

Науково-дослідний інститут державного будівництва
та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України

П. М. ЛЮБЧЕНКО

МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

Підручник

Харків
«Право»
2019

УДК 342.553(075.8)
Л93

*Рекомендовано до видання рішенням вченої ради
Науково-дослідного інституту державного будівництва
та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України
(протокол №7 від 11 липня 2019 року)*

Рецензенти:

В. П. Колісник, доктор юридичних наук, професор, суддя Конституційного Суду України, член-кореспондент Національної академії правових наук України;

В. О. Серьогін, доктор юридичних наук, професор кафедри конституційного і муніципального права юридичного факультету Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

Любченко П. М.

Л93 Муніципальне право : підручник / П. М. Любченко. – Харків : Право, 2019. – 512 с.

ISBN 978-966-937-779-1

У підручнику системно викладені основні теми за вузівською програмою навчального курсу «Муніципальне право». Розглядаються предмет, метод, система муніципального права, розкривається зміст основних інститутів даної галузі, аналізуються правовий статус суб'єктів муніципально-правових відносин та форми здійснення місцевого самоврядування, проблеми правового регулювання муніципально-правової відповідальності, компетенція органів та посадових осіб місцевого самоврядування, їх взаємовідносини з органами державної влади.

Для студентів, аспірантів, викладачів юридичних факультетів і закладів вищої освіти, депутатів місцевих рад, муніципальних службовців.

УДК 342.553(075.8)

ISBN 978-966-937-779-1

© Любченко П. М., 2019
© Оформлення. Видавництво «Право», 2019

Передмова

Історичні процеси початку 90-х років ХХ ст. та спричинене ними реформування влади на місцях поступово склали всі необхідні передумови для виникнення якісно нової галузі – муніципального права. Насамперед це пов'язано не тільки зі становленням місцевого самоврядування як форми вирішення громадянами найважливіших справ територіального колективу, але й наявністю в ньому властивості одного з основних інститутів формування української державності. Конституція України 1996 р. і чинне законодавство, в першу чергу, склали необхідну правову основу для становлення цієї галузі права.

Розглядаючи проблему формування муніципального права та визначення його місця в системі національного права України, слід одразу зупинитися на понятті, змісті й значенні терміна «муніципальне право», а також його співвідношенні з іншими назвами цієї галузі. Серед правників немає одностайності щодо назви нової галузі права України. П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко і М. В. Підмогильний висловили думку, що ця галузь повинна називатися «місцеве самоврядування в Україні»¹. Інші науковці пропонували назвати її «комунальне право України»². Назва «комунальне» походить від слова «комуна», яке розуміється, по-перше, як колектив людей, об'єднаних для спільного життя, по-друге, як назва адміністративно-територіальної одиниці в деяких державах.

В Україні, незважаючи на відсутність нормативно-правового закріплення терміна «муніципалітет» стосовно сфери місцевого самоврядування в Україні, а також для найменування відповідної галузі юридичної науки, усе ж таки найбільш поширеною виявилася назва «муніципальне право України». Ця назва не обґрунтовується конституційними та законодавчими положеннями. Основний Закон називає власність територіальних громад «комунальною», крім цього, в ньому визначаються категорії «комунальні підприємства, орга-

¹ Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) [Текст] : навч. посібник / Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. – К. : Атіка, 2000. – 304с.

² Коммунальное право Украины [Текст] : учеб. пособие / [В. Д. Волков, А. Г. Бобкова, Н. А. Захарченко и др.]. – Донецк : ДонГУ, 1999. – 374 с.

нізації, установи», «комунальні заклади». Для України не є звичною категорія муніципалітет, оскільки територіальні громади є первинним суб'єктом місцевого самоврядування й охоплюють та характеризують стійку форму спільного життя місцевих територіальних колективів. Разом із тим, слід відзначити, що термін «муніципалітет» часто використовується для характеристики системно-структурної організації місцевого самоврядування. У ст. 3.1 Європейської хартії міст, що була прийнята Радою Європи в березні 1992 р., муніципалітет трактується як автономна адміністративна одиниця, що поєднує співтовариство жителів із визначеними інтересами, та населений центр з організованим будівництвом, комунальним обслуговуванням і своєю адміністрацією¹. Отже, термін «муніципалітет» уживається не лише для характеристики міського, а й сільського та селищного самоврядування. Хоча назва «муніципальне право» є значною мірою умовною та запозиченою з правових систем інших країн (Велика Британія, Іспанія, Російська Федерація, США), але тенденції надалі ширшого використання терміна «муніципалітет» є додатковим аргументом правильності такої назви.

Термін «муніципальне право» є багатограним, його можна розглядати, по-перше, як *галузь права*, що містить систему правових норм, яка регулює певну сферу суспільних відносин; по-друге, як *підсистему законодавства* – зовнішня форма вираження права, до якої входять нормативно-правові акти різного рівня, для яких характерне спільне спрямування нормативної регламентації та які займають відносно самостійну нішу в системі національного законодавства; по-третє, як *правову науку* – систему знань, поглядів, ідей, що присвячені дослідженню закономірностей і тенденцій існування та розвитку соціальних і правових явищ, які є предметом цієї науки; по-четверте, як *навчальну юридичну дисципліну* – системне, логічно послідовне викладення знань про місцеве самоврядування, організацію та діяльність органів посадових осіб місцевого самоврядування.

Окремі науковці, аналізуючи муніципальне право, розглядають його як інститут конституційного права², інші вважають, що «воно може та повинно розвиватися в якості підгалузі Особливого адміністративного права»³. Висловлювалася пропозиція виокремлювати «конституційне локальне право», як сукупність конституційних норм і принципів, які застосовуються територіальними або місцевими колективами⁴. Однак більшість науковців уважає,

¹ Европейская хартия городов, Страсбург, 17–19 марта 1992 г. – СЕ : Страсбург, 1992. – С. 4.

² Григорьев В. А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика [Текст] : [монография] / В. А. Григорьев. – К. : Истина, 2005. – С. 184.

³ Мельник Р. С. Муніципальне право у системі національного права / Р. С. Мельник // Юридичний вісник Причорномор'я. – 2011. – № 2 (2). – С. 50–60.

⁴ Roux A. Droit constitutionnel local. – Paris: Economica, 1995. – P. 5

що муніципальне право вже «виросло» з інституту конституційного права і перебуває на стадії становлення й розвитку як самостійна галузь права.

Одна з найскладніших теоретичних проблем доведення самостійності муніципального права є виявлення і розкриття специфіки блоку соціальних і правових зв'язків, які встановлюють відмінні, специфічні ознаки відносин, характерних лише предмету муніципально-правового регулювання.

Як відомо, розвинута правова система є складним організмом, що відзначається багаторівневим характером, закономірними зв'язками та залежностями. Найбільш значні ланки структури вітчизняного права – це галузі права. Вони охоплюють якісно відокремлені види суспільних відносин (економічних, політичних, соціально-культурних), які об'єктивно потребують автономного юридичного регулювання. У системі права внаслідок тривалої, науково обґрунтованої кодифікаційної діяльності з'являються нові галузі права. Вони насамперед базуються на наявності в комплексних правових актах норм, які зачіпають цілі сфери економічного та соціального життя (соціально-економічний і культурний розвиток, господарство, земельні відносини, охорона навколишнього природного середовища тощо). Із цієї причини формуються комплексні галузі законодавства, в яких об'єднується за тими чи іншими предметними, тематичними і цільовими ознаками юридично розрізнений матеріал. До таких уже сформованих галузей можна віднести морське право, банківське право, митне право, страхове право. Комплексні галузі права пов'язані єдиним методом і механізмом правового регулювання, фактично всі вони розвиваються на основі окремих норм, інститутів і підінститутів інших галузей права, але водночас для них характерна юридична цілісність, особлива спільність, яка виключає необхідність вторгнення в структуру профільних галузей і претензії на їх окремі норми.

Відмінності галузей права виявляються в особливих, специфічних принципах, загальних засадах, в окремих способах правового регулювання, які свідчили б про наявність, хоч і не видового, але спеціального юридичного режиму. Водночас слід пам'ятати відоме теоретичне положення, що юридичні ознаки походять і залежать від суспільних відносин. Як галузеві, так і спеціальні правові режими зумовлені причинами економічного та соціально-політичного характеру, потребами суспільства на конкретному етапі його розвитку. Процес формування нових комплексних галузей права спричинений недостатністю правових норм існуючих галузей права для регламентації певного специфічного кола суспільних відносин, неможливістю за допомогою наявного правового інструментарію належним чином забезпечити реалізацію прав і свобод громадян (у нашому випадку це право на самоорганізацію та самоуправління).

Без сумніву, в появі муніципального права є об'єктивна необхідність, життєва потреба. Муніципальна (комунальна) сфера має важливе значення для суспільства і держави, і неприпустимо, щоб вона залишалася «безгосподарною» або «розкиданою» між різними галузями й підгалузями правової системи.

Виділення муніципального права в самостійну галузь має низку об'єктивних передумов і причин, серед яких:

1) необхідність правової регламентації особливої сфери суспільного життя, яка названа в Конституції України «місцевим самоврядуванням»;

2) наявність специфічних, самостійних правових відносин, що становлять предмет муніципально-правового регулювання;

3) необхідність застосування комплексного підходу до вивчення принципово нової галузі знань, яка базується на складних, часом протилежних поглядах та ідеях про організацію влади на місцях;

4) необхідність проведення політико-правової реформи, що охоплює систему заходів для реформування місцевого самоврядування, метою якої є створення стабільної правової, матеріальної та організаційної основи місцевого управління;

5) соціально-політичні та економічні фактори, які в межах процесів деєтатизації та переходу від тоталітарного суспільства до плюралістичної демократії суттєво вплинули на вибір нової системи організації влади на місцях, перерозподіл як політичної, так і економічної влади «зверху вниз».

6) необхідність якісної підготовки персоналу для сфери муніципального управління;

7) включення до переліку обов'язкових, навчальної дисципліни «Муніципальне право».

Отже, сьогодні в Україні на стадії становлення і формування знаходиться самостійна галузь муніципального права і відповідна їй наука та навчальна дисципліна, а також підсистема законодавства. Зрозуміло, що на становлення муніципального права, як і будь-якого нового суспільного явища, впливає значна низка факторів, як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. Їх можна поділити на дві великі групи – позитивні і негативні.

До позитивних чинників, які впливають на формування муніципального права України, належать:

1. Прийняття Конституції України, що закріпила місцеве самоврядування як фундаментальну основу устрою держави, його місце й роль у політичній системі суспільства.

2. Приєднання України до Європейської хартії місцевого самоврядування, правове визнання її засад.

3. Прийняття і втілення в життя Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законів, які розвивають та деталізують конституційні положення місцевого самоврядування.

4. Необхідність реформування влади на місцях на засадах децентралізації та субсидіарності.

5. Усвідомлення громадськістю нової сутності, місця і ролі територіальних громад, органів місцевого самоврядування, як регулятора суспільних відносин.

6. Формування національного законодавства яке визначає статус територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, комунальної власності.

7. Зародження раніше невідомих для національної правової системи правових інститутів – комунальної власності, місцевих податків, муніципальної служби, статутного права, муніципального співробітництва.

До групи негативних явищ, які гальмують розвиток муніципального права, можна віднести такі:

1. Значний рівень недовіри державних органів до інституцій місцевого самоврядування.

2. Відсутність єдиних підходів у визначенні національної моделі місцевого самоврядування, що зумовлює недостатньо чітке законодавче регулювання правового статусу та основ функціонування суб'єктів місцевого самоврядування.

3. Проведення реформ управління на місцевому рівні без належного теоретичного обґрунтування, шляхом «спроб і помилок».

4. Невідповідність адміністративно-територіального устрою держави умовам успішного функціонування місцевого самоврядування.

5. Фактори історичного характеру, які виражаються в довгочасній жорсткій централізації і концентрації державної влади.

6. Відсутність соціальної основи місцевого самоврядування, у вигляді середнього класу, який найбільш зацікавлений в самостійності і незалежності територіальних громад від держави при вирішенні справ місцевого значення.

7. Відсутність традицій самостійного вирішення питань місцевого значення під свою відповідальність.

Зіставлення й аналіз означених позитивних і негативних факторів показує, що їх майже однакова кількість, цим і зумовлена відсутність динамічного й успішного розвитку муніципального права України, що негативно відображається на розвитку державності та формуванні громадянського суспільства.

Глава 1

Муніципальне право як галузь права, наука і навчальна дисципліна

§1. Поняття, предмет і метод муніципального права

У науковій та навчальній літературі муніципальне право визначається як:

– галузь права, яка регулює відносини, що складаються в процесі організації та діяльності муніципальних (місцевих) органів, а також реалізації форм безпосередньої демократії¹.

– комплексна галузь права, що являє собою сукупність правових норм, в яких закріплені територіальні, фінансово-економічні, правові основи місцевого самоврядування, державні гарантії та організаційно-правові форми його здійснення, повноваження органів місцевого самоврядування по вирішенню питань місцевого значення, а також окремі державні повноваження, якими вони можуть наділятися².

– система правових норм, що регулюють суспільні відносини, які складаються в процесі організації і функціонування місцевого самоврядування і виражають публічні та приватні, соціально-економічні й політичні цінності муніципальної демократії, повноту прав населення щодо вирішення питань місцевого значення³.

– галузь публічного права, норми якого регулюють насамперед і головним чином суспільні відносини, що виникають у процесі визнання, становлення, організації та здійснення муніципальної влади, а також реалізації та захисту муніципальних прав особистості та ви-

¹ Шургина Е. С. Муніципальное право [Текст]: Учебное пособие.-Новосибирск: Изд-во Новосиб. ун-та, 1995. – С. 4.

² Казанчев Ю. Д., Писарев А. Н. Муніципальное право [Текст]: Учебник. – М. : Новый Юрист, 1998. – С. 8.

³ Бондарь Н. С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении [Текст]: Учебное пособие. – М. : Городец, 2004. – С. 114

ражають публічні й приватні, соціально-економічні та політичні цінності муніципальної демократії та прав людини¹.

– галузь права України, норми якої виражають волю та інтереси її народу, держави і територіальних громад, регулюють суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування².

– комплексна галузь права, яка є сукупністю правових норм, які закріплюють і регулюють суспільні відносини, що виникають в процесі організації місцевого самоврядування і вирішення територіальними громадами безпосередньо або через виборні та інші органи місцевого самоврядування питань місцевого значення, а також в процесі реалізації окремих державних повноважень, якими можуть наділятися органи місцевого самоврядування³.

Аналіз наявних у науковій літературі визначень муніципального права дозволяє їх об'єднати в групи за окремими критеріями.

По-перше, більшість науковців погоджується, що це комплексна галузь права, але водночас дуже обережно визначають її вид. Лише О. В. Батанов називає муніципальне право галуззю публічного права. М. С. Бондар із цього приводу вказує, що місце муніципального права в правовій системі таке, що його норми та інститути практично однаковою мірою можуть претендувати і на публічний, і на приватноправовий характер. Так, норми та інститути, які регулюють муніципальні майнові відносини, – приватноправові, а політичні відносини і функціонування муніципальної влади регулюються муніципально-правовими інститутами публічного характеру⁴. Публічне право регулює відносини влади і підлеглості (підпорядкування), а приватне право є сферою вільного розсуду суб'єктів. У місцевому самоврядуванні наявні обидва типи відносин, тому муніципальне право має публічно-приватний характер.

¹ Батанов О. В. Муніципальне право України [Текст]: Підручник – Х. : Одісей, 2008. – С. 11

² Муніципальне право України [Текст]: Підручник. \ За ред. Баймуратова М. О. – 2-ге вид. доп. – К. : Правова єдність, 2009. – С. 12.

³ Кутафін О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации [Текст]: Учебник. – М. : Юрист, 1997. – С. 10; Коммунальное право Украины [Текст]: Учеб. пос. / В. Д. Волков, А. Г. Бобкова, Н. А. Захарченко и др. – Донецк: ДонГУ, 1999. – С. 24.

⁴ Бондарь Н. С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении [Текст] : [учеб. пособие] / Н. С. Бондарь. – М. : Городец, 2004. – С. 115.

По-друге, визначення відрізняються рівнем деталізації та конкретизації предметної характеристики (територіальні, фінансово-економічні, правові основи місцевого самоврядування, державні гарантії та організаційно-правові форми його здійснення, повноваження органів місцевого самоврядування).

По-третє, зазначені поняття муніципального права розрізняються за рівнем конкретизації суб'єктного складу суспільних відносин (народ, держава і територіальні громади або лише вказуються громади та їх органи).

Таким чином, *муніципальне право* – це комплексна галузь права, яка становить собою сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування.

Визнання вирішальної ролі місцевого самоврядування для формування галузі муніципального права не повинно привести до ототожнення цієї галузі з «правом місцевого самоврядування». Таке ототожнення має місце в більшості наукових публікацій, підручників, в яких тією чи іншою мірою розглядаються поняття, історія становлення і розвитку та структура органів місцевого самоврядування. Більше того, місцеве самоврядування навіть називають ключовим інститутом муніципального права¹. Деякі науковці пропонують розглядати місцеве самоврядування в Україні самостійною галуззю права і визначають її як сукупність правових норм, що регулюють правові відносини в системі місцевого самоврядування. На їх думку місцеве самоврядування в Україні – це комплексна галузь українського права, що представляє собою сукупність правових норм, які закріплюють і регулюють суспільні відносини, що виникають в процесі організації місцевого самоврядування і вирішення територіальною громадою безпосередньо через органи місцевого самоврядування питань місцевого значення, а також в процесі реалізації окремих державних повноважень, якими можуть наділятися органи місцевого самоврядування.² Такий підхід, на наш погляд, є помилковим.

Місьцеве самоврядування є матеріальною основою формування муніципального права. З розвитком місцевого самоврядування

¹ Сергеев Д. Б. Муниципальное образование как подсистема системы местного самоуправления / Д. Б. Сергеев. – Российская юстиция. – 2014. – № 5 – С. 6.

² Біленчук П. Д., Кравченко В. В. і Підмогильний М. В. Місьцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) [Текст]. Навчальний посібник. – К. : Атіка, 2000. – С. 5.

з'являється широкий спектр суспільних відносин публічного (владно-політичного) характеру, пов'язаний із функціонуванням органів і посадових осіб місцевого самоврядування, та приватних відносин, які виникають у результаті самоорганізації населення для розв'язання питань місцевого значення, ведення господарської, підприємницької та іншої діяльності, не забороненої чинним законодавством України. Регламентация суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування здійснюється за допомогою норм права, і не лише муніципального, а й цивільного, фінансового, трудового тощо, а тому, незважаючи на тісний зв'язок цих двох понять, ототожнювати їх не можна.

Предмет і метод правового регулювання – це найбільш суттєві підстави для поділу системи права на галузі. Щоб визначити муніципальне право, необхідно встановити як характерні, так і специфічні ознаки суспільних відносин, які ним регламентуються. Отже, предметна визначеність – обов'язкова умова формування і розвитку будь-якої галузі права.

Аналіз предмета муніципального права дозволяє дійти висновку, що ця галузь має комплексний характер. Суспільні відносини, які є предметом муніципального права, становлять собою складну систему економічних, фінансових, соціально-культурних, політичних, організаційно-управлінських відносин, що виникають у процесі організації та здійснення муніципальної влади, вирішення населенням питань місцевого значення.

Предметом муніципального права в зарубіжних країнах є суспільні відносини трьох видів: а) між громадянами, їх об'єднаннями та іншими суб'єктами місцевого самоврядування; б) між органами та посадовими особами всередині системи місцевого самоврядування; в) між суб'єктами місцевого самоврядування та органами й посадовими особами державної влади, органами територіальної автономії тощо¹. М. С. Бондар вважає, що предмет муніципального права помітно ширший, ніж сама по собі система місцевого самоврядування². Такий висновок є доволі суперечливим, адже не всі суспільні відносини, що

¹ Муніципальне право зарубіжних країн [Текст] : навч. посіб. : [у 2 ч.] / [за заг. ред. проф. П. Ф. Мартиненка]. – К. : Знання України, 2006. – Ч. 1 / О. В. Батанов, В. М. Кампо. – С. 58.

² Бондарь Н. С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении [Текст] : [учеб. пособие] / Н. С. Бондарь. – М. : Городец, 2004. – С. 119.

складаються у сфері місцевого самоврядування, регулюються муніципальним правом.

Предмет муніципального права становить собою певну систему, основними складниками якої є відносини, що пов'язані з діяльністю:

а) представницьких органів місцевого самоврядування (рад) та депутатів місцевих рад;

б) виконавчих органів місцевого самоврядування та муніципальних службовців;

в) сільських, селищних, міських голів;

г) органів самоорганізації населення;

г) уповноважених суб'єктів щодо організації та проведення місцевих виборів, референдумів та відносини, що складаються в процесі інших форм безпосереднього волевиявлення територіальних громад; а також відносини органів місцевого самоврядування з органами державної влади, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян та підприємствами, установами, організаціями.

До предмета муніципального права включають також фінансові, цивільні, земельні, соціальні, трудові, житлові та інші відносини¹, що є дискусійним. Участь у фінансових, цивільних, земельних, соціальних, трудових, житлових та інших відносинах суб'єктів місцевого самоврядування не робить їх автоматично муніципально-правовими. Тому застосування лише суб'єктного критерію є недостатнім для визначення предмета муніципального права.

З огляду на це необхідно виділити узагальнювальні критерії, які б дозволили віднести конкретні суспільні відносини до муніципально-правових. Часто таким критерієм виступає категорія «муніципальна влада». І. А. Галіахметов стверджує, що предметом муніципального права є суспільні відносини, пов'язані з організацією і функціонуванням місцевого самоврядування як самостійного та відносно відокремленого виду публічної локальної влади у системі народовладдя у межах певних адміністративно-територіальних одиниць². Не заперечуючи такий підхід, водночас вважаємо, що обмеження предмета муніципального права лише відносинами, які виникають у зв'язку з організацією

¹ Муніципальне право України [Текст] : підручник / [за ред. М. О. Баймуратова]. – 2-ге вид., доп. – К. : Правова єдність, 2009. – С. 15.

² Галіахметов І. А. Предмет муніципального права права України: теоретико-методологічні аспекти / І. А. Галіахметов // Правове регулювання економіки. – 2015. – № 15. – С. 7–20. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pre_2015_15_3.