

# ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА Й ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА

12. Тодыка Ю.Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики. – Харьков: Факт, 2000. – 608 с. 13. Українська політична нація: генеза, стан, перспективи / За ред. В.С. Крисаченка. – К.: НІСД, 2003 – 632 с. 14. Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм. – К.: Юрид. фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. – 560 с.

## РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВ НАЦИИ И НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ ЧЕРЕЗ МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ Любченко П.Н.

Статья посвящена исследованию теоретических и практических проблем реализации прав нации и национальных меньшинств в сфере местного самоуправления.

*Ключевые слова:* межнациональные отношения, нация, национальные меньшинства, местное самоуправление, правовое регулирование.

## REALIZATION OF RIGHTS OF THE NATIONS AND NATIONAL MINORITIES THROUGH THE LOCAL SELF-GOVERNMENT Lyubchenko P.M.

The article is devoted to the research of theoretical and practical problems of the locally-legal regulation of realization of rights of the nations and national minorities in the field of local self-government.

*Key words:* international relations, nation, national minorities, local self-government, legal regulation.

*Надійшла до редакції 08.04.2010 р.*

**УДК 340.134**

*Ю. Лялюк, канд. юрид. наук  
Національна юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

## МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО УКРАЇНИ ЯК ГАЛУЗЬ ПРАВА

Проблематика формування нових галузей права не є новою в історії вітчизняної правової науки. Так, свого часу набули обґрунтування й самостійності господарське право, фінансове право, митне право та інші галузі. Сьогодні порушується питання про формування ще однієї галузі – муніципального права України, в процесі становлення

якого виникла низка проблем. Найважливішим стало набуття його самостійності з урахуванням традиційних теоретико-правових підходів. Вітчизняні науковці й раніше обговорювали питання про виокремлення правової галузі, яка займалася б місцевим самоврядуванням, навіть друкували відповідні підручники [Див.: 4; 8; 10; 11; 12].

Цей період можна охарактеризувати як зародження науки муніципального права. При цьому більшість учених у своїх працях звертали увагу на те, що наука муніципального права є галузевою, що означає формування системи ідей і поглядів на базі цілісної галузі. Утім, існують досить вагомі зауваження з боку окремих правників щодо несамостійності предмета останньої, недостатності методологічного арсеналу та ін. [14, с. 7], що й послужило поштовхом до проведення наукового обґрунтування цієї проблеми.

Зазначимо, що проблематика даної статті лежить у 2-х площинах – теорії права та, власне, муніципального права і його специфіки, методології якого приділяли увагу вітчизняні й зарубіжні дослідники, зокрема, С.С. Алексєєв, А.С. Піголкін, В.С. Нерсисянц, В.І. Фадєєв, М.В. Постовий та ін.

Теорія права цілком обґрунтовано доводить, що система права складається з 2-х елементів – публічного і приватного права. Такий поділ, вважає В.С. Нерсисянц, полягає в тому, щоб у всіх нормах (і галузях) права належним чином урахувались і виражались правове значення, суспільна і приватна користь (суспільні й приватні блага, інтереси, волі) у їх взаємопогоджувальній єдності [13, с. 433].

Такий поділ, з нашого погляду, свідчить, що в так званому «чистому вигляді» норм, які стосуються конкретних галузей права, не існує, але обов'язково присутні приватно- й публічно-правові компоненти. Саме така характеристика притаманна й нормам муніципального права, яке, по суті, є галуззю права публічного, оскільки його норми спрямовані на захист загального блага, пов'язані з повноваженнями й організаційно-владною діяльністю держави, з виконанням суспільних цілей і завдань. Це впливає з відносин, які входять до складу предмета муніципального права. До них слід віднести відносини, які:

– складаються в процесі організації місцевої влади, тобто виникають при: (а) визначенні основних засад і форм здійснення місцевого самоврядування; (б) формуванні його органів; (в) утворенні їх структури; (г) вирішенні питань місцевого значення шляхом безпосереднього вираження громадянами своєї волі; (д) формуванні територіальної, правової, матеріально-фінансової основ місцевого самоврядування;

– виникають під час практичної діяльності органів місцевого самоврядування щодо реалізації їх функцій і повноважень;

– складаються при взаємодії місцевого самовряду-

## ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА Й ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА

---

вання з іншими елементами політичної системи й органами державної влади;

– з'являються під час реалізації органами місцевого самоврядування окремих державних повноважень, переданих їм відповідно до законодавства.

У той же час муніципальному праву притаманні окремі особливості права приватного, яке захищає інтереси особи, забезпечує вільну самореалізацію громадянина. Наприклад, суб'єктом суспільних відносин, які регулюються нормами муніципального права, виступають колективний суб'єкт – територіальна громада й окрема особа – мешканець, наділений правом на реалізацію низки форм участі у здійсненні місцевого самоврядування. Крім того, органи місцевого самоврядування, реалізуючи свій статус юридичної особи, вправі укладати угоди й договори.

Для публічно-правової регламентації виконання владних приписів більш характерним є принцип імперативності, який у межах муніципального права задіяний не в усіх правовідносинах. Це стосується не лише муніципального права, а й інших галузей, зокрема, конституційного, фінансового, які не застосовують виключно один метод правового регулювання суспільних відносин, а

оптимально поєднують різні методи. Жоден з них не можна розглядати як превалюючий, що зумовлено поєднанням у муніципальному праві як публічно-правових, так і приватноправових начал. За словами О.Є. Кутафіна, діяльність у сфері місцевого самоврядування має публічно-владний характер: рішення, органів і посадових осіб місцевого самоврядування з питань їх відання, а також прийняті шляхом прямого волевиявлення громадян, обов'язкові для виконання всіма названими суб'єктами, в тому числі підприємствами, установами й організаціями, розташованими на території їх функціонування незалежно від їх організаційно-правових форм [9, с. 10].

Суть імперативного методу в тому, що в системі місцевого самоврядування ухвалюються рішення на місцевих референдумах і зборах представницькими й виконавчими органами місцевого самоврядування та його посадовцями. Усі вони є обов'язковими до виконання всіма суб'єктами правовідносин, які діють у межах відповідного територіального утворення. У випадку невиконання рішень місцевого самоврядування, прийнятих у межах його компетенції, настає відповідальність для цих суб'єктів. Указаний метод передбачено законодавством про місцеве самоврядування для

депутатів і виборних посадових осіб, з чим, вважаємо, цілком погодитись не можна, оскільки це лише один напрямок впливу цього методу. У той же час органи місцевого самоврядування є юридичними особами, які самостійно виступають у цивільному обороті, мають право укладати правочини з іншими юридичними особами й державними органами, що є проявом диспозитивної поведінки.

Крім поділу права на приватне й публічне традиційним у теорії права визнається поділ системи права на галузі, підгалузі, інститути й норми, який дає можливість структурувати існуючі норми за певними напрямками, вирізняти ті з них, що регулюють однорідні суспільні відносини, а також визначати спільні норми для кількох галузей чи інститутів, через які можна простежити взаємозв'язок з різними галузями права.

У зв'язку із цим отримуємо можливість відзначити, що муніципальне право не належить до основних галузей, а є комплексною галуззю, що виникла на підґрунті останніх. Таким підходом пояснюється дискусія в теорії права щодо диференціації галузей права на основні й неосновні.

На думку С.С. Алексєєва, галузь – найбільш велика, центральна ланка всієї структури права, що охоплює основні, якісно особливі види суспільних від-

носин, які за своїм глибинним економічним, соціально-політичним змістом вимагають відокремленого, юридично специфічного регламентування. Таким чином, для галузей права характерна забезпеченість особливих юридичних режимів правової регламентації [2, с. 244]. Ці юридичні галузеві режими служать індикатором розмежування галузей права між собою. За ступенем специфічності таких режимів теоретик вирізняє генеральні, видові і спеціальні [2, с. 245].

Визначальним у галузевому режимі є особливості регулятивних властивостей цієї правової спільності, притаманних їй прийомів регулювання. Для основних галузей вони настільки значні, що втілюються у своєрідному методі й відповідному механізмі правового регламентування, що специфічні тільки для даної галузі. І хоча останні за своїми вихідними елементами побудовані на 2-х найпростіших засадах – поєднанні централізованого й диспозитивного регулювання, – у кожній галузі в комбінації з усією сукупністю способів правового впливу (дозволами, заборонами, позитивним зв'язуванням) вони одержують своєрідне вираження.

Теоретики права основні галузі поділяють на профілюючі, що охоплюють такі види суспільних відносин, які за своїм

## ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА Й ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА

---

економічним, соціально-політичним змістом вимагають своєрідного правового регулювання, і факультативні. При цьому поруч з основними виділяють галузі комплексні.

Постає питання щодо віднесення муніципального права до галузей комплексних або факультативних. На думку І.В. Видріна дроблення галузей права на нормативні утворення, що склалися під впливом системоутворюючих чинників (предмет, метод, галузеві принципи тощо), яким притаманний повний набір системних ознак, дозволяє поділити галузі на профільюючі (основні) й комплексні. Науковець відзначає, що за своєю сутністю муніципальне право є комплексною галуззю [6, с. 5].

Отже, відповіді на питання про належність муніципального права України до комплексних чи факультативних галузей або довести негалузевий характер останнього допоможе визначення специфіки його правового регулювання.

Із цього приводу Н.С. Бондар указує, що з розвитком місцевого самоврядування виникає досить широка багатоманітна сфера як суспільних відносин – публічних, владно-політичних (пов'язана з організацією й функціонуванням органів місцевого самоврядування, інститутів безпосередньої де-

мократії на місцях), так і економічних, що характеризують господарське життя населення, його підприємницьку та іншу, не заборонену законом економічну діяльність у міських і сільських поселеннях [5, с. 8].

Ми підтримуємо позицію О.М. Кокотова, що в межах місцевого самоврядування, що становить загальний предмет муніципального права, слід вирізняти муніципальне будівництво та устрій – власний його предмет, який і свідчить про своєрідність муніципального регулювання в цілому.

З нашої точки зору, попри наявність індивідуального предмету правового регулювання, муніципальне право не можна відносити до самостійних галузей, оскільки воно позбавлено власного основного методу регламентування. У царині відносин місцевого самоврядування воно поєднує норми різних галузей права, причому містить у собі їх юридичні режими. У той же час специфіка тих відносин, що регулюються й об'єднуються в муніципальному праві, не дозволяє вести мову про нього як про підгалузь чи інститут.

Приміром, О.Є. Кутафін називає 2 ознаки муніципально-правових відносин: (а) вони мають локально-територіальний характер, виникають в основному на місцевому територіальному

рівні в процесі здійснення місцевого самоврядування населенням міських, сільських поселень та інших муніципальних утворень, території яких установлюються відповідно до законодавства з урахуванням історичних та інших місцевих традицій; (б) вони є комплексними, тому що пов'язані з реалізацією завдань і функцій місцевого самоврядування у всіх сферах місцевого життя: економічній, бюджетно-фінансовій, соціально-культурній, охорони громадського порядку тощо [9, с. 11, 12]. Така специфіка муніципальних відносин, на переконання вченого, і свідчить про комплексний характер муніципального права. Н.Л. Пешин зауважує, що комплексність – це штучна ознака, свого часу привнесена у специфіку муніципально-правових відносин, оскільки предмет муніципального права не укладається в класичні канони: урегульовані ним відносини ніколи не відрізнялись однорідністю, тому й була запропонована концепція комплексності [17, с. 3]. З нашого погляду, така штучність об'єктивується відносинами, які регулює муніципальне право і які є специфічними, але самі норми, зосереджені на їх регламентуванні є багатогалузевими. Ось чому ця позиція на сучасному рівні розвитку муніципального права є найбільш

поміркованою і правильною. У перспективі, коли зміниться специфіка взаємовідносин у системі суб'єктів, зокрема, коли держава не буде втручатись у сферу правового регулювання місцевого самоврядування, а основними нормотворчими установами на місцях стануть його органи, або в разі зміни на місцевому рівні режиму правового регламентування з позитивного на негативний, коли для цих органів на законодавчому рівні будуть закріплені лише заборони щодо їх діяльності і тим самим розширена сфера їх компетенції, можна вести мову про становлення муніципального права як основної галузі.

Зовсім протилежну концепцію муніципального права обстоює О.М. Нікітін, який визначає його як галузь системи законодавства, що включає норми багатьох галузей, які юридично забезпечують функціонування всіх інститутів місцевого самоврядування й вирішення на місцях окремих державних повноважень, якими наділяються його органи [14, с. 8]. Це означає спростування тези стосовно існування муніципального права як галузі в будь-якому її вигляді й утвердження прояву цього права лише як галузі законодавства. Таке обмеження, гадаємо, врешті-решт залишить можливість існування тільки основних галузей права (тобто,

## ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА Й ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА

---

конституційного, цивільного, кримінального та процедурних норм їх реалізації), а інші будуть становити собою тільки галузі законодавства.

Вважаємо, що становлення муніципального права як галузі законодавства на сьогодні знаходиться на шляху свого поступового розвитку. С.С. Алексєєв підкреслює, що кожен нормативний акт завжди належить до тої чи іншої галузі законодавства, яка відповідає або певному поділу права на галузі, або об'єднанню нормативних актів, утвореному за предметним і цільовим критеріями у площині лише зовнішньої форми, тобто об'єднанню інкорпоративного типу [3, с. 217]. Про наявність ґрунтовної галузі законодавства свідчить існування відповідного провідного правового акта, який регулює ті чи інші відносини (найчастіше ним є кодекс). На сьогодні таким актом у системі муніципального законодавства треба вважати Закон «Про місцеве самоврядування в Україні». Ідея прийняття Муніципального кодексу обстоюється в наукових і політичних колах, однак невирішеним залишається питання щодо його змісту й чільності правового впорядкування суспільних відносин. Остаточне сформування й функціонування чіткої галузі законодавства стане запорукою зміцнення муніципального права як самостійної галузі.

О.М. Кокотов та О.С. Саломаткін тлумачать поняття «муніципальне право» як систему конституційних та інших норм, утворених або санкціонованих державою і спрямованих на регламентацію відносин у царині місцевого самоврядування [7, с. 17]. Така дефініція свідчить про безпосередній пріоритет держави у формуванні правового фундаменту місцевого самоврядування, що, як вбачається, не лише звужує можливості останнього, а й, навпаки, може призвести до втрати муніципальним правом своєї самостійності.

М.М. Вопленко справедливо відзначає, що «специфічною ознакою галузі права є та обставина, що дана група правових норм здатна взаємодіяти з іншими галузями права як елементами єдиної системи» [15, с. 342]. Однак і в цьому випадку можуть виникати певні проблеми, на які звернув увагу Н.Л. Пешин. Варто також урахувати, що комплексність галузі завжди викликає потребу відмежування одних відносин від інших, переконує вчений. Безумовно, було б досить некоректно порушувати питання про те, де закінчується муніципальне право й починається, наприклад, фінансове, екологічне чи інше. Питання лежить у трохи іншій площині: як саме перетинаються сфери суспільних відносин? Як саме збігаються предмети га-

лузей базових і муніципального права? Що вбирає в себе муніципальне право? [17, с. 5]

Як видиться, специфіка галузевої належності муніципального права міститься у формуванні його правової бази. Особливості місцевого самоврядування в Україні, як і в більшості пострадянських республік, полягають у тому, що протягом останнього десятиліття воно розвивається в основному не “знизу” – з ініціативи населення (що було б класичним, природним процесом становлення місцевого самоврядування), а “зверху” – згідно з директивними рішеннями державної влади, прийнятими, зокрема, у формі численних законодавчих актів.

Розвиваючи вищезазначену позицію, Є.С. Аболонін виокремлює такий метод правового регулювання, як рекомендації, тобто прийняття на загальнодержавному рівні актів, які адресовані органам місцевого самоврядування, мають рекомендаційний характер і покликані сприяти здійсненню влади місцевої без порушення при цьому принципу її відділення від державної [1, с. 2].

Як обґрунтовує свою думку К.Є. Солянник, можливість існування муніципального права (як і його особливість) зумовлена включенням до його джерел норм, що встановлюються ак-

тами громадських утворень, чії рішення санкціонуються державою [18, с. 171]. Ми солідарні з висловленням науковця, однак з урахуванням того, що така система актів тягне за собою формування галузі законодавства муніципального права. Водночас, розвиваючи далі ці міркування, зіштовхуємося з іншим важливим теоретичним питанням щодо співвідношення галузей законодавства і права, розглядаючи яке, В.В. Лазарєв відзначає, що системи права й законодавства перебувають у взаємозалежності, хоча ступінь її різна. Система права, формуючись під впливом діяльності законодавця, разом з тим є об'єктивною і в деякій мірі автономною від волі творця законодавчої ініціативи. Система ж законодавства породжена самим законодавцем, хоча, безумовно, теж має соціальну зумовленість. Системи законодавства і права не збігаються за колом джерел, у яких вони виражені: перша втілена в законодавстві, в інших нормативно-правових актах; друга не тільки знаходить своє втілення в позитивному праві, а й відбита у праві звичаєвому, неписаних принципах права й аксіомах, міжнародно-правових актах, що мають рекомендаційний характер, у нормативних договорах, судових прецедентах і навіть у правосвідомості людини [16, с. 120].



# ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА Й ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА

Таким чином, формування муніципального права як галузі права є безперервним процесом, який враховує формування галузі законодавства, розвиток суспільних відносин у системі місцевого самоврядування, пошуки методології дослідження тощо. Остаточне вирішення порушених у даній статті питань має також прикладні наслідки. Так, поступовий процес розмеж-

ування повноважень між державою й місцевим самоврядуванням, що відбувається сьогодні в Україні, втручання держави в самоврядні справи територіальної громади самі по собі коригують межі муніципального права, тому логічне завершення цих реформаційних процесів безпосередньо позначиться на формуванні муніципального права як галузі.

**Список літератури:** 1. Аболонин Е.С. Муниципальное право: Конспект лекций: Пособ. для подгот. к экзамен. – М.: Приор-издат, 2005. – 144 с. 2. Алексеев С.С. Общая теория права: Учеб.: В 2-х т. – Т. I. – М.: Юрид. лит., 1981. – 355 с. 3. Алексеев С.С. Общая теория права: Учеб.: В 2-х т. – Т. 2. – М.: Юрид. лит., 1981. – 354 с. 4. Батанов О.В. Муниципальное право Украины: Підруч. – Х.: Одиссей, 2008. – 528 с. 5. Бондарь Н.С. Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. – М.: ЮНИТИ–ДАНА, 2002. – 559 с. 6. Выдрин И.В. Муниципальное право России: Учеб. пособ. – М.: ВЛАДОС, 2003. – 368 с. 7. Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: Учеб. – М.: Юристъ, 2005. – 384 с. 8. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муниципальное право Украины: Навч. посіб. – К.: Атіка, 2003. – 672 с. 9. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. – М.: Юристъ, 2004. – 559 с. 10. Муниципальное право Украины: Підруч. / За ред. Баймуратова М.О. – 2-ге вид. доп. – К.: Правова єдність, 2009. – 716 с. 11. Муниципальное право Украины: Підруч. / За ред. М.О. Баймуратова. – К.: Алерта, 2009. – 720 с. 12. Муниципальное право Украины: Підруч. / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 352 с. 13. Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства: Учеб. – М.: Норма, – 2004. – 552 с. 14. Никитин А.М. Муниципальное право: Учеб. / Под ред. А.М. Никитина. – М.: Юнити–Дана, Закон и право, 2000. – 439 с. 15. Общая теория права: Курс лекций / Под ред. В.К. Бабаева. – Н. Новгород: Нижегород. ВШ МВД РФ, 1993. – 544 с. 16. Общая теория права и государства: Учеб. / Под ред. В.В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2001. – 520 с. 17. Пешин Н.Л. Проблемы становления отрасли муниципального права в условиях реформы местного самоуправления // Конституц. и муницип. право. – 2008. – № 15. – С. 2 – 6. 18. Соляник К.Є. Місцеве самоврядування як предмет галузі права // Наука конституційного права України: сучасний стан та напрямки розвитку: Матер. виступів учасн. «круглого столу» / За ред. А.П. Гетьмана. – Х.: Право, 2009. – С. 169 – 172.

## МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО УКРАИНЫ КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА Лялюк А.Ю.

Развитие общественных отношений в сфере местного самоуправления на современном этапе развития Украины ставит задачи обоснования новых отраслей права как самостоятельных регуляторов. Рассматривается процесс становления муниципального права Украины, характеризуется его предмет, методология, особенности формирования отрасли муниципального права. Последовательно доказывается, что муниципальное право является комплексной отраслью, возникшей на базе основных отраслей права.

*Ключевые слова:* отрасль права, отрасль законодательства, муниципальное право, предмет, метод, муниципально-правовые отношения.

## THE MUNICIPAL LAW OF UKRAINE AS A BRANCH OF LAW Lyalyuk A.U.

The development of public relations in local self-government sphere at the present stage of development of Ukraine puts tasks of a substantiation of new branches of law as independent regulators. The process of formation of the municipal law of Ukraine is considered; its subject, methodology, the features of the branch of the municipal law formation is characterised. The author proves that the municipal law is the complex branch which has arisen on the basis of the principal branches of law.

*Key words:* branch of law, legislation branch, the municipal law, a subject, a method, munitsipalno-legal relations.

*Надійшла до редакції 16. 03. 2010 р.*

**УДК 340 (477):342.25**      **Н.В.Камінська**, канд. юрид. наук, доцент  
*Київський національний університет  
внутрішніх справ*

## ПРАВОВИЙ СТАТУС МІСТА: НАЦІОНАЛЬНИЙ І МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТИ

У внутрішній політиці держав важливу роль відіграють міста, які віддзеркалюють соціальні, економічні, політичні процеси, що відбуваються в суспільстві. Вони мають власні закономірності розвитку й функціонування, є центрами політичного, економічного й культурного життя людини. Світовим співтовариством, у тому числі на європейському рівні, приділяється велика увага правому забезпеченню статусу міста, міської демократії, організації влади на локальному (міському) рівні. Україна, як урбанізована держава теж потребує належного внутрішньодержавного законодавчого забезпечення й відповідних механізмів реалізації в цій сфері.

З огляду на це завдання даної статті полягає в дослідженні й визначенні правового статусу міста, його елементів, особливостей статусу певних видів міст, організації влади в них відповідно до законодавства України й існуючих міжнародно-правових стандартів, а також окреслення перспектив удосконалення статусу сучасного міста.

Представники різних галузей науки (історичної, економічної, географічної, державного управління та ін.) вивчають проблеми міст, закономірності їх розвитку, розбудови, моделі управління ними, специфічні їх види. Українські вчені-правознавці акцентують свою увагу на теоретичних питаннях і на системі державного й адміністра-