

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО


УДК 342.553

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2023.3.26>

**Олександра Олегівна Колобиліна,**

*Харківський національний університет внутрішніх справ,  
Сумська філія,*

*кафедра юридичних дисциплін (викладач);*

 <https://orcid.org/0009-0007-5013-5105>,

*e-mail: alexa\_sumy@ukr.net*

### ТЕОРЕТИКО-ПРОВОА ХАРАКТЕРИСТИКА КЛЮЧОВИХ ІНСТИТУТІВ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

*Спираючись на аналіз наукових поглядів учених, запропоновано авторське визначення поняття «інститут муніципального права». Виокремлено та надано характеристику ключовим інститутам муніципального права. Зауважено, що окреслені у статті інститути муніципального права не є вичерпними, проте саме вони найбільш змістовно розкривають сутність відповідної галузі права.*

**Ключові слова:** муніципальне право, місцеве самоврядування, елемент, інститут права.

*Оглядова стаття*

#### **Постановка проблеми**

В умовах муніципальної реформи у правовій науці з'являються принципово нові інститути муніципального права, зокрема інститут територіальних громад, що вимагає детального аналізу всього періоду функціонування цих інститутів в Україні та світі, виокремлення характерних рис задля визначення перспективних напрямків їх удосконалення в майбутньому. Саме тому важливого значення набуває здійснення подальших наукових досліджень, присвячених характеристиці ключових інститутів муніципального права.

#### **Стан дослідження проблеми**

Окремі аспекти загальнотеоретичного осмислення муніципального права та функціонування інститутів муніципального права у своїх наукових працях розглядали О. Батанов, І. Георгізова А. Заяц, В. Кампо, В. Куйбіда, Н. Мішина, В. Нудельман, М. Пухтинський, А. Ткачук та інші дослідники, які сформуваали категоріальний апарат, окреслили напрями подальших досліджень у царині муніципального права. Водночас можемо констатувати, що в юридичній науці ще й досі не існує єдиного науково обґрунтованого підходу щодо

узагальнення переліку інститутів муніципального права й окремих аспектів їх функціонування.

### **Мета і завдання дослідження**

*Мета* статті полягає в тому, щоб виокремити коло ключових інститутів муніципального права, а також надати їм характеристику крізь призму авторського бачення. Задля досягнення вказаної мети слід вирішити такі *завдання*: розглянути наукові погляди вчених, на основі яких запропонувати власну думку щодо визначення поняття «інститут муніципального права»; здійснити аналіз норм чинного законодавства та позицій науковців у галузі, на основі чого виокремити коло інститутів муніципального права.

### **Наукова новизна дослідження**

Крізь призму авторської позиції дістала новітнього осмислення характеристика ключових інститутів муніципального права.

### **Виклад основного матеріалу**

Муніципальне право, як зауважує А. Колодій, – це система норм і принципів, які регулюють та охороняють суспільні відносини у сфері існування і функціонування місцевого самоврядування та інші тісно пов'язані з ними суспільні відносини. Тому, наголошує вчений, можна стверджувати, що муніципальне право стосується, насамперед, безпосередньої і представницької місцевої (локальної) влади, а отже, воно належить до групи публічних галузей права [1].

Зазначимо, що питання муніципального права в Україні доречно розглядати крізь призму процесу децентралізації. Власне цю категорію активно використовують у медійному та науковому дискурсі, позначаючи специфічну для України мету цього процесу, а саме відхід від адміністративно-командних пережитків системи адміністративного поділу, характерної для Радянського Союзу.

Як і будь-яка інша галузь права, система муніципального права складається з великої кількості елементів, серед яких важливе місце посідають муніципально-правові інститути. Будь-який інститут права – це відносно відокремлений комплекс юридичних норм, що регулюють певний однорідний вид, групу суспільних відносин, який характеризується такими ознаками: наявністю сукупності нормативних приписів; юридичною однорідністю зазначених приписів; об'єднанням правових норм стійкими закономірностями і зв'язками, які віддзеркалюються в юридичних приписах і в цілому у праві [2].

Так, інститут права постає системоутворюючим підґрунтям для подальшої розбудови та наукового осмислення певної групи правових відносин. Адже неможливо повністю пізнати частину цілого без комплексного уявлення як про інші частини цього цілого, так і про

ціле як сукупність, певну систему, на рівні якої існують характерні лише їй взаємозв'язки та особливості.

На наше переконання, у процесі осмислення цієї позиції варто звернути увагу на запропоновану категорію «нормативна уособленість». Ми вважаємо, що ця категорія етимологічно є не зовсім прийнятною в цьому контексті. Адже уособлення, по суті, є втіленням, причому не повним, а певних якостей, властивостей тощо. Ми ж вважаємо, що більш слушною категорією буде виступати «нормативна узгодженість», «нормативна структурованість» чи «нормативна визначеність». Ці категорії є більш чіткими, адже художність може виступати недоліком наукового тексту, розширюючи розуміння окремих ознак настільки, що втрачається контекстуальна єдність і логічність наукової думки.

Муніципально-правовий інститут є основним, системно організуючим елементом муніципального права України та являє собою сукупність функціонально й інституційно пов'язаних і взаємообумовлених муніципально-правових норм та, в окремих випадках, правових норм інших галузей права (матеріального і процесуального характеру), що спрямовані на регулювання й охорону історично традиційно сформованих однорідних груп суспільних відносин, які належать до предмета муніципального права України [3].

Як зауважує І. Гофман, муніципальні завдання визначаються муніципальною організацією відповідної структури країни, традиціями та конституційним підходом сектору публічних послуг [4, с. 206].

Важливо зазначити, що муніципальне право пройшло довгий шлях становлення у світовій правовій думці. Так, Д. де Рюйшер пропонує розглядати старе муніципальне приватне право не як набір правил, закріплених традицією, а скоріше як податливу сукупність норм. Символічні якості закону були такими, що оновлення та перефразування можна було поєднати з ідеологією збереження. Тоді можливо було просувати нові правила як частину «вікового закону» міста чи землі, не порушуючи прихованих умов щодо якості закону [5, с. 95]. Водночас сучасні інститути муніципального права втілюють у собі провідні демократичні, соціально-орієнтовані тенденції розвитку суспільства.

Таким чином, інститути муніципального права є ключовими елементами досліджуваної галузі права. Це пояснюється тим, що вони є більш чіткими, конкретизованими та однорідними щодо свого предмета елементами регулювання, що дозволяє вносити в них певні структурні та змістовні зміни, не впливаючи на інші складові системи муніципального права. Поділ на інститути допомагає згрупувати однорідні за предметною спрямованістю і методами регулювання норми права, що сприяє більш чіткому визначенню основних

напрямів реалізації регулятивного впливу муніципального права та забезпечує більш змістовне й оперативне регулювання відповідних правовідносин, а також внутрішню цілісність та автономність системи муніципального права.

З огляду на аналіз наукових поглядів учених та норм чинного законодавства можна виокремити такі інститути муніципального права:

- загальні засади місцевого самоврядування (конституційно-правові норми). Загальні засади визначають основу для подальшого осмислення місцевого самоврядування, формують категоріальний апарат та базові вихідні положення;

- гарантування діяльності місцевого самоврядування. Під гарантіями місцевого самоврядування розуміють сукупність умов і засобів, які забезпечують реалізацію завдань та функцій, захист прав місцевого самоврядування. Вони поділяються на загальні та спеціальні (юридичні) гарантії місцевого самоврядування. Загальні гарантії – це економічні, політичні, духовні засади суспільства і держави, що створюють реальні можливості для стимулювання, виконання завдань та функцій місцевого самоврядування [6]. Причому важливою складовою, що постає із запропонованої позиції, є також духовні засади суспільства. Саме сприйняття населенням місцевого самоврядування як джерела реалізації його волі, довіра до цього джерела, формування стійкого позитивного ставлення з боку населення, відповідних прийнятих на рівні громад морально-етичних стандартів для тих осіб, хто представляє їхню волю, – це питання, які багаті в чому пов'язані з правовою культурою, правовим виконанням, зокрема в територіальних громадах задля забезпечення єдності форми та її змісту;

- принципи організації та діяльності суб'єктів місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законодавством; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування<sup>1</sup>. Аналізуючи подані в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» принципи, на додаткову увагу потребує принцип поєднання місцевих і державних інтересів.

---

<sup>1</sup> Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 19.08.2023).

Цей принцип, на нашу думку, для більш точного сприйняття важливо також доповнити такою категорією, як «розподіл сфер впливу». Так, сфера національної безпеки та оборони, очевидно, є предметом відання саме держави, а сфера комунальних послуг – органів місцевого самоврядування;

– місцеві вибори, референдуми та різні форми безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення (збори, конференції, громадські слухання, місцеві ініціативи, індивідуальні та колективні звернення);

– територіальні громади. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову. Територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, можуть вийти зі складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом [7];

– виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад. Виконавчими органами сільських, селищних, міських рад згідно із Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» є виконавчі комітети, відділи, управління та інші виконавчі органи, які створюються радами як виконавчі органи;

– комунальна власність. Комунальна власність – це майно, що належить на праві власності територіальним громадам, управління і розпорядження якими здійснюється нею безпосередньо та через органи місцевого самоврядування. Що ж стосується майна та фінансових коштів районних у місті громад, то питання щодо управління майном вирішується місцевими референдумами районної в місті громади. Якщо рішення не прийняте або міська рада не прийняла рішення про створення районних у місті рад, то управління майном здійснює міська рада [7];

– місцевий бюджет і місцеві фінанси. Місцеві податки й збори є одним із дієвих механізмів формування фінансового потенціалу органів місцевого самоврядування та джерелом соціального й економічного розвитку відповідної території [8, с. 46].

У контексті проведеного дослідження варто наголосити, що порушене у статті питання в умовах євроінтеграційних процесів, які сьогодні тривають в Україні, має важливе значення. Тому варто підтримати думку Ю. Загуменної та В. Лазарева щодо того, що «становлення місцевого самоврядування супроводжується активним розвитком законодавства в цій галузі, а також підвищенням ролі локальної

нормотворчості та ратифікації міжнародно-правових актів, що регламентують статутні й функціональні аспекти становлення та розвитку локальної муніципальної демократії» [9, с. 106]. І навіть попри те, що в Україні вже більш ніж півтора роки триває війна, спричинена агресією з боку росії, наша держава не має відійти від євроінтеграційного курсу, а поступове впровадження позитивного зарубіжного досвіду в галузі муніципального права лише пришвидшить економічне й соціальне відновлення України в післявоєнний час.

### **Висновки**

Варто зауважити, що окреслений нами вище перелік інститутів муніципального права не є вичерпним, проте його аналіз надає можливість найбільш змістовно розкрити сутність відповідної галузі права. Таким чином, створення належних правових та організаційних умов для забезпечення якісного та ефективного функціонування й взаємодії всіх інститутів муніципального права є одним із провідних завдань, що постають як перед законодавцем, так і перед науковою спільнотою.

**Список бібліографічних посилань:** 1. Колодій А. М., Олійник А. Ю. Правознавство : підручник. Київ : Правова єдність, 2009. 792 с. 2. Кравчук М. В. Теорія держави і права (опорні конспекти) : навч. посіб. Київ : Атіка, 2003. 288 с. 3. Демиденко В. О. Загальнотеоретична характеристика інститутів муніципального права України. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. 2018. № 4. С. 6–12. 4. Hoffman I. Challenges of the comparative municipal law – in the light of the comparison of the municipal tasks // Transylvanian International Conference in Public Administration (Cluj-Napoca, Romania, 2–4 November 2017) / ed. by C. M. Hinteá, B. A. Moldovan, B. V. Radu, R. M. Suciú. Cluj-Napoca, 2017. Pp. 206–219. 5. De Ruyscher D. Customs and Municipal Law: The Symbolic Authority of the Past (Low Countries, 16<sup>th</sup>–17<sup>th</sup> Century). *Dutch Crossing*. 2022. No. 46 (2). Pp. 95–114. DOI: <https://doi.org/10.1080/03096564.2020.1754673>. 6. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : навч. посіб. Київ : КНТ, 2010. 232 с. 7. Ярмиш О. Н., Серьогін В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 531 с. 8. Пабат О. В. Особливості правового регулювання місцевих податків і зборів. *Право і безпека*. 2020. № 4 (79). С. 44–47. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2020.4.06>. 9. Загуменна Ю. О., Лазарев В. В. Становлення та розвиток органів місцевого самоврядування в Україні (1991–2019 роки). *Право і безпека*. 2020. № 2 (77). С. 106–117. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2020.2.15>.

Надійшла до редколегії 22.08.2023

Прийнята до опублікування 17.09.2023



## **Kolobylna O. O. Theoretical and legal features of key institutions in Municipal Law**

*It has been established that the institutions of Municipal Law are the key elements of the studied branch of law. This is due to the fact that they are more clear, specific and homogeneous regulatory elements with regard to their subject matter, which allows making certain structural and substantive changes to them without affecting other components of the Municipal Law system. The division into institutes helps to group legal norms that are homogeneous in terms of subject matter and methods of regulation, which contributes to a clearer definition of the main directions of the regulatory impact of Municipal Law and ensures more meaningful and efficient regulation of relevant legal relations, as well as the internal integrity and autonomy of the Municipal Law system.*

*The following are proposed to be classified as the institutions of Municipal Law: general principles of local self-government (constitutional and legal norms); guarantee of local self-government; exercise of power by the people through local self-government bodies; principles of organisation and operation of local self-government entities; local elections and referendums; various forms of direct participation of citizens in resolving local issues; territorial communities; executive bodies of village, town, city, district and city councils; village, town and city heads; institution of representative bodies of local self-government; communal property; local budget and local finance; responsibility of local self-government bodies and officials.*

*It has been noted that the above-mentioned institutions of Municipal Law are not exhaustive, but they reveal the essence of the relevant branch of law in the most meaningful way. It has been emphasised that an important task of the legislator is to create appropriate legal and organisational conditions for ensuring high-quality and efficient functioning and interaction of all municipal law institutions.*

**Key words:** Municipal law, local self-government, element, institute of law.

