



## ТРИБУНА ДОКТОРАНТА

УДК 340.12:352:316.334.56

**О. Мельничук,**

кандидат юридичних наук, доцент, докторант  
Національного університету «Одеська юридична академія»

### МІСЬКА ПРАВОВА СИСТЕМА ТА ЇЇ КОМПОНЕНТНИЙ СКЛАД

Існування міської правової системи поряд з уже визнаними правовими системами може бути підтверджено не тільки на теоретичному, але й на практичному рівні. Використання загальної параметричної теорії систем, яка має у своєму фундаменті логіко-філософську аргументацію, обов'язково спирається та виявляє приклади реально діючих систем, безпомилково визначає їх характеристики.

Розгляд концепту, субстрату та структури міської правової системи відкриває можливості для її віднесення до числа загально визнаних правових систем та категорій загальнотеоретичної юриспруденції. Це, з одного боку, створює перспективи для розвитку міського права як сучасного правового феномену, його виокремлення та інституціоналізації в юридичній науці та практиці, а з іншого – сприяє розширенню уявлень про урбаністичну складову правового розвитку, яка усе частіше впливає на правове, державне та міжнаціональне життя суспільства. Автономізація міського права у вигляді міської правової системи є запорукою сталого розвитку сучасних українських міст, самоврядність яких має вийти на новий правовий та інституційний рівень – рівень міської правової системи.

Саме тому поглиблення теоретичних уявлень про міське право та міську правову систему є актуальним та необхідним напрямком правових до-

сліджень. Дослідження компонентного складу міської правової системи з позицій загальнотеоретичної юриспруденції має заповнити простір між його історичними витокami та втіленням у нормативній сфері. Це дозволить сформулювати концепцію міського права як автономної правової системи, що забезпечує ефективне функціонування міста у сучасних умовах.

Виявлення компонентів міської правової системи є можливим на підставі розробок у загальній теорії держави і права таких учених як О. Скакун, Ю. Оборотов та ін., а також досліджень міста як правового феномену у галузевій юриспруденції, а саме у роботах: Ю. Делії, Р. Джабраїлова, І. Ізарової, О. Квасніцької, В. Шкабаро та ін.

Розробленим є компонентний склад правової системи як теоретичної моделі, але існує деяка різниця між назвами окремих складових. Так, О.Ф. Скакун виділяє нормативний, ідеологічний, функціональний, комунікативний та інституційний елементи в структурі правової системи [1]. При цьому інституційний елемент охоплює «суб'єктів права, які мають властивості нормативності, тобто суб'єктивні права та юридичні обов'язки». Така структура використовується досить часто при дослідженні правових систем різного рівня. Але альтернативною та, як видається, більш вдалою є точка зору, яка представляє компоненти правової системи, які виділені за такими на-





прямами: нормативний, ідеологічний, комунікативний, що співпадають з попереднім структуруванням як за назвою, так і за змістом, який вкладається в їх розуміння. Крім того, виділяється статусний компонент, який представляє собою систему суб'єктів; та інституційний, який пов'язаний з функціонуванням системи правотворчих та правозастосовних органів [2].

Вважаємо, що статусний компонент (підсистема) міської правової системи має бути особливо ретельно аргументований, з огляду на те, що у склад суб'єктів пропонується включити міста, органи місцевого самоврядування, територіальні громади, міські органи самоорганізації населення та городян. Причому наявність міста серед суб'єктів права не може обмежуватися лише здатністю реалізовувати суб'єктивні права та юридичні обов'язки, тобто мати міську правосуб'єктність, але й дає змогу вважати місто учасником конкретних суспільних правовідносин. Наприклад, Р.А. Джабраїлов вважає, що «місто як єдиний власник є більш вигідною конструкцією порівняно з існуючим власником – територіальною громадою». Доводиться доцільність визнання міста суб'єктом права комунальної власності, а органи місцевого самоврядування, у свою чергу, здійснювали б повноваження власника від імені та в інтересах міста щодо об'єктів права комунальної власності, а щодо об'єктів права власності Українського народу – повноваження територіальної громади [3].

У конституційному праві місто вважається самостійним та самодостатнім суб'єктом конституційних правовідносин, але правосуб'єктність міста характеризується наявністю прав та обов'язків у міської територіальної громади. Тобто йдеться про своєрідну трансправосуб'єктність міста, оскільки воно виконує свої функції не безпосередньо, а через діяльність інших суб'єктів – міську територіальну громаду та її органи місцевого самоврядування. Деліктоздатність міст зумовлюється юридичною

відповідальністю органів та посадових осіб міста перед територіальною громадою, державою та фізичними і юридичними особами [4].

З огляду на таке використання категорій правосуб'єктності та деліктоздатності, стає незрозумілим, чому деліктоздатність міста, яка зазвичай включається поряд із правоздатністю та дієздатністю до структури правосуб'єктності належить органам та посадовим особам міста, а правоздатність та дієздатність здійснює територіальна громада. До того ж сучасною ілюстрацією деліктоздатності міста, а не його жителів (територіальної громади) або органів місцевого самоврядування є подання щодо визнання банкрутом міста Детройт, хоча при цьому більшість городян міста теж опиняється за межею бідності. Так, заяву про банкрутство Детройту було подано кризовим керівником міста у липні 2013 року, а у грудні цього ж року місто було визнано банкрутом. Далі процедура буде відбуватися згідно з главою 9 розділу 11 кодексу про банкрутство США. Новий статус захищає місто від чисельних кредиторів, але є незмінним той факт, що серед кредиторів – жителі самого міста. Кредитори будуть домовлятися про повернення боргів, що швидше за все буде пов'язано з підвищенням податків, скороченням держслужбовців, їх пенсійних збережень до 10%, розпродаванням власності, що належить місту (можливо це будуть головні активи міста – колекція картин в Музеї мистецтв або така історична пам'ятка як форт Уейн).

Безперечно, такі поняття, як місто, територіальна громада та органи місцевого самоврядування є тісно взаємопов'язаними. Але коли вони розглядаються як суб'єкти певних правовідносин, жодне з цих понять не може бути замінене іншим. Із цього приводу доволі слушною є думка щодо різниці між суб'єктом права державної власності та суб'єктом права комунальної власності за законодавством України, тобто між державою Україна та





територіальною громадою. Ці суб'єкти не можуть бути визнані рівнозначними власниками хоча б тому, що держава – це певне політико-правове утворення, а територіальна громада – це сукупність жителів певного населеного пункту. Виходить, що територіальні громади одночасно виступають як суб'єкти права комунальної власності та у складі народу здійснюють повноваження суб'єкта права власності українського народу. Ще складнішим виявляється статус органів місцевого самоврядування, тому що вони здійснюють одночасно повноваження власника від імені та в інтересах як народу, так і територіальної громади як складової народу [5].

Формування міської правової системи веде до ствердження міст, органів місцевого самоврядування, територіальних громад, міських органів самоорганізації населення та городян як автономних суб'єктів права, які реалізують свою правосуб'єктність не лише в контексті муніципального, господарського або конституційного права, але й шляхом створення особливої системи правових нормативів, інститутів, які функціонують на основі особливої міської правової свідомості та правової культури. Це пов'язано з необхідністю нормативного визначення правового статусу міста та інших інститутів міського права як на державному, так і на інтегративному та міждержавному рівнях.

Дослідження фундаментальних засад міської правової системи потребує залучення методологічних ідей та концепцій урбаністики, про що зазначається у Другій Європейській хартії міст. Однак в юриспруденції відсутні системні дослідження міського права у сучасних умовах. Незважаючи на існування в рамках Ради Європи Конгресу місцевої та регіональної влади та його активну нормотворчу діяльність можна констатувати наявність прогалини у цій сфері та системі теоретичних знань щодо нормативної підсистеми міської правової системи.

Міркування із загальнотеоретичних позицій дають підстави вважати, що

нормативна підсистема як компонент міської правової системи пов'язана з виокремленням системи норм та джерел міського права, в яку можуть бути включені, у першу чергу, нормативно-правові та індивідуальні акти, які регулюють правові відносини в межах міста (статuti територіальних громад міст, рішення міських рад, органів самоорганізації населення тощо). До системи джерел міського права можуть бути віднесені також нормативно-правові акти, нормативні договори, правові звичаї, юридичні прецеденти, які регулюють міські правові відносини.

Головну ланку в системі джерел міського права складають нормативно-правові акти. Нормативно-правові акти, які входять до системи джерел міського права, можна умовно розділити на дві групи: державного рівня та міського рівня. До першої групи належать нормативно-правові акти держави, які регулюють окремі питання міського права. В Україні такими актами є Конституція України, Конституція Автономної Республіки Крим, Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, Земельний кодекс України, Закони України «Про місцеве самоврядування», «Про столицю України – місто-герой Київ», «Про основи містобудування», «Про Генеральну схему планування території України», «Про стимулювання розвитку регіонів» тощо.

Ще один елемент джерельної характеристики міського права як правової системи проходить процес свого становлення від обґрунтування проблем та перспектив розвитку містобудівного законодавства [6] до розгляду містобудівного права як галузі права. Пропонується визнання та необхідність створення єдиного кодифікованого акту у сфері містобудування – Містобудівного кодексу України [7]. Окрім того, серед джерел державного рівня можуть бути названі підзаконні нормативно-правові акти, зокрема, Укази Президента України «Про Раду регіонів», «Про положення про Фонд сприяння місцевому





самоврядуванню України та склад його правління», «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні», «Про впорядкування внутрішніх та зовнішніх запозичень, що проводяться органами місцевого самоврядування» тощо.

На міському рівні нормативно-правові акти у системі джерел міського права представлені статутами територіальних громад, рішеннями місцевих референдумів, нормативними рішеннями міських рад. Існування статутного права у містах сягає ще часів дії Магдебурзького права, а статут як джерело міського права – це своєрідна комунальна конституція на території функціонування відповідної громади, де закріплюються територіальні межі міста, його адміністративний поділ, структура самоврядування, особливості проведення міських виборів, референдумів, дорадчих опитувань тощо [8]. Це якраз свідчить про те, що нормативно-правові акти як джерела права на рівні міської правової системи отримують своє вираження у статутах територіальних громад, які, у свою чергу, є волевиявленням членів територіальної громади, а не держави. Тобто статут у такому розумінні є основним джерелом міського права, своєрідною міською конституцією. Статути територіальних громад мають специфічну природу, локальні особливості, зумовлені самобутністю кожного міста. Тут доречно додати, що статут територіальної громади, який є основним джерелом міського права та має вищу юридичну силу щодо нормативно-правових актів інших суб'єктів міського права, має за своїм змістом відповідати окресленому рівню. Ця проблема може бути вирішена за допомогою розробки модельного статуту територіальної громади міста.

Особливим джерелом права в міській правовій системі є договори між містами, наприклад, Договір про побратимство між Одесою і Марселем тощо, Хартія українських міст, прийнята Загальними зборами Асоціації міст України та ін. Іще один рівень міської

правової системи представлений міжнародними договірними актами, такими як Європейська хартія міст (II Маніфест нової урбаністики), Європейська хартія місцевого самоврядування, Європейська декларація прав міст, Хартія «Міста Європи на шляху до стійкого розвитку» (Ольборзька хартія), Містобудівельна хартія СНД, Міжнародна хартія про охорону історичних міст (Вашингтонська хартія), Міжнародна хартія з охорони та реставрації архітектурно-містобудівної спадщини (Краківська хартія) тощо.

Вагоме місце серед джерел міського права посідають юридичні прецеденти, існування яких пов'язують з рішеннями Конституційного Суду України. За практикою розгляду конституційних подань Конституційний Суд України прийняв близько сорока рішень, у яких піддані розгляду питання функціонування та діяльності суб'єктів міського права [9]. прикладом юридичного прецеденту можна вважати рішення Конституційного Суду про місцеве самоврядування щодо норм Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», в якому встановлено, що територіальна громада міста та територіальні громади районів у містах є суб'єктами права комунальної власності тощо.

Щодо інститутів міського права, то серед них можна визначити: інститут міського управління, інститут життєзабезпечення міста, інститут права міської власності, інститут побратимства, інститут міського планування, інститут міської скарбниці, інститут міського туризму, інститут міської екології, інститут збереження історичної спадщини міст тощо.

Компонент, який включає правотворчі та правозастосовні органи та пов'язаний із забезпеченням ефективної дії міського права, найкраще відображає свою сутність у двоскладовій назві – інституційно-функціональний. Тут можуть бути представлені такі інститути, як органи місцевого самоврядування та місцеві органи самоорганізації населення, територіальна громада,





що реалізують свої функції шляхом ухвалення рішень на місцевому рівні.

Ідеологічний компонент міської правової системи оформлюється у правовому образі міста та складається з міської правової свідомості, яка включає міську правову ідеологію (ідеї, поняття, знання індивідів, які ідентифікують себе з територією міста, про право) та міську правову психологію (почуття, емоції та переживання у сфері міського права); міської правової культури, міських правових цінностей та цінностей міського права. Серед міських правових цінностей: територіальна громада, міське самоврядування, органи самоорганізації міського населення тощо, а серед цінностей міського права: міський правопорядок, міська правова система, міський правовий простір тощо.

Система правових зв'язків та правових відносин у міській правовій системі відображається у комунікативному компоненті, в основу якого може бути покладена теорія центр-периферійних відносин. Міська правова система стосується, зокрема, регламентування правових відносин між городянином і містом та інших правовідносин у межах міста, між містами (у тому числі містами різних держав), між містом та державою та на міжнародному рівні – між державами стосовно міста, що може бути підкріплено розглядом суб'єктів міського права як учасників центр-периферійних відносин.

Обґрунтування компонентного складу міської правової системи веде до виявлення її інтегративної функції, яка полягає в інтенсифікації міждержавних взаємин, налагодженні культурної, економічної та правової взаємодії між містами. Існування компонентів міської правової системи це раз доводить теоретичне обґрунтування її категоріального статусу у юриспруденції. Ствердження міської правової системи дозволяє розкрити правовий потенціал міського співтовариства, інтенсифікувати розвиток міст з урахуванням їх специфіки.

Таким чином, міська правова система є формою та рівнем існування міського права, містить всі структурні

елементи, які характеризують її як правову систему та може бути визнана ще однією шаблоною у ряді, який містить національну, інтегративну, міжнародну, глобальну правові системи тощо.

**Ключові слова:** міська правова система, компонентний склад міської правової системи, джерела, інститути міської правової системи, міська правова культура.

*У статті на підставі використання загальної параметричної теорії систем досліджуються компоненти міської правової системи. Виявлено статусну, нормативну інституційну, ідеологічну та комунікативну складові міської правової системи. До статусного компоненту включено такі суб'єкти міського права: міста, органи місцевого самоврядування, територіальні громади, міські органи самоорганізації населення, городяни. Нормативна складова представлена як сукупність системи норм та джерел міського права. Інститутами міської правової системи є органи місцевого самоврядування, місцеві органи самоорганізації населення, територіальна громада, які реалізують свої функції шляхом ухвалення рішень на місцевому рівні. Ідеологічний компонент включає в себе правовий образ міста, міську правову свідомість, міську правову культуру, міські правові цінності та цінності міського права. Комунікативна складова містить регламентацію правових відносин між городянином і містом та інших правовідносин у межах міста, між містами (у тому числі містами різних держав), містом та державою, та на міжнародному рівні – між державами стосовно міста, що запропоновано підкріпити розглядом суб'єктів міського права як учасників центр-периферійних відносин.*

*В статье на основании использования общей параметрической теории систем исследуются компоненты городской правовой системы. Выявлены статусная, нормативная*





институциональная, идеологическая и коммуникативная составляющие городской правовой системы. К статусному компоненту относятся такие субъекты городского права: города, органы местного самоуправления, территориальные громады, городские органы самоорганизации населения, горожане. Нормативная составляющая системы норм и источников городского права. Институтами городской правовой системы являются органы местного самоуправления, городские органы самоорганизации населения, территориальные громады, реализующие свои функции путем принятия решений на местном уровне. Идеологический компонент включает в себя правовой образ города, городское правосознание, городскую правовую культуру, городские правовые ценности и ценности городского права. Коммуникативная составляющая содержит регламентацию правовых отношений между горожанином и городом, а также других правоотношений в пределах города, между городами (в том числе городами в различных государствах), городом и государством, и на международном уровне – между государствами относительно города, что предложено подкрепить рассмотрением субъектов городского права как участников центр-периферийных отношений.

*In the article the components of the city legal system are researched on the basis of the general parametrical theory of the systems. Status, normative, institutional, ideological and communicative constituents of the city legal system are defined. The status component is comprised of the cities, organs of local self-government, territorial communities, city organs of self-organization of population, townspeople as the subjects of the city law. The normative constituent is presented as an aggregate of the system of norms and sources of city law. The institutes of the city legal system are organs of local self-government, city organs of self-*

*organization of population, territorial communities, which realize their functions by making decision at the local level. The ideological component includes legal image of a city, city legal consciousness, city legal culture, city legal values and values of the city law. A communicative constituent contains regulation of legal relations between a city dweller and a city and other legal relationships within the limits of a city, between cities (including the cities of the different states), a city and the state, and at the international level – between the states in relation to a city, which is suggested to be supported by the consideration of the subjects of city law as participants of the center-periphery relations.*

#### Література

1. Скакун О.Ф. Общее сравнительное правоведение: Основные типы (семьи) правовых систем мира. – С. 47–48.
2. Колесниченко В.В. Категориальный статус правовой системы / В.В. Колесниченко // Правове життя сучасної України : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. – Одеса : Фенікс, 2011. – С. 53–54.
3. Джабраїлов Р.А. Господарська правосуб'єктність міста: теорія і практика : монографія / Р.А. Джабраїлов. – Донецьк : Ноулідж, 2010. – С. 48, 50.
4. Шкабаро В.М. Місто як суб'єкт конституційно-правових відносин / В.М. Шкабаро // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2005. – № 5 (43). – С. 105–111.
5. Джабраїлов Р.А. Господарська правосуб'єктність міста: теорія і практика : монографія / Р.А. Джабраїлов. – Донецьк : Ноулідж, 2010. – С. 49–50.
6. Квасніцька О. Містобудівне законодавство України: проблеми та перспективи розвитку / Ольга Квасніцька // Господарське право – 2008 – № 7. – С. 12–15.
7. Ізарова І. Містобудівне право як галузь права / І. Ізарова // Право України. – 2011. – № 7. – С. 229–234.
8. Делія Ю.В. Статути територіальних громад як джерело муніципального права України / Ю.В. Делія // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009 – № 9 (95). – С. 26–36.
9. Делія Ю.В. Судовий прецедент як джерело муніципального права України // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 303–308.

