

II. Людський вимір муніципального права

DOI: 10.33498/Юсп-2020-10-063



Михайло Баймуратов

доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
головний науковий консультант
Інституту законодавства Верховної Ради України
(Київ, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4131-1070>
baymuratov@ukr.net

Борис Кофман

доктор юридичних наук, заслужений юрист України,
головний науковий консультант
Інституту законодавства Верховної Ради України
(Київ, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0599-9143>
Kofman.borys@gmail.com



УДК 342.7

МУНІЦИПАЛЬНІ ПРАВА ЛЮДИНИ ЯК НОВА КОНСТАНТА НАЦІОНАЛЬНОГО МУНІЦИПАЛЬНОГО ТА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

АНОТАЦІЯ. У статті розглядається проблематика формування та реалізації прав людини у місцевому самоврядуванні з погляду предмета муніципального права як галузі права України. Досліджено феноменологію муніципальних прав людини в контексті їхньої появи, розвитку й розуміння як нової константи національного муніципального та конституційного права. Наведено авторське визначення муніципальних прав людини та здійснено доктринальний аналіз підходів щодо тлумачення їхнього змісту, видів, принципів і форм реалізації.

Мета статті полягає в обґрунтуванні концептуальних підходів до розуміння особливостей реалізації прав людини як у контексті організації та діяльності місцевого самоврядування, так і загальних процесів функціонування громадянського суспільства та правової державності, осмисленні чинників, факторів і закономірностей їхнього розвитку у контексті формування територіальних громад, аналізі процесів виокремлення муніципальних прав людини у системі муніципального права.

© Михайло Баймуратов, Борис Кофман, 2020

Стверджується, що перепонами на шляху виокремлення та визнання наведених прав є термінологічна плутанина, відсутність єдиних методологічних підходів до визначення реальної і належної правосуб'єктності територіальної громади, її суб'єктного складу, а також нерішучість і відсутність реальних кроків у застосуванні нових науково-доктринальних напрацювань, що існують у сучасній доктрині муніципального права.

Автори стверджують, що маючи закріпленій у Конституції України індивідуальний, груповий, колективний правовий статус (людина-житель, людина-громадянин, людина-іноземець тощо, а також відповідні їм рольові позиції у територіальній громаді), людина суттєво доповнює його своїм муніципально-правовим статусом, що фактично веде до появи феноменології муніципальної людини.

Ключові слова: місцеве самоврядування; публічна влада; публічна самоврядна (муніципальна) влада; територіальна громада; житель – член територіальної громади; конституційно-правовий статус людини і громадянина; інтерсуб'єктивність; муніципальний (самоврядний) статус людини; муніципальні права людини (особистості); муніципальна людина.

Становлення в Україні інституту місцевого самоврядування знаменує собою прояв декількох стратегічно важливих для існування, функціонування, розвитку й удосконалення демократичної правової державності тенденцій, що демонструють потенційні можливості пострадянської держави до докорінного оновлення і трансформації. Для нас становлять інтерес і зацікавленість тенденції, що проголошують буквально соціально-праксеологічний, нормативно-функціональний і технологічно-динамічний “прорив”, що спричиняє інститут місцевого самоврядування у соціально-гуманітарній сфері, а точніше, у сфері продукування, становлення, розвитку, вдосконалення і реалізації прав людини та громадянина в умовах локальної демократії. Цей прорив характеризується формуванням низки важливих тенденцій соціальної, економічної, політичної, культурологічної, соціальної властивості, що безпосередньо впливають як на феноменологію державності, її якість, форми реалізації, прогностичні аспекти розвитку, так і на феноменологію самої людини, трансформуючи її з відповідного концептуального субстрату в діяльно-активного суб'єкта локального соціуму, що зацікавлений у реальних змінах умов свого життя. Наведені тенденції детерміновані таким:

1. Становлення зазначеного інституту є проявом глибинних процесів демократизації державності, а також діяльності всіх складових її суб'єктів, починаючи від органів держави, посадових і службових осіб, і закінчуючи пересіченим громадянином, – коли права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ст. 3 Конституції України¹) (так звана тенденція “демократизації зверху”).

¹ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 21.09.2020).

2. Легалізувавши на конституційному рівні інститут місцевого самоврядування, держава офіційно визнала існування інших інтересів, що продукують територіальні громади, які виступають первинним суб'єктом місцевого самоврядування (ст. 140 Конституції України) і не є тотожними державним інтересам (поява дихотомії “державні інтереси – локальні інтереси”), проте й не суперечать їм (спостерігається стан гармонізації зазначених інтересів через виникнення загальних телеологічних доміант у процесі формування та розвитку демократичної правової державності, а також їх номенологічно-функціональний збіг через об'єктивну контекстуальну координацію, субординацію, реординацію). Отже, можна констатувати завершення ери монополії держави на систему інтересів і смислів, що продукує держава, і суттєве обмеження державного етатизму (тенденція конституційної легалізації).

3. Визнавши сферу місцевого самоврядування як сферу функціонування територіальних громад, що виступають могутнім суб'єктом приватних інтересів, які продукують жителі – члени цих громад, держава не тільки визнала появу дихотомії “публічні інтереси – приватні інтереси”, а й свідомо змодельувала її, з метою реалізації могутньої телеологічної доміанти. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3 Конституції України) (тенденція щодо визнання приватних інтересів у державному управлінні).

4. Місцеве самоврядування, з огляду на те, що саме в його межах конкретна людина реалізує свій життєвий цикл, стало реальною соціальною і правовою сферою, в якій формуються екзистенційні інтенції, потреби, устремління, інтереси людей, що об'єднані територіально-локальною ознакою проживання (номосом, локусом і топосом), а також реалізують практично всі, за деяким винятком, права і свободи людини та громадянина. Це дає змогу говорити про те, що територіальна громада в умовах місцевого самоврядування трансформується у сферу, простір реалізації конституційних прав, свобод та обов'язків, а отже, і в сферу реалізації конституційно-правового статусу людини та громадянина, а конституційні права, свободи й обов'язки людини – у муніципальні права людини (особистості, члена територіальної громади) (тенденція динамічного розвитку і вдосконалення конституційно-правового статусу людини і громадянина).

5. Сама сфера місцевого самоврядування починає відігравати для конкретної людини велику репрезентативну, інтеграційну та трансформаційну роль, набуває великого індивідуального соціального і психолого-функціонального значення, бо саме в межах місцевого самоврядування та територіальної громади людина презентує себе як особистість перед іншими членами локального соціуму, як особа, що наділена індивідуаль-

ними властивостями, має власні потреби, інтереси, систему цінностей, поведінкові настанови, та є такою, що становить інтерес для інших членів територіальної громади в контексті побудови комунікаційної взаємодії (тенденція динамічного розвитку і вдосконалення індивідуального статусу конкретної людини в соціальному середовищі, що її оточує).

Отже, можна стверджувати про виникнення нової константи національного муніципального та конституційного права, яка за своєю суттю технологічно, телеологічно, нормативно, наративно моделює і трансформує засади сучасного державо- і правотворення.

Водночас необхідно враховувати, що така суб'єктно-об'єктна трансформація і технологічна процесуалізація наведених тенденцій виникає та 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 їхній території, та захисту власних національних інтересів, державного суверенітету, політичного, соціально-економічного, культурного розвитку своїх громадян, а й до формування, через розроблення і підписання багатосторонніх міжнародних договорів (універсального або регіонального рівнів), системи міжнародних правових стандартів місцевого самоврядування, які після їхньої ратифікації іншими державами світу або регіону стають нормами внутрішньодержавного (національного) законодавства, що гарантує побудову в цих державах (розвинутих, які розвиваються, пострадянських тощо), цивілізованої системи місцевого самоврядування. Тобто такої системи, в якій територіальна громада завдяки виборам формує відповідні органи місцевого самоврядування, що діють в її інтересах та для реалізації питань місцевого значення, від вирішення яких залежить стабільне існування і функціонування територіальної громади та її членів.

Отже, нова константа національного муніципального і конституційного права не тільки має своє міжнародно-правове підґрунтя, а й трансформує засади сучасного міжнародного правопорядку.

Звідси, об'єктивуються, актуалізуються і контекстуалізуються питання реалізації на рівні місцевого самоврядування конституційних прав і свобод людини та громадянина, що здійснюється у синергічній взаємодії з діяльністю органів місцевого самоврядування щодо реалізації прав і свобод членів територіальної громади. А це, зі свого боку, актуалізує питання формування муніципально-правового статусу людини через такий статус жителів – членів територіальної громади, що здійснюється через повний або частковий збіг формування і реалізації такого статусу людини з її конституційно-правовим статусом (залежно від правового стану людини).

Мета дослідження полягає в обґрунтуванні концептуальних підходів до розуміння особливостей реалізації прав людини як у контексті організації та діяльності місцевого самоврядування, так і загальних процесів функціонування громадянського суспільства та правової державності, осмисленні чинників, факторів і закономірностей їхнього розвитку у контексті формування територіальних громад, аналізі процесів виокремлення муніципальних прав людини у системі муніципального права.

Необхідно зазначити, що інститут (підгалузь) муніципально-правового статусу людини в Україні останнім часом все частіше стає об'єктом дослідження учених-муніципалістів. Зокрема, цією проблематикою займаються І. Балабанова, О. Батанов, О. Боярський, Є. Васильєв, А. Левенець, І. Литвиненко, В. Могілевський, С. Русанова, В. Стрільчук, Г. Тападжи, Ю. Бальцій.

Досить вагомим дослідження проводять вітчизняні вчені щодо конституційно-правового статусу іноземців (іноземних громадян, апатридів, біженців тощо) у контексті забезпечення їхніх трудових, соціальних, економічних прав, а також у контексті вирішення міграційної політики України. Однак дослідження муніципальних прав людини (особистості) як фактору реалізації, розвитку та вдосконалення конституційно-правового статусу людини і громадянина саме з позиції їхнього входження до складу конкретної територіальної громади, а звідси – як фактично нової константи національного муніципального і конституційного права, не здійснювалися.

Необхідно наголосити на тому, що, незважаючи на загальноприйнятий у науці конституційного права підхід щодо різного за обсягом прав і свобод конституційно-правового статусу громадян держави та інших категорій осіб, які можуть проживати на її території (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 місцевого самоврядування, там, де конкретна людина в межах територіальної громади здійснює свій життєвий цикл (тенденція загальної гуманізації в національному муніципальному праві);

– по-друге, про поступове розширення прав та свобод не тільки громадян України, які на рівні місцевого самоврядування 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 у межах відповідної територіальної громади. До того ж вони, незважаючи на свій інший правовий стан, становлять частину та-

кої територіальної громади, тобто є її членами-жителями і, як наслідок, повинні володіти відповідними можливостями брати участь у її розвитку та функціонуванні, одночасно реалізуючи свої екзистенційні потреби та інтереси (тенденція розширення суб'єктного складу територіальної громади в сучасному національному муніципальному праві);

– по-третє, про активні процеси формування однакового, з позицій обсягу та переліку (кадастру) прав і свобод, муніципально-правового статусу людини (особистості, жителя – члена територіальної громади), незалежно від її правового стану (тенденція зрівняння муніципально-правового статусу людини в сучасному національному муніципальному праві);

– 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 територіальної громади).

Наведені тенденції підкріплюються суттєвими міжнародно-правовими зобов'язаннями держави, що впливають із міжнародного міждержавного договору регіональної дії – Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні², що була прийнята Радою Європи – найкрупнішою міжнародною міжурядовою організацією континенту, що об'єднує 49 держав. Ця Конвенція закріпила зобов'язання для держав-учасниць наділяти іноземців, які більше певного часу (5 років) проживають постійно на їхній території, у межах відповідної територіальної громади, політичними правами на місцевому рівні, аж до права обиратися і бути обраними до органів місцевого самоврядування (право на активне та пасивне виборче право негромадянина на локальному рівні).

Україна як член Ради Європи та держава, що претендує на членство в Європейському Союзі, поступово має приєднатися до всіх важливих міжнародних нормативно-правових актів у галузі прав людини, зокрема й до цієї 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 територіальної громади) як основного об'єкта дослідження цієї статті.

Насамперед доктринальне визначення феномена “муніципальні права людини” дає змогу стверджувати, що муніципально-правова галузь є найбільш важливою та практично значущою для кожної людини. Це де-

² Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_318#Text> (дата звернення: 13.09.2020).

терміновано тим, що всі життєві інтереси та прагнення людина реалізує на локальному рівні функціонування соціуму як член територіальної громади (за винятком прав на громадянство, власність, обов'язків щодо військової служби тощо, де вона вступає у прямий контакт із державою) (визначення фактору місцевого самоврядування, у межах якого функціонує територіальна громада та проявляється і реалізується сфера екзистенційних інтересів людини).

Варто звернути увагу на те, що саме на локальному рівні функціонування соціуму людина індивідуально чи разом з іншими (у складі групи, колективно) у межах територіальної громади продукує так звані локальні інтереси, що стосуються широкого спектра індивідуальних, групових і колективних прав та свобод, які й слугують 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), яких вона потребує і здійснює у різних сферах життєдіяльності особисто чи разом з іншими мешканцями відповідної території держави.

Запропонована нами доктринальна позиція підкреслює:

– по-перше, саме місцеве самоврядування є тим рівнем публічної влади, де фактично проявляються та реалізуються екзистенційні права людини;

– по-друге, продукування та застосування, а також реалізація зазначених прав у межах територіальної громади, що існує завдяки місцевому самоврядуванню як його первинний суб'єкт, здійснюються індивідуально, у стані групи (мікрогромада) та колективно (всією територіальною громадою);

– по-третє, концептуальне, контекстуальне, змістовне, номенологічне, функціональне, діяльнісне, конотаційне, гносеологічне та нарративне навантаження прав і свобод, що виникають, продукуються, застосовуються, розвиваються, вдосконалюються, а також реалізуються у межах територіальної громади, є переважно аналогічним конституційним правам людини і громадянина;

– по-четверте, в основі зазначених прав людини, що продукуються, застосовуються, а також реалізуються у межах територіальної громади, лежать екзистенційні інтереси, що в широкому розумінні охоплюють системні інтенції, прагнення, потреби широкого кола непомічених фізичних суб'єктів, які існують і функціонують у межах територіальної громади та мешкають на відповідній території держави, за допомогою колективного споживання цих прав;

– по-п'яте, зазначені права людини є могутнім комунікаційним фактором, що забезпечує взаємодію людини – жителя – члена територіальної громади (громадянина, іноземця, біженця) з: а) місцевим самоврядуван-

ням і його органами (рівень публічної самоврядної (муніципальної) влади³ (горизонтальні управлінські зв'язки); б) 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); в) іншими жителями – членами територіальної громади, що є могутнім мотиваційним фактором для становлення їх комунікаційної взаємодії, з метою інституціоналізації та конституювання територіальної громади;

– по-шосте, можливість людини в межах територіальної громади продукувати специфічні екзистенційні інтереси характеризує місцеве самоврядування як інноваційну сферу, у межах якої можуть з'являтися нові права, що мають перспективу увійти в коло насамперед муніципальних прав, а потім і (за їхньої загальної важливості) конституційних прав людини;

– по-сьоме, наявність таких прав детермінує й необхідність їхнього захисту нарівні з конституційними правами і свободами людини.

На нашу думку, в останньому аспекті методологічно важливою є доктринальна позиція П. Трачука, який, розглядаючи участь громадян України у місцевому самоврядуванні (достатньо вузький підхід, на наше переконання), 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 територіальної громади, може самостійно модифікувати алгоритм своєї поведінки та здійснювати конкретні дії. Тобто саме на рівні місцевого самоврядування, його інститутів, проявляються складні різнорівневі елементи соціального механізму, скерованого на здійснення можливості самим громадянам брати активну участь у реалізації, забезпеченні та захисті своїх прав і свобод, зокрема й через інститути місцевого самоврядування⁴.

Системний аналіз наведеної доктринальної думки, по-перше, демонструє її внутрішню суперечливість у системі координат “людина – громадянин – член територіальної громади”, бо сам автор допускає такі суперечності в своїй позиції, фактично стверджуючи, що членом територіальної громади може бути тільки громадянин України; по-друге, в наведеній позиції можна виокремити й раціональні елементи. Так:

1. Стверджується, що в умовах участі громадянина України (у нашому розумінні людини – жителя – члена територіальної громади) формуються реальні соціальні та державно-правові механізми захисту прав людини

³ М Баймуратов та В Григорьев, *Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине* (Юридична література 2003) 244.

⁴ Петро Трачук, ‘Участь громадян України у місцевому самоврядуванні’ (дис канд юрид наук, 2003) 67.

(точніше, муніципально-правові механізми, зважаючи на те, що місцеве самоврядування виступає як самостійний рівень публічної влади), що є запорукою створення відповідного соціального середовища – простору, вільного від права (правовільного простору) (сфера громадянського суспільства), де людина, а в нашому випадку – мешканець відповідної території держави – член територіальної громади (зверніть увагу – вже не тільки громадянин), може самостійно модифікувати алгоритм своєї поведінки та здійснювати конкретні дії.

2. Саме на рівні місцевого самоврядування, його інститутів проявляються складні різнорівневі елементи соціального механізму, спрямованого на здійснення можливості самим громадянам (точніше, жителям – членам територіальних громад) брати активну участь у реалізації, забезпеченні та захисті своїх прав і свобод, зокрема й через інститути місцевого самоврядування (тобто йдеться про формування локальної системи захисту прав людини, в якій і відіграють основоположну роль муніципальні права людини/особистості, жителя – члена територіальної громади).

Отже, як бачимо, термінологічна плутанина, відсутність єдиних методологічних підходів до визначення суб'єктного складу територіальної громади, відповідне побоювання 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 доктрини муніципального права, зокрема О. Батанов і С. Русанова, відразу ж наголошують на розширеному розумінні муніципальних прав людини через включення до їх кола прав людини як члена відповідної територіальної громади⁵.

Так, обґрунтовуючи формування муніципальних прав людини, С. Русанова, спираючись на доктринальні позиції вітчизняних і зарубіжних учених-муніципалістів, звертає увагу на відповідні особливості муніципальних прав⁶, а саме:

1. 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 територіальної громади є більш ширшим).

2. Наявність специфічного об'єкта відносин – влада територіальних громад; питання місцевого значення; функції суб'єктів місцевого самоврядування; об'єкти комунальної власності; місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, місцеві податки і збори, місцеві позики; природні

⁵ Олександр Батанов, *Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики* (Юридична думка 2010) 656; С Русанова, 'Муніципальні права членів територіальної громади: поняття та класифікація' (2009) 2 Форум права 369–74.

⁶ Русанова (н 5) 370.

блага, природні ресурси, об'єкти природно-заповідного фонду, земля; духовні блага (освіта, наука, культура тощо); соціальні блага (об'єкти житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадянського харчування, транспорту і зв'язку, охорони здоров'я, фізкультури і спорту тощо); програми економічного та соціально-культурного розвитку сіл, селищ, міст і цільові програми з інших питань самоврядування; плани підприємств та організацій; адміністративно-територіальний устрій тощо⁷. Вважаємо за потрібне звернути увагу на безпідставне розширення об'єктного складу місцевого самоврядування через включення до нього елементів, що входять до питань місцевого значення (ст. 140 Конституції України), а також всіх об'єктів (предметів відання) місцевого самоврядування. Крім того, сюди включено й деякі суспільні відносини, що виникають у системі місцевого самоврядування.

3. Наявність особливостей нормативного змісту, який визначається тим, що нормативно-правове забезпечення муніципальних прав повинно здійснюватися не тільки на державному, а й на локальному рівні, за допомогою закріплення їх у статутах територіальних громад. При цьому локальний акт нормотворчості, яким є статут громади, не повинен дублювати конституційні норми, а розширювати та конкретизувати їхній зміст, закріплювати норми для окремих категорій громадян (пенсіонерів, молоді тощо). На нашу думку, 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 застосування; по-друге, містити деякі права жителя – члена територіальної громади, що виникають саме залежно від того, що він бере участь у місцевому самоврядуванні та функціонує у територіальній громаді як її активний член.

4. Невідчужуваний, невід'ємний характер, адже кожен отримує муніципальні права як член територіальної громади, і ніхто не може обмежити їх у цих правах.

5. Наявність внутрішньої єдності, збалансованість і взаємозумовленість як цілісного нормативно-правового утворення. Із цим також можна сперечатися, оскільки в межах муніципальних прав основоположне місце займають конституційні права людини і громадянина, а вже потім – власне права, що впливають із його муніципально-правового статусу як учасника системи місцевого самоврядування та жителя – члена територіальної громади.

На думку Н. Бондарь, муніципальні права членів територіальної громади становлять єдиний за своїм функціональним призначенням

⁷ Н. Бондарь, 'Местное самоуправление и муниципальные права граждан' в *Местные советы в условиях политических и экономических реформ: сборник научных работ* (1991) 77–88.

і юридичними характеристиками самоуправлінський (не самоврядний) статус особи. Вважаємо, що така позиція безпідставно звужує муніципально-правовий статус особи, який є суттєво ширшим, бо повинен включати у себе можливість людини реалізовувати свої екзистенційні інтереси в контексті її стабільного існування та функціонування у рамках місцевого самоврядування в межах територіальної громади. Тобто, якщо управлінський статус особи є менш динамічним і більш статичним із погляду її соціальної активності та наявності мотивацій до діяльності в сфері місцевого самоврядування, то муніципально-правовий статус людини (особистості, жителя – члена територіальної громади) – більш динамічним, що детерміновано умовами повсякденності, в яких людина існує та здійснює свій життєвий цикл.

На нашу думку, тут велику роль відіграє ступінь соціалізації людини в межах територіальної громади, 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 мотиваційною є поведінка людини в контексті оцінки свого буття та ролі у локальному соціумі. На тлі життєвих намагань, устремлінь і потреб людини її мотиваційна поведінка стає більш телеологічно обтяжливою, оскільки обґрунтовується відповідними діями на їхню реалізацію.

Отже, можна стверджувати, що маючи закріплений у Конституції України індивідуальний, груповий, колективний правовий статус (людина-житель, людина-громадянин, людина-іноземець, а також відповідні цьому рольові позиції – член родини, платник податків, покупець, споживач послуг, член суспільної інституції тощо і відповідний статус – жінка, дитина, студент, пенсіонер, робітник, враховуючи членство в територіальній громаді тощо), людина суттєво доповнює його своїм муніципально-правовим статусом, де велику його частку займають правореалізаційні механізми, бо саме територіальна громада, що функціонує в умовах місцевого самоврядування, і є сферою реалізації конституційно-правового й муніципально-правового статусу людини.

Можна було б стверджувати, що ці обидва статуси “накладаються” один на одного, але представники муніципальної доктрини стверджують, що до муніципальних прав людини належать і специфічні права, які пов’язані з її функціонуванням саме в межах територіальної громади, 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. Ба більше, права людини, що входять до останнього та пов'язані з місцевим самоврядуванням, генетично та конотаційно впливають саме з її конституційно-правового статусу.

Так, підкреслюючи особливість наведених прав, О. Батанов наголошує на тому, що муніципальні права і свободи мають рельєфно виражені характеристики щодо уособленого системного утворення. Свідченням цього 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 тощо) та відносно самостійні групи (індивідуальні й колективні) муніципальних прав і свобод⁸.

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 їхній генетичний взаємозв'язок із 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 територіальної громади, що функціонують в умовах повсякденності, причому вказаний потенціал обумовлений високою соціальною активністю та мотивацією членів територіальної громади щодо участі в місцевому самоврядуванні та в організаційних формах локальної демократії; по-п'яте, про суттєвий вплив на появу, прояв і модифікацію муніципальних прав факторів глобальної властивості (достатньо вказати на умови та наслідки карантину від вірусу COVID-19, причому наслідки ті, що вже проявилися, а також ті, що з'являться у майбутньому).

У першу групу прав і свобод цієї системи входять колективні права членів територіальної громади, і це є детермінованим їх соціально-функціональним і ментально-нарративним значенням, адже саме на засадах системної колективної єдності й виникають територіальні утворення. Це загальний і первинний рівень здійснення муніципальної влади. До цих прав належать: а) право територіальних громад – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції та законів України; б) право на здійснення місцевої влади безпосередньо; в) право на здійснення місцевої влади через органи місцевого самоврядування; г) право на проведення місцевого референдуму як форми вирішення територіальною громадою питань місцевого

⁸ Олександр Батанов, *Муніципальне право України: підручник* (Одисей 2008) 236.

значення через пряме волевиявлення; г) право брати участь у місцевих виборах; 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 органів місцевого самоврядування; є) право на проведення загальних зборів громадян за місцем проживання; ж) право проводити громадські слухання; з) право комунальної власності; и) право на фінансову самостійність (бюджетний процес, податки і збори, місцеві фінанси тощо); і) право на захист місцевого самоврядування⁹.

Необхідно враховувати, що цей перелік прав не є вичерпним. Крім того, він демонструє всю широту відповідних колективних прав у сфері місцевого самоврядування, 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 має і формально обумовлений характер, бо ці права тлумачаться з безпосереднього аналізу легалізованих державою можливостей самої територіальної громади та її членів продукувати, формувати, здійснювати й відтворювати відповідну організаційно-нормативну форму поведінки в її межах.

Виокремлюючи систему індивідуальних муніципальних прав, варто зазначити, що у своїй основі вони, по-перше, мають онтологічну базу в конституційних правах людини та громадянина, через їх відповідну легалізацію і закріплення (фактор спорідненості муніципальних прав із конституційними правами); по-друге, вони можуть бути визначені як на засадах прямої рецепції, так і опосередкованого тлумачення законодавчих та інших нормативно-правових положень (фактор визначення муніципальних прав із використанням різних юридичних технологій); по-третє, для їхньої індивідуалізації в обов'язковому порядку необхідно враховувати алгоритм і парадигмально-управлінське навантаження, а також діяльнісний зміст колективних прав територіальної громади в умовах повсякденності (фактор визначення внутрішньо змістовної наповненості муніципальних прав настановами повсякденності, як філософської домінанти локального життя); по-четверте, їх визначення полегшується через постановку і врахування муніципально-локальної домінанти в реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина (фактор пріоритетності муніципально-локального наповнення муніципальних прав); 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

⁹ Батанов (н 8) 237.

виступає резервним фондом для подальшого визначення таких прав та їх наступних апробації, застосування, визнання, легалізації у майбутньому на всіх рівнях локального соціуму у напрямі “знизу – вверху” (фактор нормативної багатоманітності муніципальних прав).

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

1. Право громадян України брати участь у місцевому самоврядуванні, яке є одним із основоположних прав, що становить не тільки генетичну, а й технологічну основу всієї системи муніципальних прав члена територіальної громади та формування його самоврядного статусу, який продукується на основі та впливає з його конституційного статусу (незалежно від правового стану людини).

Наявність і 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 місцеве самоврядування, у контексті його глибокої гуманізації, гуманітаризації та формування “людського виміру” 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 і топосом), а й за допомогою спеціального механізму конституційної дії, що забезпечений нормативною основою (наявність відповідного законодавства), архітектонічною структурою (наявність певних самоврядних і державних органів) та судовими правозахисними елементами (наявність судової практики). Відповідно, це означає, що за допомогою регламентації саме права на участь у місцевому самоврядуванні зумовлюється створення основних нормативно-правових параметрів і технологічно-процесуальних елементів їх супроводження і забезпечення, що дають реальну можливість з’явитися, проявитися, перетворитися і формалізуватися, а потім і легалізуватися та легітимізуватися суб’єктивним можливостям людини, які й можуть бути визначені, охарактеризовані та найменовані в своїй сукупності як муніципальні права людини (особистості, жителя – члена територіальної громади).

2. Право громадян ініціювати місцевий референдум і брати участь у його проведенні.

3. Право обирати та бути обраним до органів місцевого самоврядування.

4. Право на звернення громадян (індивідуальні та колективні) до органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

5. Право на рівний доступ до муніципальної служби.

6. Право на отримання достовірної інформації про діяльність органів і посадових осіб муніципальної влади.

7. Право на оскарження в суді рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування¹⁰.

Необхідно також зазначити, що перелік індивідуальних муніципальних прав членів територіальних громад також не є вичерпним. Такі права зазвичай можуть бути розширені та доповнені завдяки локальному статутному будівництву. У перспективі ми вбачаємо суттєве розширення колективних та індивідуальних муніципальних прав завдяки використанню нових механізмів, що містять у собі як вдосконалені існуючі форми локальної демократії, так і нові її форми. Зокрема, слід не лише особливо наголосити на сильному потенціалі таких форм локальної демократії, а й звернути увагу на те, що їхній розвиток стимулюється у межах публічної муніципальної влади¹¹, а саме через механізми наявної представницької та можливої майбутньої – партисипаторної, деліберативної, агрегативної, агоністичної – демократії.

Отже, розвиток форм демократичної участі жителів – членів територіальної громади у межах публічної муніципальної влади пов'язаний не тільки з процесами децентралізації повноважень публічної державної влади, що відбуваються в умовах муніципальної реформи, а й із удосконаленням самоврядних, а по суті, й державних механізмів захисту прав людини в межах її природного локального соціуму. Адже саме така реформа ставить за мету не тільки посилити компетенційні повноваження органів місцевого самоврядування, а й сформувати належну та реальну суб'єктність територіальної громади, яка згідно зі ст. 140 Конституції України виступає первинним суб'єктом місцевого самоврядування і яка донині володіє лише декларативною правосуб'єктністю. Проте за умови наведених змін додаватиме територіальній громаді внутрішньої мотивації до саморозвитку та самовизначення, що безпосередньо вплине на її здатність до розвитку і захисту прав своїх членів. Це, зі свого боку, вплине на формування муніципально-правового (самоврядного) статусу людини, що напряду й опосередковано здійснюватиме свій вплив на розширення та удосконалення конституційного статусу людини і громадянина в його широкому розумінні та застосуванні.

Резерви розвитку муніципальних прав і свобод треба шукати у результатах науково-технічного прогресу. Розуміючи повсякденне життя людини в межах місцевого самоврядування та територіальної громади із сучасних позицій досягнення не тільки гуманітарних, а й природничих наук – біології, фізіології, фізики, хімії, генетики, кібернетики тощо,

¹⁰ Батанов (н 8).

¹¹ М Баймуратов, 'Муніципальна влада в системі публічної влади в Україні в умовах муніципальної реформи' (2018) 1 Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму 43.

можна передбачити появу нових нормативних намагань людини, що існує в межах локального соціуму.

На нашу думку, великі резерви в розвитку муніципальних прав людини містяться у феноменології їхньої інтерсуб'єктивності, тобто в можливості їх споживання через людську спільноту. З одного боку, вони споживаються колективно, можливо, всією територіальною громадою, а з другого – їх застосування відбувається в індивідуальному порядку та задовольняє потреби та інтереси конкретної людини – члена територіальної громади. Отже, з розвитком колективізму в межах територіальної громади зростає можливість появи нових прав, яких людські спільноти потребуватимуть в умовах місцевого самоврядування та у стані повсякденності.

У наведених умовах актуалізується проблематика формування, розвитку і визначення науково-практичної феноменології “муніципальної людини”, яка підкріплюється гуманістичними та нормативними детермінантами її визнання, легалізації, легітимації в національному конституційному, муніципальному праві, а також міжнародних правових стандартах місцевого самоврядування, що вже сформовані та розвиваються у міжнародному публічному праві. На думку О. Боярського, під феноменом “муніципальна людина” необхідно розуміти фізичну особу, що володіє різним правовим станом (громадянство, іноземство, апатризм, біженство тощо), але, незважаючи на нього, свідомо та ініціативно здійснює свій життєвий цикл в умовах повсякденності на території відповідної держави в межах територіальної спільноти людей, об'єднаних загальними географічними, історичними і сучасними екзистенційними інтересами, цінностями та потребами, що можуть бути реалізовані тільки в умовах місцевого самоврядування, завдяки спільній синергетичній діяльності людини в межах територіальної громади та громадянського суспільства, завдяки діяльності органів та інших суб'єктів місцевого самоврядування, які входять до його системи, що здійснюється на принципах самоорганізації, самодіяльності, самокерованості та самоврядування, з метою створення належних умов для супроводження і забезпечення існування та функціонування людського осередку, що має телеологічну домінанту відносно продовження існування та подальшого розвитку людської цивілізації в умовах державно організованого соціуму¹².

Обґрунтовано вважаємо, що подальші дослідження наведеної феноменології, безумовно, позитивно вплинуть на стан доктринальної концептуалізації та контекстуалізації проблематики муніципальних прав людини та її практичного застосування у теорії та практиці національного конституційного і муніципального права.

¹² О. Боярський, ‘Становлення феноменології муніципальної людини в межах громадянського суспільства і держави’ (2020) 2 Часопис Київського університету права 116.

Висновки. Отже, резюмуючи, можна стверджувати, що муніципальні права людини актуалізують, об'єктивують, контекстуалізують і рефлексують її конституційний статус завдяки творчій інтерпретації та доповненню конституційних прав, свобод та 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 допомогою підвищення мотивації та соціальної активності жителів – членів територіальної громади новими можливостями, що з'являються в умовах творчого освоєння повсякденності. Саме тому заявлена і поставлена проблематика відносно визначення муніципальних прав людини як нової константи національного муніципального і конституційного права може бути охарактеризована як праксеологічно реальна й актуальна, а також доктринально продуктивна й обґрунтована.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Bajmuratov M i Grigor'ev V, *Municipal'naja vlast': aktual'nye problemy stanovlenija i razvitija v Ukraine* (Juridichna literatura 2003) (in Russian).
2. Batanov O, *Munitsypalna vlada v Ukraini: problemy teorii ta praktyky* (Iurydychna dumka 2010) (in Ukrainian).
3. Batanov O, *Munitsypalne pravo Ukrainy: pidruchnyk* (Odysei 2008) (in Ukrainian).

Journal articles

4. Baimuratov M, 'Munitsypalna vlada v systemi publichnoi vlady v Ukraini v umovakh munitsypalnoi reformy' (2018) 1 *Visnyk Akademii pratsi, sotsialnykh vidnosyn i turyzmu* 43 (in Ukrainian).
5. Boiarskyi O, 'Stanovlennia fenomenolohii munitsypalnoi liudyny v mezhakh hromadianskoho suspilstva i derzhavy' (2020) 2 *Chasopys Kyivskoho universytetu prava* 116 (in Ukrainian).
6. Rusanova S, 'Munitsypalni prava chleniv terytorialnoi hromady: poniattia ta klasyfikatsiia' (2009) 2 *Forum prava* 369–74 (in Ukrainian).

Theses

7. Trachuk P, 'Uchast hromadian Ukrainy u mistsevomu samovriaduvanni' (dys kand yuryd nauk, 2003) (in Ukrainian).

Conference paper

8. Bondar N, 'Mestnoe samoupravlenie munitsypalnye prava hrazhdan' v *Mestnye sovety v usloviyah politicheskikh i ekonomicheskikh reform: sbornik nauchnyh rabot* (1991) 77–88 (in Russian).

Mykhailo Baymuratov
Borys Kofman

MUNICIPAL HUMAN RIGHTS AS A NEW CONSTANT OF NATIONAL MUNICIPAL AND CONSTITUTIONAL LAW

ABSTRACT. The article considers the issue of creation and implementation of human rights in local self-government from the point of view of the subject of municipal law as a branch of law of Ukraine. The phenomenology of municipal human rights in the context of their rise, development and understanding as a new constant of national municipal and constitutional law is studied. The author's definition of municipal human rights is given and the doctrinal analysis of approaches to the interpretation of their content, types, principles, and forms of effectuation is carried out.

The aim of the article is to ground the conceptual approaches to understanding the peculiarities of the implementation of human rights, both in the context of the organization and activities of local self-government and the general processes of civil society and the rule of law; understanding of causes, factors and regularities of their development in the context of formation of territorial communities; analysis of the processes of evolution of municipal human rights in the system of municipal law.

It is argued that obstacles to the evolution and recognition of these rights are terminological confusion, lack of common methodological approaches to real and proper recognition of the territorial community before the law, its subjective structure, as well as indecision and lack of real steps in applying new scientific doctrinal approaches existing in the modern doctrine of municipal law.

The authors claim that having an individual, group, collective legal status enshrined in the constitution (resident, citizen, foreigner, etc., as well as their respective role positions in the territorial community), a person significantly complements it with its municipal status, which actually leads to the emergence of the phenomenology of municipal man.

KEYWORDS: local self-government; public authority; public self-government (municipal) authority; territorial community; resident-member of the territorial community; constitutional and legal status of a person and a citizen; intersubjectivity; municipal (self-government) human status; municipal human rights; municipal man.