



Павло Любченко

доктор юридичних наук, професор,
член Центральної виборчої комісії
(Київ, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1044-4372>
lpm7@ukr.net

DOI: 10.33498/opus-2020-10-049

УДК 342.553(075.8)

МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ: ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ, ВИДИ

АНОТАЦІЯ. Руйнування радянської моделі державного управління на початку 90-х років ХХ ст. і реформування влади на місцях поступово склали необхідні передумови для становлення та розвитку місцевого самоврядування, а згодом і виникнення якісно нової галузі – муніципального права. Базисом для формування інституту місцевого самоврядування і розвитку нової галузі права стали: теорія правової держави; ідеї суспільного договору як ідеї правління, заснованого на згоді; розвиток концепції поділу публічної влади по горизонталі та вертикалі; теорія громадянського суспільства; лібералізм, який проголошує, що ініціативна (активна), вільна економічна й політична діяльність осіб є справжнім джерелом поступу в суспільному житті. Цим зумовлене становлення місцевого самоврядування не тільки як форми вирішення громадянами найважливіших справ територіального колективу, а й сприйняття його властивостей як одного з основних інститутів формування української державності.

Метою статті є узагальнений аналіз підходів до формулювання поняття “муніципально-правові відносини”, виокремлення специфічних ознак муніципально-правових відносин як предмета муніципального права, розроблення теоретичних і прикладних рекомендацій щодо вдосконалення регулювання муніципально-правових відносин.

Розглянуто теоретичні проблеми доведення самостійності муніципального права, виявлення і розкриття специфіки блоку соціальних і правових зв'язків, які встановлюють відмінні, специфічні ознаки відносин, характерних лише предмету муніципально-правового регулювання. Доведено, що у науковій літературі при визначенні поняття, сутності і видів муніципально-правових відносин спостерігається переважно панування публічно-правового нахилу, що не повною мірою відображає специфіку муніципального права, адже залишаються неохопленими ще суспільні відносини, які виникають у зв'язку з самоорганізацією та самоуправлінням територіальних колективів і спільнот для розв'язання питань місцевого значення (самооподаткування, вирішення інших питань на загальних зборах громадян за місцем проживання, співробітництво територіальних громад тощо). Проаналізовано проблему співвідношення місцевого самоврядування і муніципального права. Обґрунтовано, що місцеве самоврядування є матеріальною основою форму-

© Павло Любченко, 2020

вання муніципального права. Із розвитком місцевого самоврядування 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. Регламентація 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. Виокремлення специфічних ознак муніципально-правових відносин, їх якісної однорідності, на основі таких елементів, як суб'єкт, об'єкт і зміст суспільних відносин, подальше удосконалення системи муніципального права має ключове значення для сталого розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування; муніципальне право; публічна влада; муніципально-правові відносини; правове регулювання; питання місцевого значення; самоорганізація.

Руйнування радянської моделі державного управління на початку 90-х років ХХ ст. і реформування влади на місцях поступово склали необхідні передумови для становлення і розвитку місцевого самоврядування, а згодом і виникнення якісно нової галузі – муніципального права. Базисом для формування інституту місцевого самоврядування і розвитку нової галузі права стали: теорія правової держави; ідеї суспільного договору як ідеї правління, заснованого на згоді; розвиток концепції поділу публічної влади по горизонталі та вертикалі; теорія громадянського суспільства; лібералізм, який проголошує, що ініціативна (активна), вільна економічна й політична діяльність осіб є справжнім джерелом поступу в суспільному житті. Цим зумовлене становлення місцевого самоврядування не тільки як форми вирішення громадянами найважливіших справ територіального колективу, а й сприйняття його властивостей як одного з основних інститутів формування української державності. Конституція України¹, міжнародно-правові акти, ратифіковані парламентом (Європейська хартія місцевого самоврядування², Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями³), закони України “Про місцеве самоврядування в Україні”⁴, “Про статус депутатів місцевих рад”⁵, “Про службу

¹ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 20.09.2020).

² Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text> (дата звернення: 20.09.2020).

³ Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями від 21 травня 1980 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106#Text> (дата звернення: 20.09.2020).

⁴ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 20.09.2020).

⁵ Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 р. № 93-ІV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>> (дата звернення: 20.09.2020).

в органах місцевого самоврядування”⁶, “Про асоціації органів місцевого самоврядування”⁷, “Про органи самоорганізації населення”⁸, “Про столицю України – місто-герой Київ”⁹, “Про транскордонне співробітництво”¹⁰ тощо, а також підзаконні нормативно-правові акти сприяли становленню та розвитку муніципального права, зародженню раніше невідомих для національної правової системи правових інститутів – комунальної власності, місцевих податків, муніципальної служби, статутного права, муніципального співробітництва та ін.

Особливості муніципально-правових відносин, проблеми формування муніципального права та визначення його місця в системі національного права України у своїх працях досліджували О. Батанов, М. Баймуратов, В. Борденюк, В. Демиденко, В. Кравченко, М. Корнієнко, В. Погорілко, О. Фрицький та ін.

Окремі науковці, аналізуючи муніципальне право, розглядають його як інститут конституційного права¹¹, інші вважають, що ‘воно може та повинно розвиватися в якості підгалузі Особливого адміністративного права’¹². Деякі автори стверджують, що ‘муніципальне право є комплексною галуззю публічного права й інститутом конституційного права’¹³. Висловлювалася пропозиція виокремлювати “конституційне локальне право” як сукупність конституційних норм і принципів, які застосовуються територіальними або місцевими колективами¹⁴. Поширеною є думка, що муніципальне право – це комплексна галузь, що виникла на підґрунті основних галузей права¹⁵.

Значну увагу розвитку доктрини змісту муніципально-правових відносин у процесі організації та функціонування муніципальної влади та його взаємозв’язку із загальнотеоретичним ученням про правовідносини приділяв В. Демиденко¹⁶. Проблематику вдосконалення муніципальних

⁶ Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-III <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>> (дата звернення: 20.09.2020).

⁷ Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 16 квітня 2009 р. № 1275-VI <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17#Text>> (дата звернення: 20.09.2020).

⁸ Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 р. № 2625-III <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>> (дата звернення: 20.09.2020).

⁹ Про столицю України – місто-герой Київ: Закон України від 15 січня 1999 р. № 401-XIV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14#Text>> (дата звернення: 20.09.2020).

¹⁰ Про транскордонне співробітництво: Закон України від 24 червня 2004 р. № 1861-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15#Text>> (дата звернення: 20.09.2020).

¹¹ В Григорьев, *Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика* (Истина 2005) 184.

¹² Р Мельник, ‘Муніципальне право у системі національного права’ [2011] 2 (2) Юридичний вісник Причорномор’я 50–60.

¹³ І Корж, ‘Децентралізація та її вплив на розвиток регіональних суспільних відносин’ (2018) 4 Інформація і право 12.

¹⁴ A Roux, *Droit constitutionnel local* (Economica 1995) 5.

¹⁵ О Лялюк, ‘Муніципальне право України як галузь права’ (2010) 110 Проблеми законності 37–46.

¹⁶ В Демиденко, ‘Еволюція змісту муніципально-правових відносин’ [2019] 30 (69)1 Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки 18–25; В Демиденко, ‘Аналіз концептуальних підходів щодо поняття та природи муніципально-правових відносин’ (2018) 5 Правові новели 27–34.

відносин із погляду застосування закордонного досвіду у вітчизняній практиці досліджувала О. Пастернак¹⁷. І. Корж розглядав питання становлення та напрями подальшого розвитку суспільно-правових відносин в умовах децентралізації державної влади та здійснення реформи місцевого самоврядування в Україні, розкрив проблемні питання реформ і їхній вплив на муніципально-правові відносини у територіальних громадах України¹⁸.

У науковій літературі наявний широкий спектр досліджень різних аспектів муніципально-правових відносин, закладено фундамент усебічного їх вивчення та запропоновано концептуальні підходи до розкриття юридичної природи. Водночас, незважаючи на наявність багатьох праць із проблематики правового регулювання муніципально-правових відносин, питання визначення їхньої сутності, видів, відмежування від суміжних відносин, які є предметом інших галузей права, не втрачає актуальності, що й зумовило звернення до цієї теми.

Метою дослідження є узагальнений аналіз підходів до формулювання поняття “муніципально-правові відносини”, виокремлення специфічних ознак муніципально-правових відносин як предмета муніципального права, розроблення теоретичних і прикладних рекомендацій щодо вдосконалення регулювання муніципально-правових відносин. Відповідно до цього із застосуванням передусім методу системного аналізу, формально-логічного, системно-функціонального методів пізнання вивчаються особливості муніципально-правових відносин, окреслюються перспективні напрями їхньої класифікації та відокремлення від предмета інших галузей права.

Одна з найскладніших теоретичних проблем доведення самостійності муніципального права – виявлення і розкриття специфіки блоку соціальних і правових зв'язків, які встановлюють відмінні, специфічні ознаки відносин, характерні лише для предмета муніципально-правового регулювання. 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 правотворчої, а також кодифікаційної діяльності з'являються нові галузі права. Вони насамперед базуються на наявності в комплексних правових актах норм, які зачіпають не окремі сфери суспільного життя, а одночасно здійснюють регулятивний вплив

¹⁷ О. Пастернак, ‘Імплементация закордонного досвіду у сфері муніципальних відносин’ [2012] 1 (43) Право і Безпека 35–9.

¹⁸ Корж (н 13) 9–14.

на певну їхню сукупність (соціально-економічний і культурний розвиток, господарство, земельні відносини, охорону 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 матеріал¹⁹.

Комплексні галузі права характеризуються наявністю єдиного предмета і методу правового регулювання. Спочатку всі вони фактично розвиваються на основі окремих норм, інститутів інших галузей права, але з часом вони все більше набувають специфічних рис та ознак, які дають змогу виокремлювати їх в окремі галузі права. Для них характерна юридична цілісність, особлива спільність, яка виключає необхідність вторгнення у 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, у 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.

У науковій літературі існують різні підходи до визначення поняття, змісту і видів муніципально-правових відносин. Досить часто муніципально-правові відносини розглядають як суспільні відносини, урегульовані муніципально-правовими нормами. Такий підхід, на перший погляд начебто правильний, не сприяє розвитку муніципального права, адже в такому разі розмиваються його межі, а певні норми можуть бути одночасно віднесені до різних галузей права.

У багатьох дослідженнях муніципально-правові відносини визначають як врегульовані нормами муніципального права і гарантовані державою суспільні відносини в галузі місцевого самоврядування, учас-

¹⁹ П Любченко, *Муніципальне право: підручник* (Право 2019) 11.

ники яких є носіями юридичних прав і обов'язків²⁰. Ключовим у цьому визначенні є окреслення сфери, в якій можуть виникати відповідні відносини – галузь місцевого самоврядування. Проте гарантованість державою відповідних суспільних відносин не повною мірою відповідає ст. 7 Конституції України, відповідно до якої в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Вказана конституційна норма дає змогу стверджувати, що відносини у сфері місцевого самоврядування врегульовані нормами муніципального права забезпечуються не лише державою, а й іншими інститутами суспільства.

Із позиції І. Галіахметова, муніципально-правові відносини, зокрема публічне правовідношення, передбачають обов'язкову наявність суб'єкта з повноваженнями владного характеру, публічно-правовим статусом і компетенцією²¹. Таким чином, автор звужує муніципально-правові відносини лише до публічно-правових, залишаючи поза увагою значний пласт відносин невластного характеру у сфері місцевого самоврядування врегульованих нормами муніципального права. Більш обґрунтованим є визначення О. Батанова, на думку якого муніципально-правові відносини є різновидом суспільних, що виникають, змінюються чи припиняються унаслідок діяльності чи поведінки суб'єктів муніципального права в процесі визнання, становлення, організації та функціонування муніципальної влади, а також реалізації та захисту муніципальних прав особистості. Такі відносини пов'язані передусім із вирішенням питань місцевого значення, породжують права й обов'язки учасників цих відносин у сфері місцевого самоврядування, частково мають публічно-правовий характер і регулюються комплексом норм права публічно-правового характеру²². У наведеному визначенні муніципально-правових відносин конкретизовані сфери, в яких виникають, змінюються чи припиняються відносини, і це не лише сфера функціонування суб'єктів публічної влади, а й сфера реалізації індивідуальних муніципальних прав особи. Проте й це визначення не позбавлене певних вад, адже автор зазначає, що відповідні відносини регулюються комплексом норм права публічно-правового характеру. До таких відносяться не лише норми муніципального права, а й норми конституційного, адміністративного, фінансового та інших галузей права. За такого підходу неможливо чітко визначити межі кожної з галузей права.

Наведені підходи свідчать про переважне панування публічно-правового нахилу при визначенні сутності муніципально-правових відносин, що не повною мірою відображає специфіку муніципального права, адже

²⁰ М. Баймуратов (ред), *Муніципальне право України: підручник* (Правова єдність 2009) 32; Пастернак (н 17) 35.

²¹ І. Галіахметов, 'Змістовна складова муніципально-правових відносин: теоретичний аспект' (2016) 6. Порівняльно-аналітичне право 37–40.

²² О. Батанов, *Муніципальне право України: підручник* (Одіссей 2008) 52.

залишаються неохопленими ще суспільні відносини, які виникають у зв'язку з самоорганізацією та самоуправлінням територіальних колективів і спільнот для розв'язання питань місцевого значення (самооподаткування, вирішення інших питань на загальних зборах громадян за місцем проживання, співробітництво територіальних громад тощо).

Основними елементами муніципально-правових відносин є об'єкт, суб'єкт і зміст (суб'єктивні права та юридичні обов'язки).

Об'єкт муніципально-правових відносин – це матеріальні і нематеріальні блага, щодо яких виникають, змінюються або припиняються суспільні відносини, які регулюються нормами муніципального права. Широкий перелік основних об'єктів муніципально-правових відносин наводить І. Корж, зокрема: влада народу; права, свободи й інтереси людини і громадянина; влада територіальних громад; питання місцевого значення; функції (напрями і види діяльності) суб'єктів місцевого самоврядування; об'єкти комунальної власності; місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, місцеві податки і збори, місцеві позики; природні блага, природні об'єкти, природні ресурси, об'єкти природно-заповідного фонду, земля; духовні блага (освіта, наука, культура, інформація, пам'ятки історії, культури, архітектури, містобудування); соціальні блага (об'єкти житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку, охорони здоров'я, фізкультури і спорту тощо); програми економічного та соціально-культурного розвитку сіл, селищ, міст і цільові програми з інших питань самоврядування; плани підприємств та організацій; адміністративно-територіальний устрій тощо. Складовою об'єктів муніципально-правових відносин є статус, компетенція, повноваження, суб'єктивні права та юридичні обов'язки суб'єктів муніципально-правових відносин, їхні гарантії та відповідальність²³. У наведеному більшість є дійсно об'єктами муніципально-правових відносин, проте функції, статус, компетенція, повноваження, суб'єктивні права та юридичні обов'язки, гарантії, відповідальність навряд чи можна до них віднести. Окрім цього, як уявляється, не доцільно формулювати великі переліки, адже існують багато матеріальних і нематеріальних благ, які є об'єктами муніципально-правових відносин, тому будь-який їх список завжди буде неповним. Зважаючи на їхню велику кількість, доцільно, на нашу думку, класифікувати об'єкти за різними критеріями або об'єднувати за певними ознаками в групи.

Суб'єктами муніципально-правових відносин є народ, держава (в особі державних органів), територіальні громади, органи і посадові особи місцевого самоврядування, депутати місцевих рад, об'єднання органів місцевого самоврядування, територіальні спільноти людей, орга-

²³ Корж (н 13) 13.

ни самоорганізації населення, юридичні особи (підприємства, установи, організації та об'єднання громадян), фізичні особи (громадяни, іноземці, біпатриди, апатриди). І. Корж серед суб'єктів муніципально-правових відносин окремо виділяє також політичні партії та громадські організації, їх об'єднання й осередки²⁴. Зважаючи на значний вплив зазначених суб'єктів на розвиток місцевого самоврядування, така позиція є цілком слушною. Деякі автори серед суб'єктів правовідносин виокремлюють адміністративно-територіальні одиниці²⁵. Такий підхід є дискусійним. Села, селища, міста, інші адміністративно-територіальні одиниці є територіальною основою для здійснення публічної влади, а суб'єктами правовідносин є відповідні органи державної влади та місцевого самоврядування, їхні посадові особи. Відповідно до чинного законодавства України адміністративно-територіальні одиниці не є суб'єктами правовідносин.

Щодо змісту муніципально-правових відносин у науковій літературі відсутній єдиний підхід. Науковці, які характеризують муніципально-правові відносини лише як публічно-правові, стверджують, що їхнім змістом є організація та здійснення місцевої публічної влади у межах прав і обов'язків суб'єктів таких відносин у передбачених Конституцією, законами та іншими нормативно-правовими актами України формах²⁶. На нашу думку, зміст муніципально-правових відносин охоплює не лише організацію і здійснення місцевої публічної влади (публічно-правова сфера), а й самоорганізацію локальних співтовариств, забезпечення на місцевому рівні законних інтересів юридичних осіб, прав і свобод окремої людини (приватноправова сфера). У зарубіжних країнах, аналізуючи зміст муніципально-правових відносин, виділяють дві складові – пряму участь громадян в організації та діяльності муніципалітетів, консультативних і контролюючих установ та опосередковане залучення мешканців до вироблення місцевої політики через різні механізми демократії участі²⁷. Виникнення, зміна або припинення муніципально-правових відносин пов'язане з юридичними фактами (конкретні життєві обставини, події, дії), які зумовлюють застосування відповідної муніципально-правової норми.

Муніципально-правові відносини є багатогранними, а тому їх можна класифікувати за видами суб'єктів і об'єктів, за змістом (матеріальні та процесуальні), за просторовими і часовими критеріями, за формою (правові й організаційні), за правовою природою (правомірні та протиправні).

²⁴ Корж (н 13) 12.

²⁵ Н. Камінська, 'Суб'єкти місцевого і регіонального самоврядування: національний і міжнародний виміри' (2014) 1 Публічне право 123.

²⁶ Пастернак (н 17) 35.

²⁷ Ю. Молчанова, 'Муніципальне регулювання здійснення членами територіальної громади права на участь у місцевому самоврядуванні' (дис канд юрид наук, 2019).

Серед основних якісних ознак муніципально-правових відносин доцільно виділити: а) територіальні (локально-просторові), що визначаються межами адміністративно-територіальних одиниць, у яких складаються відповідні суспільні відносини; б) функціонально-галузеві – пов’язані з розв’язанням питань місцевого значення у різних сферах (економічній, соціально-культурній, бюджетно-фінансовій тощо).

Умовний поділ муніципально-правових відносин на три групи є досить поширеним у науковій та навчальній літературі. Зокрема, це відносини, що: а) виникають у процесі вирішення питань місцевого значення через безпосереднє вираження громадянами своєї волі (місцеві вибори, місцевий референдум, збори, громадські слухання); б) пов’язані з діяльністю виборних та інших органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб; в) виникають у процесі реалізації органами місцевого самоврядування окремих державних повноважень, які надані їм законом. О. Лялюк вважає, що до складу предмета муніципального права слід віднести відносини, які: 1) складаються у 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 через безпосереднє вираження громадянами своєї волі; г) формуванні територіальної, правової, матеріально-фінансової основ місцевого самоврядування; д) практичної діяльності органів місцевого самоврядування щодо реалізації їхніх функцій і повноважень; 2) складаються при взаємодії місцевого самоврядування з іншими елементами політичної системи й органами державної влади; 3) з’являються під час реалізації органами місцевого самоврядування окремих державних повноважень, переданих їм відповідно до законодавства²⁸. Перші дві групи не викликають заперечень, проте виокремлення третьої групи є дискусійним. Відносини, що виникають у зв’язку зі здійсненням державних повноважень, які можуть надаватися органам місцевого самоврядування, спрямовані на реалізацію державних функцій і виконання загальнодержавних завдань. Тому такі відносини навряд чи можна характеризувати як муніципально-правові, незважаючи на те що суб’єктами реалізації державних делегованих повноважень є органи місцевого самоврядування. Значна частина науковців не відносить вказані відносини до муніципально-правових. Для прикладу, класифікація муніципально-правових відносин, яку запропонував М. Бондар, передбачає п’ять груп:

1) відносини, що визначають систему самоорганізації населення (інститути безпосередньої демократії), саме вони становлять генетичну основу, ядро громадівського, територіально-колективістського укладу і є джерелом муніципальної демократії;

²⁸ Лялюк (н 15) 38.

2) відносини, що характеризують закономірності соціально-політичної організації муніципальної влади (організаційно-управлінські відносини), її виборність, незалежність, організаційну самостійність, форми здійснення, основні начала взаємовідносин із фізичними та юридичними особами;

3) майнові муніципально-правові відносини, які характеризують економічний зміст місцевого самоврядування, закономірності його економічної організації;

4) місцеві фінансово-бюджетні відносини;

5) відносини, що визначають статус людини у сфері місцевого самоврядування: а) це особисті немайнові відносини, які характеризують статус людини у сфері місцевого самоврядування як суб'єкта нематеріальних благ; б) відносини, які характеризують статус людини в системі політичних відносин місцевої демократії (виборчі відносини), реалізацію прав та свобод людини і громадянина на місцевому рівні²⁹.

У зарубіжних країнах зазвичай виокремлюють три види муніципально-правових відносин: 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 тощо³⁰. Така класифікація найбільш повно охоплює всі види муніципально-правових відносин.

Визнання вирішальної ролі місцевого самоврядування для формування галузі муніципального права не повинно вести до ототожнення цієї галузі з "правом місцевого самоврядування". Таке ототожнення є у багатьох наукових публікаціях, підручниках, посібниках, в яких розглядаються поняття, історія становлення та розвитку місцевого самоврядування. Ба більше, місцеве самоврядування навіть називають ключовим інститутом муніципального права³¹. В. Кравченко та М. Пітцик вважають, що предмет муніципального права охоплює лише суспільні відносини, які формуються у зв'язку з організацією і здійсненням місцевого самоврядування (відносини місцевого самоврядування), що дає змогу характеризувати муніципальне право як право місцевого самоврядування³². Інші науковці пропонують розглядати місцеве самоврядування в Україні як комплексну галузь українського права, що являє собою сукупність правових норм, які закріплюють і регулюють суспільні відносини, що виникають у процесі організації місцевого самоврядування і вирі-

²⁹ Н Бондарь, *Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении* (Городец 2004) 106.

³⁰ П Мартиненко (заг ред), *Муніципальне право зарубіжних країн, ч 1* (Знання України 2006) 58.

³¹ Д Сергеев, 'Муниципальное образование как подсистема системы местного самоуправления' (2014) 5 *Российская юстиция* 6.

³² В Кравченко та М Пітцик, *Муніципальне право України* (Атіка 2003) 12.

шення територіальною громадою безпосередньо через органи місцевого самоврядування питань місцевого значення, а також у процесі реалізації окремих державних повноважень, якими можуть наділятися органи місцевого самоврядування³³.

Місцеве самоврядування є матеріальною основою формування муніципального права. Із його розвитком 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.

Нерідко до предмета муніципального права включають також фінансові, цивільні, земельні, соціальні, трудові, житлові та інші відносини³⁴. М. Бондар стверджує, що предмет муніципального права помітно ширший, аніж система місцевого самоврядування³⁵. Такий висновок означає, що норми муніципального права регламентують не лише відносини у сфері місцевого самоврядування, а й якісь інші суспільні відносини, при цьому автор не конкретизує які саме. Як уявляється, місцеве самоврядування є ширшим, аніж муніципальне право, адже не всі суспільні відносини, які формуються у сфері місцевого самоврядування, регулюються нормами муніципального права.

В. Демиденко, навпаки, стверджує, що зважаючи на комплексний характер галузі муніципального права, нині певна частина муніципально-правових відносин, що належать до предмета регулювання муніципального права, є об'єктом правового впливу інших галузей права (конституційного, адміністративного, цивільного, кримінального, сімейного, трудового тощо)³⁶. За такого підходу предмет муніципального права можна сприймати як щось аморфне чи неосяжне. Дійсно, певні відносини в сфері місцевого самоврядування регламентуються нормами кримінального, адміністративного, фінансового чи інших галузей права, проте ці відносини не є муніципально-правовими.

З огляду на цю дискусію необхідно виділити узагальнюючі критерії, які б дали змогу віднести конкретні суспільні відносини до муніципально-

³³ П Біленчук та В Кравченко та М Підмогильний, *Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): навчальний посібник* (Атіка 2000) 5.

³⁴ Баймуратов (н 20) 15.

³⁵ Бондарь (н 29) 119.

³⁶ Демиденко, 2018 (н 16) 28.

правових. Муніципально-правові відносини мають низку особливостей, зокрема щодо територіальної сфери цих відносин, щодо суб'єктів й об'єктів, значне коло яких не характерне для інших правовідносин, а також щодо прав і обов'язків суб'єктів цих відносин та їхніх форм³⁷. Участь суб'єктів місцевого самоврядування у фінансових, цивільних, земельних, соціальних, трудових, житлових та інших відносинах не робить їх автоматично муніципально-правовими. Тому застосування лише суб'єктного критерію є недостатнім для визначення предмета муніципального права. Відмежування предмета правового регулювання кожної з галузей права має здійснюватися на основі виявлення якісної однорідності таких елементів, як суб'єкт, об'єкт і зміст суспільних відносин.

Ці відносини насамперед мають бути пов'язані з вирішенням уповноваженими суб'єктами питань місцевого значення. Таким чином, предмет муніципального права – це суспільні відносини, які виникають у процесі вирішення територіальними громадами, органами та посадовими особами публічної влади питань місцевого значення, а також забезпечення на місцевому рівні прав і свобод людини та законних інтересів територіальних колективів і соціальних груп.

Зважаючи на це, правове регулювання різних суспільних відносин повинно здійснюватися з урахуванням їхніх особливостей, специфіки фактичного соціального змісту, особливого місця та значення у соціальному житті людей і системі суспільства загалом. Сутність елементів муніципально-правових відносин характеризують систему самоорганізації населення, правову природу місцевого самоврядування у кожній країні, яка, зі свого боку, відображає сприйняття певної теорії місцевого самоврядування (громадівської, державницької та муніципального дуалізму).

Муніципально-правові відносини постійно змінюються. Реформи, започатковані в Україні, зумовлюють виникнення нових муніципально-правових відносин. Зокрема, це відносини, пов'язані з проведенням місцевих референдумів, адміністративним укрупненням територіальних громад і районів, вирішенням питань щодо управління об'єктами комунальної власності, земельними ресурсами, регулюванням містобудівної діяльності; державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування тощо.

Висновки. Отже, на сучасному етапі суспільного розвитку виокремлення специфічних ознак муніципально-правових відносин, їх якісної однорідності, на основі таких елементів, як суб'єкт, об'єкт і зміст суспільних відносин, подальше удосконалення системи муніципального права має ключове значення для сталого розвитку місцевого самоврядування в Україні.

³⁷ Корж (н 13) 12.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Roux A, *Droit constitutionnel local* (Economica 1995) (in France).
2. Batanov O, *Munitsypalne pravo Ukrainy: pidruchnyk* (Odissei 2008) (in Ukrainian).
3. Bilenchuk P ta Kravchenko V ta Pidmohylnyi M, *Mistseve samovriaduvannia v Ukraini (munitsypalne pravo): navchalnyi posibnyk* (Atika 2000) (in Ukrainian).
4. Bondar N, *Hrazhdany v pablychnaia vlast: konstitutsyonnoe obespechenye prav y svobod v mestnom samoupravlenyy* (Gorodets 2004) (in Ukrainian).
5. Hryhorev V, *Jevoljucija mestnogo samoupravlenija. Otechestvennaja i zarubezhnaja praktika* (Istina 2005) (in Russian).
6. Kravchenko V ta Pittsyk M, *Munitsypalne pravo Ukrainy* (Atika 2003) (in Ukrainian).
7. Liubchenko P, *Munitsypalne pravo: pidruchnyk* (Pravo 2019) (in Ukrainian).

Edited books

8. Baimuratov M (red), *Munitsypalne pravo Ukrainy: pidruchnyk* (2-he vyd, Pravova yednist 2009) (in Ukrainian).
9. Martynenko P (red), *Munitsypalne pravo zarubizhnykh krain: navchalnyi posibnyk* (Znannia Ukrainy 2006) (in Ukrainian).

Journal articles

10. Haliakhmetov I, 'Zmistovna skladova munitsypalno-pravovykh vidnosyn: teoretychnyi aspekt' (2016) 6 Porivnialno-analitychne pravo 37–40 (in Ukrainian).
11. Demydenko V, 'Analiz kontseptualnykh pidkhodiv shchodo poniattia ta pryrody munitsypalno-pravovykh vidnosyn' (2018) 5 Pravovi novely 27–34 (in Ukrainian).
12. Demydenko V, 'Evoliutsiia zmistu munitsypalno-pravovyi vidnosyn' [2019] 30 (69) Vcheni zapysky Tavriiskoho natsionalnogo universytetu imeni V. I. Vernadskoho. Seriia: Yurydychni nauky (in Ukrainian).
13. Kaminska N, 'Subiekty mistsevoho i rehionalnogo samovriaduvannia: natsionalnyi i mizhnarodnyi vymiry' (2016) 1 Publichne pravo 121–28 (in Ukrainian).
14. Korzh I, 'Detsentralizatsiia ta yii vplyv na rozvytok rehionalnykh suspilnykh vidnosyn' (2018) 4 Informatsiia i pravo 9–14 (in Ukrainian).
15. Lialiuk O, 'Munitsypalne pravo Ukrainy yak haluz prava' (2010) 110 Problemy zakonnosti 37–46 (in Ukrainian).
16. Melnyk R, 'Munitsypalne pravo u systemi natsionalnogo prava' (2011) 2 Yurydychnyi visnyk Prychornomia 50–60 (in Ukrainian).
17. Pasternak O, 'Implementatsiia zakordonnogo dosvidu u sferi munitsypalnykh vidnosyn' [2012] 1 (43) Pravo i Bezpeka 35–9 (in Ukrainian).
18. Sergeev D, 'Municipal'noe obrazovanie kak podsistema systemy mestnogo samoupravlenija' (2014) 5 Rossijskaja justicija 6 (in Russian).

Theses

19. Molchanova Yu, 'Munitsypalne rehuliuвання zdiisnennia chlenamy terytorialnoi hromady prava na uchast u mistsevomu samovriaduvanni' (dys kand yuryd nauk, 2019) (in Ukrainian).

MUNICIPAL LEGAL RELATIONS: CONCEPT, ESSENCE, TYPES

ABSTRACT. The destruction of the Soviet model of public administration in the early 1990-s and the reform of local government gradually laid the necessary preconditions for the formation and development of local self-government, and later the emergence of a qualitatively new branch – municipal law. The basis for the formation of the institution of local self-government and the development of a new branch of law was the theory of the rule of law; the idea of a social contract as the idea of a government based on consent; development of the concept of separation of power horizontally and vertically; civil society theory; liberalism, which declares that the initiative (active), free economic and political activity of individuals is a real source of progress in public life. This is due to the formation of local self-government not only as a form of citizens to solve the most important issues of the territorial team, but also the perception of its properties as one of the main institutions of Ukrainian statehood.

The aim of the article is a generalized analysis of approaches to define the concept of “municipal legal relations”, highlighting specific features of municipal legal relations as a subject of municipal law, development of theoretical and applied recommendations for improving the regulation of municipal legal relations.

Theoretical problems of proving the separation of municipal law, identifying and disclosing the specifics of the block of social and legal relations, which establish distinctive, specific features of the relationship, characteristic only of the subject of municipal legal regulation. It is proved that in the scientific literature when defining the concepts, essence and types of municipal legal relations there is mainly the dominance of public law bias, which does not fully reflect the specifics of municipal law, because still remain uncovered social relations arising in connection with self-organization and self-government of territorial collectives and communities to resolve local issues (self-taxation, resolution of other issues at the general meeting of citizens at the place of residence, cooperation of territorial communities, etc.).

The problem of the correlation of local self-government and municipal law is analysed. It is substantiated that local self-government is the material basis for the formation of municipal law. With the development of local self-government there is a wide range of public relations of public (power-political) nature, associated with the functioning of bodies and officials of local self-government, and private relations arising from self-organization of the population to address local issues, conducting economic, business and other activities not prohibited by current legislation of Ukraine. The regulation of public relations in the field of local self-government is carried out by means of legal norms, and not only municipal, but also civil, financial, labour, etc., and therefore, despite the close connection of these two concepts, they cannot be identified. Highlighting the specific features of municipal legal relations, their qualitative homogeneity, based on such elements as the subject, object and content of public relations, further improvement of the municipal law system is key to sustainable development of local self-government in Ukraine.

KEYWORDS: local self-government; municipal law; public authority; municipal legal relations; legal regulation; local issues; self-organization.