплюють системні інтенції, устремління, потреби широкого кола непомічених суб'єктів, які існують та функціонують в рамках ТГ та мешкають на відповідній території держави, шляхом колективного споживання зазначених прав; *по-п'яте*, зазначені права людини, що продукуються, застосовуються, а також реалізуються в межах ТГ, є могутнім комунікаційним фактором, що забезпечує взаємодію людини – жителя-члена ТГ (громадянина, іноземця, біженця) з: а) МСВ та його органами (рівень публічної самоврядної (муніципальної) влади⁵ (горизонтальні управлінські зв'язки. – Авт.); б) з державою (патримоніальною або з державою, на території якої людина законно перебуває та постійно проживає) та її органами (рівень публічної державної влади) (горизонтально-вертикальні управлінські зв'язки. – Авт.); в) з іншими жителями-членами ТГ, що є могутнім мотиваційним фактором для становлення їх комунікаційної взаємодії, з метою інституціоналізації та конститування ТГ; *по-шосте*, можливість людини в межах ТГ продукувати специфічні екзистенційні інтереси характеризує МСВ як інноваційну сферу, в рамках якої можуть з'являтися нові права, що мають перспективу увійти в коло насамперед муніципальних прав, а потім і, при їх загальній важливості, в коло конституційних прав людини; *по-сьоме*, наявність таких прав, що продукуються, застосовуються, а також реалізуються в межах ТГ, детермінує й необхідність їх захисту нарівні з конституційними правами і свободами людини.

На наш погляд, у останньому аспекті методологічно важливим є позиція дослідника П.А. Трачука, який, розглядаючи участь громадян України у МСВ (достатньо вузький підхід, зважаючи на нашу думку. – Авт.), стверджує, що саме в таких умовах формуються реальні соціальні та державно-правові механізми захисту прав людини, які є запорукою створення відповідного соціального середовища – простору, вільного від права (правовільного простору), де людина, а в нашому випадку – мешканець відповідної території держави-член ТГ, може самостійно модифікувати алгоритм своєї поведінки та здійснювати конкретні дії. Тобто, саме на рівні МСВ, його інститутів, проявляються складні різнорівневі елементи соціального механізму, спрямованого на здійснення можливості самим громадянам брати активну участь у реалізації, забезпеченні та захисті своїх прав та свобод, у тому числі через інститути МСВ⁶.

Системний аналіз наведеної доктринальної думки, по-перше, демонструє її внутрішню суперечливість у системі координат «людина – громадянин – член ТГ», бо сам автор допускає такі суперечності в своїй позиції, фактично стверджуючи, що членом ТГ може бути тільки громадянин України; по-друге, в наведеній позиції можна виокремити й раціональні елементи. Так: а) стверджується, що в умовах участі громадянина України (в нашому розумінні людини – жителя – члена ТГ. – Авт.) формуються реальні соціальні та державно-правові механізми захисту прав людини (точніше, муніципально-правові механізми, зважаючи на те, що МСВ виступає як самостійний рівень публічної влади. – Авт.), що є запорукою створення відповідного соціального середовища – простору, вільного від права (правовільного простору) (сфера громадянського суспільства. – Авт.), де людина, а в нашому випадку – мешканець відповідної території держави-член ТГ (зверніть увагу – вже не тільки громадянин. – Авт.), може самостійно модифікувати алгоритм своєї поведінки та здійснювати конкретні дії; б) саме на рівні МСВ, його інститутів проявляються складні різнорівневі елементи соціального механізму, спрямованого на здійснення можливості самим громадянам (точніше, жителям – членам ТГ. – Авт.) брати активну участь у реалізації, забезпеченні та захисті своїх прав і свобод, у тому числі через інститути МСВ (тобто, йдеться про формування локальної системи захисту прав людини, в якій і відіграють основоположну роль муніципальні права людини /особистості, жителя – члена ТГ).

Отже, як бачимо, термінологічна плутанина, відсутність єдиних методологічних підходів до визначення суб'єктного складу ТГ, боязнь сміливих кроків у застосуванні нових науково-доктринальних напрацювань, що досягнуто в муніципально-правовій науці, фактично стають на заваді визначення феноменології муніципальних прав людини.

Деякі представники муніципально-правової доктрини, зокрема О.В. Батанов та С.Ю. Русанова, зразу ж наголошують на розширеному розумінні муніципальних прав людини шляхом включення до їх кола прав людини як члена відповідної ТГ⁷.

Так, обґрунтовуючи формування муніципальних прав людини, С.Ю. Русанова, спираючись на доктринальні позиції вітчизняних та зарубіжних вчених-муніципалістів, звертає увагу на відповідні особливості муніципальних прав⁸, а саме: а) *на специфічний суб'єктний склад*, в який входить не тільки людина, громадянин, член територіальної громади, а й сама територіальна громада (наявність такої ж методологічної помилки – коло жителів-членів ТГ є більш ширшим. – Авт.); б) *наявність специфічного об'єкта відносин* – влада територіальних громад; питання місцевого значення; функції суб'єктів МСВ; об'єкти комунальної власності; місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, місцеві податки і збори, місцеві позики; природні блага, природні ресурси, об'єкти природно-заповідного фонду, земля; духовні блага (освіта, наука, культура та ін.); соціальні блага (об'єкти житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадянського харчування, транспорту і зв'язку, охорони здоров'я, фізкультури і сорту тощо); програми економічного та соціально-культурного розвитку сіл, селищ, міст та цільові програми з інших питань самоврядування; плани підприємств і організацій; адміністративно-територіальний устрій тощо⁹ (вважаємо за потрібне звернути увагу на безпідставне розширення об'єктного складу МСВ, за рахунок включення до нього елементів, що входять до питань місцевого значення (див. ст. 140 Конституції України), а також всіх об'єктів (предметів відання) МСВ; крім того, сюди включено й деякі суспільні відносини, що виникають в системі МСВ. – Авт.); в) *наявність особливостей нормативного змісту*, який визначається тим, що нормативно-правове забезпечення муніципальних прав повинно здійснюватися не тільки на рівні держави, а й на локальному рівні, шляхом закріплення їх у статутах територіальних громад. При цьому локальний акт нормотворчості, яким є статут громади, не повинен дублювати конституційні норми, а розширювати та конкретизувати їх зміст, закріплювати норми для окремих категорій громадян (пенсіонерів, молоді та ін.) (на наш погляд, локальне статутне регулювання насамперед і повинно, по-перше, включати в себе визначення та локальну кодифікацію муніципальних прав людини, що є її конституційними правами, але в їх локальній інтерпретації та з особливостями їх застосування; по-друге, містити деякі права жителя-члена ТГ, що виникають саме залежно від того, що він бере участь в МСВ та функціонує в ТГ як її активний член. – Авт.); г) *невідчужуваний, невід'ємний характер*, адже кожен отримує муніципальні права як член ТГ, і ніхто не може обмежити їх у цих правах; д) *наявність внутрішньої єдності*, збалансованість та взаємозумовленість як цілісного нормативно-правового утворення (з цим також можна сперечатися, оскільки в межах муніципальних прав основоположне місце займають конституційні права людини і громадянина, а вже потім – власне права, що витікають із його муніципально-правового статусу як учасника системи МСВ та жителя-члена ТГ. – Авт.).

На думку цього автора, муніципальні права членів ТГ становлять єдиний за своїми функціональним призначенням та юридичними характеристиками самоуправлінський статус особи. Вважаємо, що така пози-

ція безпідставно звужує муніципально-правовий статус особи, який є суттєво ширшим, бо повинен включати до себе можливість людини реалізовувати свої екзистенційні інтереси в контексті її стабільного існування та функціонування в рамках МСВ в межах ТГ, тобто, якщо управлінський статус особи є менш динамічним, а більш статичним з точки зору її соціальної активності та наявності мотивацій до діяльності в сфері МСВ, то муніципально-правовий статус людини (особистості, жителя-члена ТГ) є більш динамічним, що детерміновано умовами повсякденності, в яких людина існує та здійснює свій життєвий цикл. На нашу думку, тут велику роль відіграє ступень соціалізації людини в рамках ТГ, коли вона, спираючись на її здобутки, може формувати свої інтенції та інтереси, що потім проявляються у вигляді формування відповідних намагань-прав. Тобто, чим вище рівень соціалізації, тим більш мотиваційним є поведінка людини в контексті оцінки свого буття та своєї ролі в локальному соціумі. На фоні життєвих намагань, устремлінь і потреб людини її мотиваційна поведінка стає більш телеологічно обтяжливою, оскільки обґрунтовується відповідними діями на їх реалізацію. Отже, можна стверджувати, що маючи закріплені в конституції індивідуальний, груповий, колективний правовий статус (людина-житель, людина-громадянин, людина-іноземець, а також відповідні цьому ролі в родині, платник податків, покупець, споживач послуг, член суспільної інституції тощо) і відповідний статус – жінка, дитина, студент, пенсіонер, робітник, враховуючи членство в ТГ тощо), людина суттєво доповнює його своїм муніципально-правовим статусом, де велику його частку займають правореалізаційні механізми, бо саме ТГ, що функціонує в умовах МСВ, і є сферою реалізації конституційно-правового й муніципально-правового статусу людини. Можна було б стверджувати, що ці обидва статуси «накладаються» один на одного, але представниками муніципальної доктрини стверджується, що до муніципальних прав людини належать і специфічні права, які пов'язані з її функціонуванням саме в межах ТГ, тому муніципально-правовий статус, або, як його ще називають, самоврядний статус людини, не збігається з її конституційно-правовим статусом, він є ширшим. Хоча в основі самоврядного статусу людини звичайно ж лежить її конституційно-правовий статус, саме він є первинним, домінуючим у системі статусів людини і громадянина та детермінуючим щодо самоврядного статусу. Більш того, права людини, що входять до останнього та пов'язані з МСВ, генетично та конотаційно впливають саме з її конституційно-правового статусу.

Так, підкреслюючи особливість наведених прав, О.В. Батанов наголошує на тому, що муніципальні права і свободи мають рельєфно виражені характеристики щодо уособленого системного утворення. Свідченням тому є їхня множинність і внутрішньоструктурна диференціація як певної сукупності правових (індивідуальних та колективних) можливостей у сфері муніципальної демократії, що поширюють свою дію на всі основні сфери людської життєдіяльності (політичну, економічну, соціальну, культурну та ін.) та відносно самостійні групи (індивідуальні й колективні) муніципальних прав і свобод¹⁰. Наведена позиція свідчить, по-перше, про високий потенційний характер саморозвитку тих прав, що вже зафіксовані, а також про можливість прояву і появи нових муніципальних прав; по-друге, про їх генетичний взаємний зв'язок з повсякденним життям людини; по-третє, про суттєву роль і значення у використанні тих муніципальних прав, що вже зафіксовані, та в появі нових муніципальних прав принципу автономії волі особистості; по-четверте, про стимулюючу роль у появі муніципальних прав комунікаційного потенціалу членів ТГ, що функціонують в умовах повсякденності, причому вказаний потенціал обумовлений високою соціальною активністю та мотивацією членів ТГ щодо участі в МСВ та в організаційних формах локальної демократії.

У першу групу прав і свобод цієї системи входять колективні права членів ТГ, і це є детермінованим їх соціально-функціональним та ментально-нарративним значенням, адже саме на засадах системної колективної єдності й виникають територіальні утворення. Це загальний та первинний рівень здійснення муніципальної влади. До цих прав належать: а) право ТГ – 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; б) право на здійснення місцевої влади безпосередньо; в) право на здійснення місцевої влади через ОМСВ; г) право на проведення місцевого референдуму як форми вирішення ТГ питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення; г) право брати участь у місцевих виборах депутатів і виборних посадових осіб МСВ; д) право ініціювати створення та створювати органи самоорганізації населення; е) право на місцеву ініціативу, в порядку якої рада розглядає будь-які питання, віднесені до компетенції ОМСВ; є) право на проведення загальних зборів громадян за місцем проживання; ж) право проводити громадянські слухання; з) право комунальної власності ТГ; и) право на фінансову самостійність (бюджетний процес, податки і збори, місцеві фінанси тощо); і) право на захист МСВ¹¹.

Необхідно враховувати, що цей перелік прав не є вичерпним, крім того, що він демонструє всю широту відповідних колективних прав у сфері МСВ, їхній різноплановий і різнорівневий зміст та інструментальне значення, а також багатоцільове (політелеологічне) та функціонально-технологічне призначення як нормативно-правової основи вираження колективістських начал муніципальної демократії, він носить і формально обумовлений характер, бо ці права тлумачаться з безпосереднього аналізу легалізованих державою можливостей самої ТГ та її членів продукувати, формувати, здійснювати й відтворювати відповідну, організаційно-нормативну форму поведінки в межах ТГ.

Виокремлюючи систему індивідуальних муніципальних прав, варто зазначити, що у своїй основі вони, по-перше, мають онтологічну базу в конституційних правах людини і громадянина, через їх відповідну легалізацію і закріплення (фактор спорідненості муніципальних прав з конституційними правами. – Авт.); по-друге, вони можуть бути визначеними як на засадах прямої рецепції, так і опосередкованого тлумачення законодавчих та інших нормативно-правових положень (фактор визначення муніципальних прав з викорис-

танням різних юридичних технологій. – Авт.); по-третє, для їх індивідуалізації в обов'язковому порядку необхідно враховувати алгоритм та парадигмально-управлінське навантаження, а також діяльнісний зміст колективних прав ТГ в умовах повсякденності (фактор визначення внутрішньозмістовної наповненості муніципальних прав настановами повсякденності, як філософської домінанти локального життя. – Авт.); по-четверте, їх визначення полегшується через постановку і врахування муніципально-локальної домінанти в реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина (фактор пріоритетності муніципально-локального наповнення муніципальних прав. – Авт.); по-п'яте, для їх системного тлумачення необхідно використовувати не тільки положення законодавства, а й інших нормативно-правових актів, що застосовуються на всіх рівнях муніципально-правового регулювання, регламентації, а також статутної нормотворчості, що виступає резервним фондом для подальшого визначення таких прав та їх наступних апробації, застосування, визнання, легалізації в майбутньому на всіх рівнях локального соціуму у напрямі «знизу – вверх» (фактор нормативної багатоманітності муніципальних прав. – Авт.).

Згідно з наведеними вище теоретико-нормативними настановами, до системи індивідуальних муніципальних прав можуть бути віднесені наступні:

а) право громадян України брати участь у МСВ, яке є одним із основоположних прав, що становить не тільки генетичну, а й технологічну основу всієї системи муніципальних прав члена ТГ та формування його самоврядного статусу, який формується на основі та витікає з його конституційного статусу (незалежно від правового стану людини). Отже, наявність та реалізація цього права є, по-перше, «запускаючим механізмом» для всіх інших індивідуальних муніципальних прав; по-друге, нормативно-правова природа та практична дія цього права суттєво впливає на формування поточного законодавства про МСВ, у контексті його глибокої гуманізації, гуманітаризації та формування «людського вимірювання» локальної демократії; по-третє, це право є визначальним у процесі формування системи муніципальних прав, воно характеризується і реалізується на досить глибокому рівні не тільки людської свідомості (колективістські засади індивідуально-групової свідомості, що обумовлені локусом та топосом. – Авт.), а й за допомогою специфічного механізму конституційної дії, що забезпечений нормативною основою (наявність відповідного законодавства), архітектонічною структурою (наявність певних самоврядних та державних органів) та судовими правозахисними елементами (наявність судової практики).

А це означає, що шляхом регламентації саме права на участь в МСВ зумовлюється створення основних нормативно-правових параметрів та технологічно-процесуальних елементів їх супроводження і забезпечення, що дають реальну можливість появитися, проявитися, перетворитися і формалізуватися, а потім й легалізуватися та легітимуватися суб'єктивним можливостям людини, які й можуть бути визначені, охарактеризовані та найменовані в своїй сукупності як муніципальні права людини (особистості, жителя-члена ТГ);

б) право громадян ініціювати місцевий референдум та брати участь у його проведенні;

в) право обирати та бути обраним до ОМСВ; г) право на звернення громадян (індивідуальні та колективні) до органів та посадових осіб МСВ;

г) право на рівний доступ до муніципальної служби;

д) право на отримання достовірної інформації про діяльність органів та посадових осіб муніципальної влади;

е) право на оскарження в суді рішень органів та посадових осіб МСВ¹².

Необхідно також зазначити, що перелік індивідуальних муніципальних прав членів ТГ також не є вичерпним. Такі права зазвичай можуть бути розширеними та доповненими завдяки локальному статутному будівництву. Разом із тим, у перспективі, нами вбачається суттєве розширення колективних та індивідуальних муніципальних прав завдяки використанню нових механізмів, що містять в собі як вдосконалені існуючі форми локальної демократії, так і нові її форми. Зокрема, вважаємо за доцільне звернути пильну увагу на доктринальну позицію М.О. Баймуратова, який наголошуючи на могутньому потенціалі таких форм локальної демократії, звертає увагу на те, що їх розвиток стимулюється в рамках публічної муніципальної влади¹³, а саме:

– представницька демократія: є найбільш апробованою в теорії та на практиці формою демократичного формування депутатського корпусу ОМСВ та вибору посадових осіб МСВ. Ця форма демократії підвищує своє значення в процесі допуску до місцевих виборів та муніципальної служби жителів-членів ТГ, які мають різні правові стани (громадяни, іноземні громадяни, апатриди, біпатриди, біженці тощо);

– партисипаторна демократія (від англ. participate – брати участь): така форма демократії, що реалізується завдяки формуванню мотивації у членів ТГ до участі в локальній демократії шляхом активізації їх участі у різних формах МСВ та шляхом допомоги ОМСВ в реалізації їх повноважень;

– деліберативна демократія: ця форма демократії тільки розвивається в рамках публічної муніципальної влади, оскільки в основі її механізму лежить забезпечення демократичного врядування через форми дорадчої комунікації в локальному соціумі;

– агрегативна демократія: форма демократії, що викликана до життя функціонуванням публічної муніципальної влади, передбачає не тільки вирішення ОМСВ колективних інтересів, тобто інтересів всієї ТГ, а й вирішення індивідуальних інтересів конкретної людини-жителя, що є членом ТГ;

– агоністична демократія: є фактично новою формою демократичної участі жителів у становленні та розвитку МСВ, бо створена розвитком публічної муніципальної влади; саме вона дає конкретну можливість через повноваження ОМСВ та їх розширення і вдосконалення урізноманітнити життя відповідно до демо-

кратичних цінностей, що збагачує жителів-членів ТГ та робить локальний соціум більш сучасним і телеологічно спрямованим за допомогою появи ширшого кола демократичних інститутів, дискурсів та форм життя, які сприяють індивіду в ідентифікації з демократичними цінностями.

Отже, розвиток форм демократичної участі жителів-членів ТГ у рамках публічної муніципальної влади пов'язаний не тільки з процесами децентралізації повноважень публічної державної влади, що відбуваються в умовах муніципальної реформи, а й з удосконаленням самоврядних, а, по суті, й державних механізмів захисту прав людини в межах її природного локального соціуму. Бо саме така реформа ставить за мету не тільки посилити компетенційні повноваження ОМСВ, а й сформувати належну і реальну суб'єктність ТГ, яка згідно зі ст. 140 Конституції України виступає первинним суб'єктом МСВ і яка донині володіє лише декларативною правосуб'єктністю. Але за умови наведених змін додасть ТГ внутрішньої мотивації до саморозвитку та самовизначення, що безпосередньо вплине на її здатність щодо розвитку і захисту прав своїх членів. А це, своєю чергою, вплине на формування муніципально-правового (самоврядного) статусу людини, що на пряму і опосередковано буде здійснювати свій вплив на розширення й удосконалення конституційного статусу людини і громадянина в його широкому розумінні та застосуванні.

Висновки. Резюмуючи, можна запропонувати визначення муніципальних прав людини (особистості, жителя-члена ТГ), під якими слід розуміти сукупність суб'єктивних можливостей людини, що виникають в рамках ТГ в умовах МСВ і функціонування публічної самоврядної (муніципальної) влади та скеровані на задоволення устремлень, потреб, інтересів її членів відповідно до їх екзистенційних настанов, що здійснюються протягом життєвого циклу людини та реалізуються через використання її конституційного статусу, шляхом локальної інтерпретації конституційних прав, свобод і обов'язків, а також шляхом формування на основі їх тлумачення самостійного блоку прав, свобод і обов'язків, які пов'язані з існуванням, функціонування та діяльністю людини в умовах локальної демократії.

Отже, можна стверджувати, що муніципальні права людини актуалізують, об'єктивують, контекстуалізують і рефлексують її конституційний статус за рахунок творчої інтерпретації та доповнення конституційних прав, свобод і обов'язків. Вони не тільки роблять конституційно-правовий статус більш реальним і людським, реанімуючи його праксеологічними настановами в умовах здійснення людьми свого життєвого циклу, а й суттєво доповнюють за рахунок підвищення мотивації і соціальної активності жителів-членів ТГ новими можливостями, що з'являються в умовах творчого освоєння повсякденності.

Звідси пріоритетність, значимість, багатогранність і багаторівневість прав людини у суспільному житті не тільки зумовлює перебудову та зміну основних принципів та напрямів розвитку всіх галузей права, а й детермінує розвиток та вдосконалення муніципального права, яке завдяки його гуманістичному потенціалу активізує розвиток українського суспільства та держави в бік демократичної правової державності, а це детермінує нове ставлення держави до місця і ролі людини в державотворчих і самоврядно-муніципальних процесах.

¹ Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

² Європейська конвенція про участь іноземців в суспільному житті на місцевому рівні 1992 року. *РЄ*. 2015. 12 с.

³ Рада Європи. *Вікіпедія. Вільна енциклопедія*. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%B0%D0%B4%D0%B0_%D0%84%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B8

⁴ 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.

⁵ Баймуратов М.А., Григорьев В.А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине: монографія. Одеса: Юридична література, 2003. 244 с.

⁶ Трачук П.А. Участь громадян України у місцевому самоврядуванні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2003. С. 67.

⁷ 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.; Русанова С.Ю. Муніципальні права членів територіальної громади: поняття та класифікація. *Форум права*. 2009. № 2. С. 369–374.

⁸ Русанова С.Ю. Муніципальні права членів територіальної громади: поняття та класифікація. *Форум права*. 2009. № 2. С. 370.

⁹ Бондарь Н.С. Местное самоуправление и муниципальные права граждан. Местные советы в условиях политических и экономических реформ: сб. науч. работ. Москва, 1991. С. 77–88.

¹⁰ Батанов О.В. Муніципальне право України: підручник. Харків : ТОВ «Одисей», 2008. С. 236.

¹¹ Там само. С. 237.

¹² Там само.

¹³ Баймуратов Михайло. Муніципальна влада в системі публічної влади в Україні в умовах муніципальної реформи. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2018. № 1. С. 43.

References:

Konstytutsiya Ukrainy: Prynyata na p'yatyi sesiyi Verkhovnoyi Rady Ukrainy 28 chervnya 1996 roku. (1996) Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy. 30, 141. [in Ukrainian].

Yevropeys'ka konventsiya pro uchast' inozemtsiv v suspil'nomu zhytti na mistsevomu rivni 1992 roku (2015) RYE [in Ukrainian].

Rada Yevropy. Vikipediya. Vil'na entsyklopediya [Elektronnyy dokument]. – Rezhym dopusku: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%B0%D0%B4%D0%B0_%D0%84%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B8 [in Ukrainian].

Baymuratov, M. O. (1997) Lokal'na sistema zakhystu prav lyudyny v Ukraini: sutnist' ta stanovlennya. Yurydychna osvita i pravova derzhava. Odesa, 96–101 [in Ukrainian].

Baymuratov, M.A., Hryhor'ev, V.A. (2003) *Munitsypal'naya vlast': aktual'nye problemy stanovleniya u razvytyya v Ukraine*. Odessa: Yurydychna literatura [in Ukrainian].

Trachuk, P.A. (2003) *Uchast' hromadyan Ukrayiny u mistsevomu samovryaduvanni: dys. ... kandydata yuryd. nauk : 12.00.02*. Kyiv [in Ukrainian].

Batanov, O.V. (2010) *Munitsypal'na vlada v Ukrayini: problemy teorii ta praktyky (vidp. red. M.O. Baymuratov)*. Kyiv: Vydvo «Yurydychna dumka» [in Ukrainian]; Rusanova, S. Yu. (2009) *Munitsypal'ni prava chleniv terytorial'noyi hromady: ponyattya ta klasyfikatsiya*. Forum prava. 2, 369-374 [in Ukrainian].

Bondar', N.S. (1991) *Mestnoe samoupravlenye y munitsypal'nye prava hrazhdan. Mestnye sovery v uslovyakh polytycheskykh y ekonomycheskykh reform*. Moskva, 77–88 [in Russian].

Batanov, O.V. (2008) *Munitsypal'ne pravo Ukrayiny*. Harkiv: TOV «Odyssey» [in Ukrainian].

Baymuratov, Mykhaylo (2018) *Munitsypal'na vlada v systemi publichnoyi vlady v Ukrayini v umovakh munitsypal'noyi reformy*. Visnyk Akademiyi pratsi, sotsial'nykh vidnosyn i turyzmu. 1, 43 [in Ukrainian].

Резюме

Кофман Б.Я. Муниципальные права людини (особистості) як фактор вдосконалення конституційно-правового статусу людини і громадянина.

Досліджено феноменологію муніципальних прав України в контексті їх появи та розвитку на базі конституційних прав і свобод людини і громадянина. Вказується, що термінологічна плутанина, відсутність єдиних методологічних підходів до визначення суб'єктного складу територіальної громади, боязнь сміливих кроків у застосуванні нових науково-доктринальних напрацювань, що досягнуто в муніципально-правовій науці, фактично стають на заваді визначення феноменології муніципальних прав людини. Автор стверджує, що маючи закріплені у конституції індивідуальний, груповий, колективний правовий статус (людина-житель, людина-громадянин, людина-іноземець тощо, а також відповідні їм рольові позиції – член родини, платник податків, покупець, споживач послуг, член суспільної інституції тощо і відповідний статус – жінка, дитина, студент, пенсіонер, робітник тощо, враховуючи членство в територіальній громаді), людина суттєво доповнює його своїм муніципально-правовим статусом.

Ключові слова: місцеве самоврядування, публічна влада, публічна самоврядна (муніципальна) влада, територіальна громада, житель-член територіальної громади, правовий статус людини і громадянина, конституційний статус, муніципальний (самоврядний) статус людини, муніципальні права людини (особистості).

Резюме

Кофман Б.Я. Муниципальные права человека (личности) как фактор усовершенствования конституционно-правового статуса человека и гражданина.

Исследована феноменология муниципальных прав Украины в контексте их появления и развития на базе конституционных прав и свобод человека и гражданина. Указывается, что терминологическая путаница, отсутствие единых методологических подходов к определению субъектного состава территориальной общины, боязнь смелых шагов в применении новых научно-доктринальных разработок, достигнутых в муниципально-правовой науке, фактически становятся помехой определения феноменологии муниципальных прав человека. Автор утверждает, что имея закрепленный в конституции индивидуальный, групповой, коллективный правовой статус (человек-житель, человек-гражданин, человек-иностранец и т.п., а также соответствующие им ролевые позиции – член семьи, налогоплательщик, покупатель, потребитель услуг, член общественного учреждения и т.п. и соответствующий статус – женщина, ребенок, студент, пенсионер, рабочий и т.п., учитывая членство в территориальной общине), человек существенно дополняет его своим муниципально-правовым статусом.

Ключевые слова: местное самоуправление, публичная власть, публичная самоуправляющаяся (муниципальная) власть, территориальная община, житель-член территориальной общины, правовой статус человека и гражданина, конституционный статус, муниципальный (самоуправляющийся) статус человека, муниципальные права человека (личности).

Summary

Boris Kofman. Municipal rights of the human (personality) as a factor for improving the constitutional and legal status of human and citizen.

The phenomenology of municipal rights of Ukraine in the context of their emergence and development on the basis of constitutional rights and freedoms of man and citizen is investigated. It is pointed out that the terminological confusion, the lack of uniform methodological approaches to determining the subject composition of the territorial community, the fear of bold steps in the application of new scientific and doctrinal developments that have been achieved in the municipal legal science – are in fact a hindrance to human definition. The author states that having an individual, group, and collective legal status (man-resident, man-citizen, man-foreigner, etc.), as well as relevant roles and roles – family member, taxpayer, buyer, consumer of services, member of the public – is enshrined in the constitution institutions, etc. and appropriate status – woman, child, student, pensioner, worker, etc., taking into account the membership in the territorial community), a person substantially complements it with their municipal legal status, where a large part of it is occupied by enforcement mechanisms., because it is such a community that operates under local self-government and is the sphere of realization of the constitutional and municipal legal status of a person. It could be argued that these two statuses are “superimposed” on each other, but municipal doctrine states that municipal human rights include specific rights that are related to its functioning within the community, and therefore the municipal legal status, or as it is called the self-governing status of a person does not coincide with its constitutional and legal status, it is wider. Although the constitutional and legal status of the self-governing status of a person is, of course, his or her constitutional and legal status, he / she is the primary, dominant in the system of the status of the person and the citizen and determines, relative to the self-governing status, moreover, the human rights which belong to the latter and are related to the local self-government, genetically and connotatively, follows precisely from its constitutional and legal status.

Key words: local self-government, public authority, public self-government (municipal) power, territorial community, resident-member of territorial community, legal status of man and citizen, constitutional status, municipal (self-governing) human status, municipal human rights (personality).