

Головко К. В.,

кандидат юридичних наук,

здобувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
Ужгородського національного університету

МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО УКРАЇНИ ТА МІСЬКЕ ПРАВО УКРАЇНИ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Анотація. У статті обґрунтовується, що, враховуючи відсутність нормативного визначення поняття «муніципалітет» в Україні, поняття «муніципальне право» доцільно розглядати як у широкому, так і у вузькому значенні. Наразі в українській юридичній літературі більш розповсюдженим є саме широке значення, відповідно до якого муніципальне право розглядається як галузь системи права України, предметом правового регулювання якої виступає місцеве самоврядування. У такому випадку міське право є інститутом муніципального права. Якщо розглядати муніципальне право у вузькому розумінні (що частіше роблять фахівці по відношенню не до муніципального права України, а до муніципального права зарубіжних країн), то це поняття є синонімічним до поняття «міське право».

Ключові слова: муніципальне право, міське право, система муніципального права, муніципалітет, місто.

Постановка проблеми. В останні роки в юридичній літературі все більш рідко оспорується той факт, що муніципальне право є галуззю права. Якщо після проголошення незалежності України місцеве самоврядування лише починало свій розвиток, то наразі успіхи у розбудові місцевого самоврядування в Україні не залишають сумнівів у тому, що муніципальне право України – це саме галузь національної правової системи, зі своїм унікальним предметом правового регулювання, методами. Сучасний етап розвитку галузі муніципального права України вбачається в адаптації її системи до викликів сьогодення, що з'являються внаслідок активізації муніципальної реформи та полягають у необхідності правового забезпечення ефективної децентралізації публічної влади та приведення норм муніципального права у відповідність до європейських муніципальних стандартів. У зв'язку з цим, система муніципального права викликає неабиякий інтерес як вчених, так і практиків.

Аналіз досліджень. При дослідженні поняття «муніципальне право» застосовувались напрацювання таких вчених, як О.В. Батанов, П.М. Любченко, Н.В. Мішина, В.Ф. Погорілка, інших. Що ж до поняття «міське право», то воно поки що не знайшло поширення в юридичній літературі та зустрічається переважно в працях О.С. Мельничук.

Метою статті є порівняння понять «муніципальне право України» та «міське право України».

Виклад основного матеріалу дослідження. За влучним висновком М.І. Козюбри, «структура системи права є відображенням внутрішньої будови права і зв'язків між його елементами. Вона передбачає визначення її базового нормативного елемента – правової норми, врахування предмета правового регулювання, що в сукупності з методом, а також принципами та інтересами об'єднує ці норми в основні групи – інститути права, підгалузі права, галузі права, підсистеми права. Визна-

чальну роль у формуванні й функціонуванні структури системи права відіграє людське начало суб'єкта права» [1, с. 149].

Такий загальнотеоретичний підхід є настільки популярним та загально визнаним в галузевій юридичній літературі, що у ній вкрай рідко формулюється поняття «система права» по відношенню до тієї чи іншої галузі. Це справедливо і по відношенню до муніципального права – такі автори, як О.В. Батанов, П.М. Любченко, В.Ф. Погорілка не включали до підручників з муніципального права це визначення, обмежуючись лише розглядом складових цієї системи. В.Ф. Погорілка зазначав, що «складові системи муніципального права – інститути і норми муніципального права» [2, с. 28].

Якщо аналізувати систему права у цілому, то вчені пропонують виокремлювати в її рамках не лише галузі, інститути та норми, а також і принципи (автори, які схиляються скоріше до природного, ніж до позитивного підходу до розуміння права), і підгалузі, та підсистеми – природне право і позитивне право, матеріальне право і процесуальне право тощо. Враховуючи наявність таких пропозицій, а також тісний зв'язок між муніципальним правом та «питаннями місцевого значення» і визнанням жителів села, селища, міста (або їх добровільного об'єднання) територіальною громадою, цікавим є питання співвідношення між поняттями муніципального права та міського права по відношенню до України.

Як правило, автори не виокремлюють міське право, коли йдеться про відповідні дослідження сучасних правових норм; міське право згадується здебільшого у контексті магдебурзького права, хельмського (хельмінського) права тощо. Якщо досліджуються проблеми муніципального права лише у містах (окремо від аналогічних проблем у селах, селищах) – то автори роблять відповідні зауваження, що супроводжуються поясненнями, чому у цьому випадку йдеться лише про міста. Наприклад, Н.В. Мішина обґрунтувала різницю між територіальними громадами міст та територіальними громадами сіл, селищ (див. [3, с. 226]), і на підставі цього – різницю між органами самоорганізації населення у містах, сілах та селищах (див. [4, с. 20]). І.В. Ідесіс присвятила низку своїх праць статутам територіальних громад міст, також обґрунтувавши такий вибір тематики дослідження ([5]).

У контексті дослідження міського права не можна оминути увагою напрацювання О.С. Мельничук щодо міської правової системи (наприклад, [6; 7; 8], які стали основою для її дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Дисертацію було успішно захищено у 2016 р. у м. Одеса [9]. Авторка визначає міське право як ціннісно-нормативну регулятивну систему, що встановлює і закріплює суб'єктивні права, законні інтереси та юридичні обов'язки міських жителів, а також містить систему правових засобів і процедур, за допомогою яких

здійснюється міське адміністрування [10, с. 6] (цікаво, що вже через кілька сторінок у цій праці вона відмовляється від єдиного підходу до визначення міського права, пропонуючи замість нього розглядати поняття «міське право» у широкому та у вузькому розумінні).

При ознайомленні з задачами її дисертаційного дослідження, привертає увагу те, що до них належить і розкриття теоретичних та нормативних аспектів розмежування міського та муніципального права [10, с. 2]. Цьому питанню присвячено підрозділ 1.5 її дисертаційного дослідження, на початку якого вона зазначає: «розрізнення міського та муніципального права ... має метою виявити різну природу їх походження, функціонування та розвитку» [9, с. 69].

На думку О.С. Мельничук, «під муніципальним правом найчастіше розуміють систему норм та принципів, які регулюють та охороняють суспільні відносини у сфері існування та функціонування місцевого самоврядування та інші тісно пов'язані з ним суспільні відносини, тобто воно є галуззю права, що розвивається в руслі національної правової системи» [10, с. 11-12]. Це визначення свідчить про те, що О.С. Мельничук у своєму праворозумінні скоріше схиляється не до позитивізму, а до юснатуралізму, що важливо врахувати при знайомстві з її працями. Однак слід зазначити, що саме література з муніципально-правової проблематики свідчить – автори, що спеціалізуються у цій галузі права, не включають принципи до системи муніципального права України. Принаймні, автору статті таких прикладів знайти не вдалось, та й сама О.С. Мельничук не вводить у своїх працях таких посилань. О.С. Мельничук у своєму дослідженні не зазначає про свій підхід до розуміння муніципального права, тому наш висновок щодо нього можна піддати сумніву. Але додатковим аргументом на користь нього є те, що вона пропонує розглядати міське право з позицій правового плюралізму. О.С. Мельничук відмічає: «сучасне міське право постає як цілісна легітимізована система, що формується на засадах функціонування територіальної громади міста, виражаючись в існуванні специфічних нормативів та цінностей, які формуються незалежно від держави та забезпечуються за допомогою засобів, процедур та механізмів, які встановлюються публічною владою міста. На противагу муніципальному праву, зміст, спрямованість та функціонування якого прямо залежить від тенденцій розвитку правової системи конкретної держави, міське право усе більшою мірою набуває рис правової системи, що розвивається в контексті ідей правового плюралізму» [9, с. 79]. Навряд чи автор, який застосовує позицію правового плюралізму по відношенню до міського права, буде водночас вдаватися до позитивістського підходу до системи муніципального права, хоча вона й розмежовує муніципальне право та міське право інколи шляхом їхнього протиставлення.

Ще одне зауваження до праць О.С. Мельничук полягає в тому, що вона запропонувала розглядати поняття «міське право» у широкому та у вузькому розумінні, але згадує про це тільки кілька разів. На початку дослідження вона пише: «вузьке розуміння міського права пов'язане з визначенням його як комплексного інституту муніципального права, що регулює правові відносини в межах міста з метою створення умов для його сталого розвитку на принципах самостійності та відповідальності населення. З позицій широкого розуміння, міське право існує, насамперед, на рівні міст, є незалежним від держави, формується і змінюється не за допомогою законодавчої діяльності, а в процесі активності міських жителів і міської влади

[10, с. 12]. Але в основній частині свого дисертаційного дослідження та інших своїх праць вона ніколи не підкреслює, про яке саме «міське право» йдеться – про міське право у широкому розумінні чи про міське право у вузькому розумінні. Виключення становить лише с. 77 дисертації, на якій зазначається: «міське право – це ціннісно-нормативна регулятивна система, що встановлює і закріплює суб'єктивні права, законні інтереси та юридичні обов'язки міських жителів, а також містить систему правових засобів і процедур, за допомогою яких здійснюється міське адміністрування» [9, с. 81] (знов-таки, важко визначитись, яке саме з тверджень – розміщене на с. 12 або на с. 81, – автор пропонує уважати дефініцією поняття «міське право» у вузькому розумінні. Важливо підкреслити, що це значно утруднює ознайомлення з її напрацюваннями).

Це зауваження можна адресувати і тому підрозділу дисертаційного дослідження, у якому О.С. Мельничук порівнює міське право з муніципальним правом – автором чітко не зазначено, чи вона розглядає міське право у вузькому чи у широкому розумінні?

У досліджуваному підрозділі своєї дисертації О.С. Мельничук стверджує, що в літературі міське право часто ототожнюється з муніципальним правом (однак, не наводячи конкретних посилань на праці вчених, що висловлюють таку думку) [9, с. 74-75] (при цьому вона розглядає міське право і у вузькому, і у широкому розумінні, однак не дотримується аналогічного ставлення до муніципального права). На підставі цього авторка робить висновок про хибність підходу, який передбачав би ототожнення міського та муніципального права. Слід зазначити, що її висновок є вірним лише по відношенню до широкого розуміння муніципального права, але ніяк не по відношенню до його вузького розуміння.

Українській правовій науці вкрай рідко притаманний розгляд тієї чи іншої галузі права як з вузькою, так і з широкою точок зору, однак муніципальне право як раз належить до таких виключень. Це пов'язано по-перше, з тим, що ця галузь права є вельми новою, а по-друге, - з тим, що поняття «муніципалітет» не отримало свого нормативного закріплення в Україні внаслідок відсутності адміністративно-територіальних чи інших одиниць з такою назвою. Як наслідок, за відсутності чіткого розуміння змістовного наповнення поняття «муніципалітет» в Україні, важко визначитись зі значенням прикметника «муніципальний». Як розмірковує Н.В. Мішина, «наразі у вузькому розумінні муніципальним управлінням іменується лише міське управління. Більш поширеним є застосування терміну у широкому розумінні як синоніму поняття «міське самоврядування» [11, с. 13]. А якщо поняття «муніципалітет» застосовувати у вузькому значенні, то як раз можна вести мову про те, що муніципальне право – це міське право. Що ж до розуміння поняття «муніципалітет» у широкому значенні, то у такому випадку слід погодитись з О.С. Мельничук в тому, що міське право виступає інститутом муніципального права.

Продовжуючи порівнювати міське право та муніципальне право, О.С. Мельничук стверджує, що «муніципальне право – це частина правової системи держави, елемент публічно-правового життя суспільства загалом, його норми і цінності поширюються на всі адміністративно-територіальні одиниці держави (не лише на міста, але й на села, селища, області). Міське право існує, насамперед, на рівні міст. Міське право, власне, є незалежним від держави, формується і змінюється не за допомогою законодавчої діяльності, а в процесі активності міських жителів і міської влади» [9, с. 74-75]. Виходячи з цього порів-

няння, не дуже очевидним є ставлення О.С. Мельничук до дії у просторі таких нормативно-правових актів, як Конституція України, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон «Про місцеві вибори» та інших – виходячи з її міркувань, вони не входять до числа джерел міського права, адже «формується та змінюється за допомогою законодавчої діяльності», а зовсім не «у процесі активності міських жителів і міської влади». Однак навряд чи можна стверджувати, що ці акти не діють на території міста, що вони не входять до числа джерел міського права. Відповідно, висновок про те, що «на нормативному та інституційному рівні муніципальне право є правом державного походження, а міське право – правом недержавного походження» [9, с. 77] потребує більш переконливої аргументації.

Водночас, О.С. Мельничук занадто захоплюється юснатуралістичним підходом до поняття «правова система міста», практично повністю ігноруючи позитивістську компоненту. Це робить її ідеї менш сприйнятливими у цілому, та істотно звужує можливості практичного застосування запропонованого нею поняття «правова система міста». На це звертає увагу і один з офіційних опонентів – С.П. Погребняк. У своєму Відгуку на її дисертаційне дослідження він зауважує: «ознайомлення з дисертацією в цілому дає можливість висловити пропозицію щодо ймовірного зміщення акцентів у категоріальному ряді дослідження. На нашу думку, у центр уваги можна поставити унікальний правовий простір міста, який формується завдяки одночасній дії в місті національного, міського і муніципального права, ефективна дія яких забезпечується інститутами національної і міської правових систем, утворює міський правопорядок і породжує специфічну правову реальність. У такому випадку, видається, можна більш чітко підкреслити особливості правового образу певного міста» [12, с. 6]. Слід повністю погодитись з думкою С.П. Погребняка тому, що О.С. Мельничук надто «ігнорує» вплив на правову систему міста норм національного права у цілому та муніципального права зокрема. Порівнюючи муніципальне та міське право, О.С. Мельничук стверджує: «у муніципальному праві існують та формується нормативи, як правило, публічно-правового характеру, тоді як міське право, оформлене як міська правова система, може охоплювати і аспекти приватноправового життя міста» [9, с. 76]. Хоча вона і зауважує: «специфіка зовнішніх джерел міського права полягає у тому, що вони практично повністю збігаються з джерелами муніципального права. Але відмінність муніципального та міського права тут полягатиме в існуванні внутрішніх джерел міського права, тобто тих офіційних актів-документів, які прийняті містами самостійно, без посередництва держави» [13, с. 190], при порівняльному аналізі муніципального права та міського права вона вкрай рідко дотримується цієї тези. Однак, не дуже зрозуміло, що мається на увазі під «зовнішніми джерелами міського права» зокрема та «джерелами міського права» у цілому, адже ці поняття поки що не отримали свого поширення в українській юридичній літературі.

Обґрунтовуючи відмінності між міським та муніципальним правом, О.С. Мельничук зазначає: «муніципальне право створює нормативні засади для реалізації права територіальних громад на самоврядування, а міське право є власне реалізацією цього права, в результаті чого формується самостійна автономна правова система» [9, с. 81-82]. Знов-таки, з цим твердженням важко погодитись – адже, за відсутності конкретизації на місцевому рівні (у т.ч. на рівні міста) матеріальних та процесуальних норм щодо загальних зборів громадян за місцем проживання, місцевих ініціатив тощо, загальнодержавної регламентації цих інститутів недостатньо для користування ними.

Розмежовуючи міське та муніципальне право, О.С. Мельничук пише, що «у муніципальному праві існують та формується нормативи, як правило, публічно-правового характеру, натомість міське право, оформлене як міська правова система, може охоплювати і аспекти приватноправового життя міста» [9, с. 81-82]. З цим аргументом важко погодитись тому, що невідомими інститутами муніципального права є інститути комунальної власності, комунального підприємництва, комунальних цінних паперів, які навряд чи мають виключно публічно-правову природу. А отже, ця теза потребує більш глибокої аргументації.

Так само не можна погодитись і з висновком О.С. Мельничук щодо того, що «існування муніципального права та його дія обмежені державним простором, а право та його нормативи мають транскордонний характер, оскільки міста можуть встановлювати правові комунікації з іншими містами, людьми та їх об'єднаннями прямо, без державного посередництва» [9, с. 81-82; 13, с. 76-77]. Дійсно, міжнародні зв'язки на рівні адміністративно-територіальних одиниць є доволі популярними (низку праць цьому питанню присвятив відомий фахівець у сфері муніципального права України М.О. Баймуратов). Однак, муніципальне право не є системою, що формується лише під впливом внутрішньодержавних факторів. Наприклад, євроінтеграційні прагнення України обумовлюють вплив на муніципальне право України Європейської хартії місцевого самоврядування та інших муніципальних стандартів Ради Європи, що визнаються країнами – членами Європейського Союзу. Крім того, міжнародне співробітництво здійснюється не лише на державному рівні та на рівні міст – райони, області також можуть вдаватися до нього.

Висновки. Враховуючи відсутність нормативного визначення поняття «муніципалітет» в Україні, поняття «муніципальне право» доцільно розглядати як у широкому, так і у вузькому значенні. Наразі в українській юридичній літературі більш розповсюдженим є саме широке значення, відповідно до якого муніципальне право розглядається як галузь системи права України, предметом правового регулювання якої виступає місцеве самоврядування. У такому випадку міське право є інститутом муніципального права. Проаналізована у статті пропозиція О.С. Мельничук розрізняти міське право у широкому та у вузькому значенні є недостатньо переконливою, у зв'язку з чим рекомендується вести мову про міське право як про інститут муніципального права, що представляє собою сукупність норм, територія дії яких обмежена територією міста.

Якщо розглядати муніципальне право у вузькому розумінні (що частіше роблять фахівці по відношенню не до муніципального права України, а до муніципального права зарубіжних країн), то це поняття є синонімічним до поняття «міське право».

Література:

1. Загальна теорія права : Підручник / За заг. Ред.. М.І. Козюбри. – К.: Вайте, 2016. – 392 с.
2. Погорілко В.Ф. Муніципальне право України: Підручник / за ред. М.О. Баймуратова. – 2-ге вид доп. – К.: Правова єдність, 2009. – 720 с.
3. Мішина Н.В. До питання про класифікацію територіальних мікроколективів / Н.В. Мішина // Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. – 2006. - №2. – С.224-230.
4. Мішина Н.В. Класифікація органів самоорганізації населення / Н.В. Мішина // Юридический вестник. – 2007. - №3. – С.18-25.
5. Ідесіс І.В. Статуси територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / І.В. Ідесіс. – Ужгород, 2016. – 222 с.

6. Мельничук О. С. Міська правова система та її компонентний склад / О.С. Мельничук // Юрид.вісник. – 2014. – № 1. – С. 153-158.
7. Мельничук О. В. Міська правова система: теоретичні та нормативні засади : монографія / О.С. Мельничук. – О.: Фенікс, 2015. – 408 с.
8. Мельничук О. С. Місто як концепт міської правової системи / О.С. Мельничук // Право і суспільство. – 2014. – № 6-1. – С. 28-33.
9. Мельничук О.С. Міська правова система в Україні : загальнотеоретичне дослідження : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Ольга Степанівна Мельничук. - Одеса, 2016. - 400 с.
10. Мельничук О.С. Міська правова система в Україні : загальнотеоретичне дослідження : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / О.С. Мельничук. - Одеса, 2016. – 36 с.
11. Мішина Н. В. Муниципальное управління в США та в Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії: порівняльно-правове дослідження: дис... кандидата юр. наук: 12.00.02 / Мішина Наталя Вікторівна. – Одеса, 2002. – 226 с.
12. Відгук офіційного опонента Погребняка Станіслава Петровича на дисертацію Мельничук Ольги Степанівни «Міська правова система в Україні: загальнотеоретичне дослідження», поданої на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/4200>
13. Мельничук О.С. Міська правова система: поняття та структура / О.С. Мельничук. – Одеса: Фенікс, 2014. – 292 с.

Головко Е. В. Муниципальное право Украины и городское право Украины: сравнительный анализ

Аннотация. В статье обосновывается, что, учитывая отсутствие нормативного определения понятия «муниципалитет» в Украине, понятие «муниципальное право» целесообразно рассматривать как в широком, так и в узком

смысле. Сейчас в украинской юридической литературе более распространенным является именно широкое значение, согласно которому муниципальное право рассматривается как отрасль системы права Украины, предметом правового регулирования которой выступает местное самоуправление. В таком случае городское право является институтом муниципального права. Если же рассматривать муниципальное право в узком смысле (что чаще делают специалисты по отношению не к муниципальному праву Украины, а к муниципальному праву зарубежных стран), то это понятие синонимично понятию «городское право».

Ключевые слова: муниципальное право, городское право, система муниципального права, муниципалитет, город.

Holovko E. Municipal Law of Ukraine and City Law of Ukraine: Comparative Analysis

Summary. The article substantiates that, taking into account the lack of normative definition of the concept „municipality” in Ukraine, the concept of „municipal law” should be considered both in the broad and narrow sense. Currently, the most widespread in the Ukrainian legal literature is the broadest meaning, according to which municipal law is considered as a branch of the system of law of Ukraine, the subject of legal regulation of which is local self-government. In this case, city law is an institution of municipal law. If we consider the municipal law in the narrow sense (more often done by experts in relation to not the municipal law of Ukraine, but the municipal law of foreign countries), this concept is synonymous with the concept of „city law”.

Key words: municipal law, city law, municipal law system, municipality, city.