

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 340.1

О.С. Мельничук

науковий співробітник науково-
дослідної частини

Національного університету

«Одеська юридична академія»,

кандидат юридичних наук, доцент

МІСЬКЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗМЕЖУВАННЯ

Постановка проблеми. Для сучасного права усе більш помітними стають тенденції до визнання ідеї правового плюралізму, зміст якої виражається у виведенні права за межі держави та розгляд його буття в інших соціальних структурах. Саме на цій основі сьогодні формується уявлення про міське право як особливу форму та рівень буття права. Формування та інституційне оформлення міського права необхідним чином виводить до проблеми його співвідношення з муніципальним правом, яке має не лише методологічне значення (оскільки дозволяє сприймати міське право як самостійний правовий концепт), але й прикладну роль (адже спрямовує правовий вплив та правове регулювання у відмінних напрямках). Розрізнення міського та муніципального права також має на меті продемонструвати різну природу їх походження, функціонування та розвитку.

Аналіз останніх публікацій. Проблематика міського та муніципального права знаходилася в полі зору таких науковців як О.В. Батанов, І.А. Галіахметов, М.О. Баймуратов, В.О. Демиденко, В.М. Шаповал, В.І. Борденюк, А.Р. Крусян, М. І. Корнієнко, В. В. Таболін, А. В. Корнєв та ін., проте можна стверджувати про відсутність доктринальних розробок щодо розмежування міського та

муніципального права.

Викладення основного матеріалу. Ідея правового плюралізму є необхідною з точки зору вироблення коректної та адекватної методології розуміння міського права та його місця у структурі сучасної правової реальності. Між тим, питання про те, як співвідносяться міське та муніципальне право на рівні національної правової системи вимагає свого вирішення, щонайменше, на поняттєвому рівні. З цією метою варто звернутися до сучасних підходів щодо розуміння муніципального права, його змісту та предмету в системі сучасного права.

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. Тому можна стверджувати, що муніципальне право стосується, насамперед, безпосередньої і представницької місцевої (локальної) влади, а отже, воно належить до групи публічних галузей права. Звідси, муніципальне право найбільш тісно пов'язане із конституційним, адміністративним, фінансовим та іншими галузями права. Загалом, конституційне право є найбільш важливим підґрунтям для створення і функціонування муніципального права. Часто зауважується, що термін «муніципальне право» не зовсім точно відображає предмет регулювання і охорони, оскільки норми цієї галузі спрямовані, насамперед, на місцеве самоврядування. Окрім цього, Конституція і законодавчі акти України не використовують термін «муніципалітет». Він є нетрадиційним для нашої юридичної науки і практики. Але, незважаючи на це, поняття муніципального права настільки тісно увійшло в мову сучасної юридичної науки та практики, що цією обставиною можна знехтувати.

Як стверджує О.В. Батанов, стрімкий розвиток муніципального права у сучасних демократіях, тріумфальний рух принципів субсидіарності, регіоналізації та децентралізації, який відбувся у період після Другої світової війни в Європі та США, породив тенденцію муніципалізації конституційного життя та правових систем у цілому. Свідченням того є становлення системи муніципальних прав особи, механізмів їх гарантування та захисту, що є основою для соціального

гомеостазису територіальної громади, який, з одного боку, є невід'ємною характеристикою організації та діяльності місцевого самоврядування на певній території та, з іншого – властивістю сучасного муніципального права, яке, у свою чергу, виконує специфічну гомеостазисну роль у процесах формування соціально-правової державності та громадянського суспільства [1, с. 79]. В іншій своїй статті вітчизняний учений-муніципаліст наголошує, що в умовах глобалізації, інформатизації та розвитку сучасних засобів комунікації муніципальне право стає нормативно-правовим інструментом реалізації одного з головних завдань сучасності – поєднання в єдине ціле інтересів держави, суспільства та особи, оскільки головний сенс та сутність місцевого самоврядування полягають у тому, щоб на рівні кожної окремо взятої особи здійснювати гармонізацію прав та свобод людини і громадянина з інтересами держави та суспільства. У цьому контексті, варто відзначити й те, що серед багатьох турбот сучасного суспільства одна з найгостріших проблем – проблема відчуження людей, ксенофобія, патологічний егоцентризм та індивідуалізм. У поєднанні з гострими кризовими явищами в економічному та політичному житті ця проблема спричиняє існування цілої низки песимістичних поглядів на долю людства взагалі, свідченням чого є офіційно визнана ООН «стратегія виживання» [2, с. 86]. Подібні судження не залишають місця сумнівам, що муніципальне право та дієздатне місцеве самоврядування є одним з тих атрибутів сучасного конституціоналізму та соціально-правової демократичної державності, що, у контексті європейського вектору розвитку української держави, вимагає свого усебічного конституювання та інституціоналізації на принципах гуманізму, людського виміру влади та верховенства права.

На думку деяких дослідників, основним предметом науки муніципального права є взаємодія парних категорій «муніципальна влада» та «муніципальні права і свободи». Зазначається, що у механізмі місцевого самоврядування, з одного боку, суб'єкт муніципальної влади – територіальна громада та, з іншого – носій муніципальних прав і свобод – співпадають [3, с. 94; 4, с. 64–65]. За такого підходу, утім, не зовсім зрозуміло, чому ці явища розглядаються як категорії. Для категорій

властивою є комплементарність, тобто взаємна доповнюваність, заснована на протиставленні. Тому у представленому судженні спостерігається певна суперечливість, адже якщо суб'єкт муніципальної влади та носій муніципальних прав співпадають (що, до речі, не можна вважати самоочевидним судженням), то вони ніяк не можуть бути категоріями.

При розгляді будь-якої галузі права принциповим є питання про її предмет, оскільки саме він як матеріальний критерій розмежування галузей права має першочергове значення у визначенні самостійного місця певної сфери правового регулювання у структурі правового впливу. Звернення до публікацій у сфері муніципально-правової науки дозволяє констатувати, що в цілому розуміння предмета муніципального права зводиться до суспільних відносин, пов'язаних зі здійсненням муніципальної влади. Але при цьому, як справедливо зазначається в наукових публікаціях, часто відбувається неправомірне ототожнення муніципальної та місцевої влади. Останнє поняття є набагато більш широким, оскільки включає в себе не лише владу місцевого самоврядування, але й державну владу на місцях [5, с. 130].

На переконання О.В. Батанова, предмет муніципального права як галузі права розкривається, якщо його розглядати як суспільні відносини, які виникають у процесі визнання, становлення, організації та здійснення публічної влади територіальних громад – муніципальної влади, а також відносин, які виникають у процесі реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина у місцевому самоврядуванні [6, с. 191]. При цьому науковець додатково акцентує увагу на безперспективності визнання комплексного характеру предмета муніципального права, стверджуючи, що незважаючи на наявність в муніципальному праві норм, що можуть класифікуватися як цивільно-правові, адміністративно-правові тощо, особливість предмету, методу та функціонального призначення муніципального права є запорукою його самостійного існування в межах системи українського права [6, с. 193–194].

Не вдаючись у всю глибину дискусій щодо того, якому підходу до розуміння предмету муніципального права слід віддати перевагу, зазначимо лише, що у будь-якому випадку ідеться, як правило, про ті чи

інші аспекти феномену місцевого самоврядування. І тут думки учених є доволі демонстративними з точки зору розуміння розбіжностей у парадигмах, в яких існує муніципальне право та міське право. На думку В.М. Шаповала, «місцеве самоврядування за своєю природою є децентралізованою формою державного управління» [7, с. 51]. Розкриваючи його структурно-функціональні особливості, учений розглядає місцеве самоврядування як «організацію державної влади «на місцях» [7, с. 51]. Схожої позиції дотримується В.І. Борденюк, який «владу органів місцевого самоврядування» називає «похідною від державної влади, а не від вигаданої муніципальної влади» [8, с. 25]. У своїй іншій праці дослідник наголошує, що «в сучасних умовах найбільш наближеною до реалій державно-правового життя є концепція місцевого самоврядування як такого управління, в процесі якого реалізується державна влада» [9, с. 44].

Альтернативна точка зору на місцеве самоврядування, що орієнтована на його недержавну сутність, представлена роботами М.О. Баймуратова, В.О. Григор'єва, В.Ф. Погорілка, Ю.М. Тодики та ін. Як зазначає А.Р. Крусян, пропонуючи максимально сумативне, на її думку, визначення місцевого самоврядування з позицій сучасного конституціоналізму, воно постає як самостійна, недержавна місцева публічна (публічно-самоврядна) влада територіальних громад [10, с. 17].

Багатьма муніципалістами прийнято вважати, що муніципальне право є комплексною галуззю права, предметом якої є місцеве самоврядування [11, с. 14]. При цьому муніципальне право ототожнюється з міським правом, або поняття «міського» права вписується у дужки, пояснюючи пріоритетність муніципалітету [12]. Але використання системного підходу до визначення муніципального та міського права виявляє їх суттєві відмінності.

Вузьке розуміння міського права також частково можна пов'язати 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 (міських жителів). В.В. Таболін та А.В. Корнєв розглядають

міське право як комплексне утворення, яке виростає з глибин муніципального права, тобто міське право розуміється як системний елемент муніципального. Разом із цим, дуже обережно тими ж авторами звертається увага на те, що міське право є певною реальністю, пов'язаною з галузевим характером його становлення [12, с. 67–68]. Тобто і міське право теж є системним явищем. Тоді виникає питання, які складові входять у цю систему.

Крім того, ретельно ознайомившись зі змістом праці вищезазначених авторів, між поняттями міського та муніципального права впливає знак рівності, оскільки одразу виникає ще одне питання (на яке немає чіткої відповіді) про те, які ще комплексні інститути входять у муніципальне право поряд з міським, тобто які ще елементи входять у систему муніципального права.

Цікавим є те, що основу іншого розуміння можна побудувати на ідеях співавтора монографії щодо муніципального міського права А.В. Корнева, який при зверненні до міського права в історичному контексті стверджує, що воно містить у собі норми цивільного, податкового, фінансового, кримінального, конституційного, муніципального, міжнародного права [13, с. 112]. Тобто місто як економічний, культурний, політичний, правовий суб'єкт (як концепт в рамках параметричної теорії систем) за історію свого існування зміг створити унікальне явище – міське право, яке регулювало відносини як у межах міста, так і за його межами.

Тобто, муніципальне право – це частина правової системи держави, елемент публічно-правового життя суспільства в цілому, 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, таким чином, є незалежним від держави, формується і змінюється не за допомогою законодавчої діяльності, а в процесі активності міських жителів і міської влади.

З цього випливає, що зведення міського права до місцевого самоврядування є неточним, оскільки історично міським правом оформлялося не тільки право обирати свої владні установи, видавати

закони, але й здійснювати суд над жителями, підтримувати порядок. Для міського права, таким чином, притаманна саморегуляція, яка не може бути зведена до самоврядування. Більше того, місто – це особливий простір, в якому можуть виникати випадкові зв'язки між різноманітними суб'єктами, а це вже нашоє на визначення деяких системних параметрів (стабільність або нестабільність) у методології дослідження міського права.

Таким чином, якщо міське право розглядати як частину муніципального права, то це тільки буде звужувати та обмежувати потенційні можливості правової науки. Тоді як міське право – комплексне явище, яке навіть з історичних підстав, не говорячи про сучасність, може бути визнане новим самостійним напрямком в юриспруденції.

У будь-якому випадку, незважаючи на різні підходи до розуміння місцевого самоврядування, ця теоретична конструкція несе в собі відбиток процесів одержавлення автономної сфери місцевого правового простору. Розмежування феноменів муніципального та міського права має будуватися на декількох важливих заувагах:

(1) муніципальне право, регламентуючи здійснення місцевого самоврядування, є галуззю права, що належить до нормативної підсистеми української правової системи. Відповідно, його нормативи та цінності поширюються на всі публічно-владні відносини, що виникають у сфері муніципалістики незалежно від того, де вони формуються – у місті, селищі чи селі;

(2) муніципальне право створює нормативні засади для реалізації права територіальних громад на самоврядування, тоді як міське право є самою реалізацією цього права, в результаті чого формується самостійна автономна правова система;

(3) у муніципальному праві існують та формуються нормативи, як правило, публічно-правового характеру, тоді як міське право, оформлене як міська правова система, може охоплювати і аспекти приватноправового життя міста;

(4) існування муніципального права та його дія обмежені державним простором, тоді як міське право та його нормативи мають

транскордонний характер, оскільки міста можуть встановлювати правові комунікації з іншими містами, людьми та їх об'єднаннями напряму, без державного посередництва.

Інтегрування цих аспектів співвідношення муніципального та міського права дозволяє створити загальний принцип їх взаємодії: на нормативному та інституційному рівні муніципальне право є правом державного походження, а міське право – правом недержавного походження. Така постановка питання відкриває шлях до ще однієї важливої проблеми: що є критерієм обов'язковості чи не обов'язковості міського права, якщо його існування не залежить напряму від держави?

Як видається, розгляд сучасного міського права має базуватися, у тому числі, на обґрунтуванні нормативної його складової. Традиційно акти, які ухвалюються органами місцевого самоврядування в містах, відносять до числа локальних. Їх локальність визначається обмеженим територією міста простором дії. Але ключова проблема в цьому контексті – не вид чи тип нормативно-правових актів, які походять від муніципальних органів у містах, а в легітимності їх ухвалення.

Проблема правової легітимності є традиційною для загальнотеоретичної юриспруденції. Існує велика кількість концепцій, які обґрунтовують шляхи її набуття тими чи іншими правовими нормами. У найбільш широкому плані проблему правової легітимності можна сформулювати таким чином: «Чому люди слідуєть правовим нормам?». Зазвичай критерій легітимності правових норм та інститутів шукають за межами правової системи. Наприклад, таким шляхом іде Л. Фуллер (для нього критерієм легітимності права виступає моральність та формальні характеристики законів), Р. Дворкін (для якого ключовий параметр легітимності права – це принцип, який поєднує соціальну норму та нормативну вимогу, або ж індивідуальні права) та ін. Тим часом, існують концепції, в яких критерій легітимності права знаходиться всередині правової системи. Одною з найбільш таких популярних концепцій є підхід Г. Гарта. У своїй відомій праці «Концепція права» він розрізняє два види норм: первинні норми та вторинні норми, які сходять до так званої норми визнання. Первинні правила представляють собою такі законодавчі встановлення, які були підготовлені суверенним органом (тобто

парламентом), внаслідок чого виникають певні обов'язки та права. Вторинні ж правила складаються з трьох різновидів – правил визнання, правил зміни та правил винесення судового рішення [14].

Саме з цієї точки зору розкривається одна з граней співвідношення муніципального та міського права. Муніципальне право як галузь публічного права і частина національної правової системи України містить правила первинного характеру, тобто воно встановлює можливості для міських громад створювати автономні локалізовані правові простори, де будуть діяти норми вторинного типу.

По суті, норми міського права характеризуються подвійною легітимністю. Вони є легітимними, оскільки вторинні норми отримують свою легітимність за рахунок того, що вони ухвалені на основі первинних норм. У цьому сенсі норми муніципального права – це сфера гарантування, тобто певна система правових норм, які легітимізують процеси локальної нормотворчості. З іншого боку, легітимність міського права виникає внаслідок визнання правил, які встановлюються в межах міста, судами та іншими суб'єктами права.

Легітимація міського права за рахунок визнання його обов'язковості в муніципальному праві дозволяє йому розвиватися у напрямку, відмінному від законодавчого регулювання місцевого самоврядування. Змістовне наповнення міського права визначається не державою, а мешканцями самого міста, що знаходить своє вираження у їх унікальних правових системах.

Висновки. Таким чином, 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 забезпечують за допомогою засобів, процедур та механізмів, які встановлюються публічною владою міста. На відміну від муніципального права, зміст, спрямованість та функціонування якого перебуває у прямій залежності від тенденцій розвитку правової системи конкретної держави, міське право усе більшою мірою набуває рис правової системи, що розвивається в контексті ідей правового плюралізму.

Література

1. Батанов О.В. Проблеми становлення та розвитку муніципального права: основні чинники та суспільно-політичні умови / О.В. Батанов // Часопис Київського університету права. – 2014. – № 1. – С. 77–81.
2. Батанов О.В. Муніципальне право в умовах глобалізації / О.В. Батанов // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 3. – С. 84–88.
3. Галіахметов І.А. Парадигма муніципального права України / І.А. Галіахметов // Вісник Маріупольського державного університету. Сер.: Право. – 2013. – Вип. 5. – С. 91–97.
4. Муніципальне право України : підруч. / В.Ф. Погорілко, М.О. Баймуратов, Ю.Ю. Бальций [та ін.] ; За ред. М.О. Баймуратова. – 2-ге вид., доп. – К. : Правова єдність, 2009. – 720 с.
5. Демиденко В.О. Предмет правового регулювання муніципального права України / В.О. Демиденко // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 2013. – № 3. – С. 125–131.
6. Батанов О.В. Феноменологія сучасного муніципального права / О.В. Батанов // Університетські наукові записки. – 2012. – № 1(41). – С. 188–195.
7. Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування / В. Шаповал // Право України. – 2002. – № 3. – С. 48–54.
8. Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування, держави і громадянського суспільства в Україні / В. Борденюк // Право України. – 2001. – № 12. – С. 24–27.
9. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії / В.І. Борденюк. – К. : Парламентське видавництво, 2007. – 576 с.
10. Крусян А.Р. Публічно-самоврядна влада як інституціональна складова сучасного українського конституціоналізму / А.Р. Крусян // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – О. : Юрид. л-ра, 2011. – Вип. 61. – С. 16–25.
11. Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання : навч. посіб. / М. І. Корнієнко. – К. : Алерта, 2005. – 144 с.
12. Таболин В. В. Муниципальное городское право. Правовые и организационные основы деятельности органов местного самоуправления / В. В. Таболин, А. В. Корнев. – М. : Формула права, 2000. – 304 с.
13. Корнев А.В. К вопросу об исторических предпосылках формирования городского самоуправления и городского права / А.В. Корнев // Город как явление социокультурной и экономико-правовой реальности : материалы Международной

научно-практической конференции 28–29 ноября 2008 г. – СПб. : Изд-во СПбГУП, 2008. – С. 112–115.

14. Харт Х. Л. А. Концепція права / Х. Л. А. Харт ; пер. з англ. – К. : Сфера, 1998. – 236 с.

Анотація

Мельничук О.С. Міське та муніципальне право: концептуальні засади розмежування. – Стаття.

Стаття присвячена загальнотеоретичним засадам розмежування міського та муніципального права на основі визнання існування міської правової системи. Муніципальне право розглядається як галузь права, а міське право – як правова система. Обґрунтовується легітимність міського права як самостійного елементу правової реальності.

Ключові слова: міське право, муніципальне право, міська правова система, система права.

Аннотация

Мельничук О.С. Городское и муниципальное право: концептуальные основы разграничения. – Статья.

Статья посвящена общетеоретическим началам разграничения городского и муниципального права на основе признания существования городской правовой системы. Муниципальное право рассматривается как отрасль права, а городское право – как правовая система. Обосновывается легитимность городского права как самостоятельного элемента правовой реальности.

Ключевые слова: городское право, муниципальное право, городская правовая система, система права.

Summary

Melnychuk O.S. Urban and Municipal Law: Conceptual Grounds of Separation. – Article.

The article is devoted to general theoretical principles of delimitation of urban and municipal law based on the recognition of the existence of urban legal system. Municipal law is understood as a branch of law, and urban law as a legal system. Author grounds legitimacy of urban law as an independent element of legal reality.

Key words: urban law, municipal law, urban legal system, system of law.

