

ЄВРОПЕЙСЬКЕ МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО: PRO ET CONTRA

Становлення і функціонування європейської системи місцевого самоврядування, як і процеси зближення національних правових систем, їх галузей права і законодавства, зумовлюють виокремлення нового для сучасної науки явища – європейського муніципального права. Ця галузь характеризується власним предметом, суб'єктами, джерелами, принципами, методами та інститутами. Вона одночасно характеризується рисами і міжнародного, наднаціонального права, і внутрішньодержавного, що зумовлює відповідне значення і роль у сучасному європейському правовому просторі, у контексті глобалізації та євроінтеграції. Проаналізовано особливості природи, підходи щодо визначення, предмета і структури, перспективи розвитку європейського муніципального права як самостійної галузі європейського права, галузі науки комплексного характеру і водночас як навчальної дисципліни.

Ключові слова: *європейське муніципальне право, місцеве самоврядування, територіальні громади, Рада Європи, ЄС.*

Постановка проблеми. Тенденцією європейського розвитку із ХХ ст. є посилення інтеграційних процесів, створення і реалізація інструментів європейської регіональної політики, зміцнення інститутів місцевої й регіональної демократії. Останні відображаються в умовах становлення європейської системи місцевого самоврядування, європейської системи захисту прав людини тощо. Досвід демократичних реформ європейських країн дозволяє виокремити шляхи оптимізації їх територіальної організації влади, активізації правосуб'єктності територіальних громад, децентралізації влади, що покладає особливі завдання на так звані «регіональні та місцеві структури» в Німеччині, Іспанії, Італії, Франції і т. д.

Галузь муніципального права відповідної держави, її правової системи розвивається не відокремлено, автономно чи абстрактно, як і інші галузі права, а в контексті та з урахуванням тенденцій глобалізації, європейського регіоналізму, міжнародно-правових зобов'язань конкретної держави, правотворчої і правозастосовної діяльності міжнародних організацій, їх держав-членів тощо.

Стан дослідження. Питання розвитку муніципального права, його окремих аспектів є предметом досліджень і вітчизняних учених

(М. Баймуратов, О. Батанов, А. Колодій, В. Кравченко, О. Копиленко, В. Погорілко, О. Скрипнюк, В. Шаповал та ін.), і зарубіжних (Т. Вюртенбергер, М. Кітінг, О. Кутафін, О. Кокотов, В. Маркуц, С. Ліпсет, М. Пешин, М. Портер, В. Роккан, Е. Томпсон і т. д.). Однак практично немає наукових робіт, присвячених саме Європейському муніципальному праву (СМП), обґрунтуванню його концептуальних засад, поняттєвих категорій і т. д.

Мета статті полягає у тому, щоб проаналізувати процес становлення і розвитку європейського муніципального права, визначити його поняття, особливості природи і структури.

Виклад основних положень. Як відомо, у більшості національних правових систем виокремлюється самостійна галузь – муніципальне право. Його визначають як сукупність правових норм та інститутів, які регулюють суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування. Причому у країнах континентально-європейської традиції – на підставі конституцій, законів та інших нормативно-правових актів, а в країнах англо-саксонської муніципальної традиції – відповідно до створених у межах правової системи легітимних форм права: прецедентів, угод, звичаїв і доктрин [2, с. 50–59].

В об'єктивному розумінні муніципальне право виступає як сукупність правових актів, які покликані забезпечувати функціонування органів і посадових осіб місцевого самоврядування. У суб'єктивному – сутність цієї галузі права полягає у тому, що це засіб забезпечення насамперед прав і свобод людини у сфері місцевого самоврядування. Іншими словами, якщо не існує прав і свобод у цій сфері, відповідно не існує муніципального права. І суб'єктивне значення цієї галузі перекликається з положеннями теорії вільної громади, де природні права і свободи людини та громадянина виконали ключову роль.

Муніципальне право у системі права будь-якої країни ґрунтується на існуючій системі місцевого самоврядування, моделі місцевого самоврядування. Різноманітними є і підходи щодо назви цієї галузі. Поряд із муніципальним правом для позначення цього явища використовують також й інші назви: «комунальне право», «муніципальне статутне право», «локальне (місцеве) право», «право місцевого самоврядування» тощо.

Зазначимо, що існують різні методологічні підходи до визначення поняття «муніципальне право» і його предмета у інших країнах. Його розглядають як комплексну галузь [10–11], як підгалузь конституційного права, як конституційне локальне (місцеве) право.

Сучасні європейські дослідження, які здійснюються і окремими вченими, і в межах міжнародних регіональних організацій, підкреслюють зв'язок комунального права з найменшими територіальними утвореннями – комунами, які є суб'єктами широкого спектру відносин внутрішньодержавного та міжнародного масштабу. Муніципальне право вживається у ширшому контексті і пов'язано не лише з комунами, а й з іншими територіальними утвореннями, які визначаються суб'єктами чи об'єктами певного кола відносин, пов'язані з реалізацією владних повноважень з метою задоволення місцевих, іноді регіональних потреб, реалізацією державних функцій на локальному, субрегіональному рівнях.

Останнім часом з'являються спроби учених розглядати процес розвитку галузей права в контексті розвитку глобалізаційних, євроінтеграційних процесів, в умовах взаємодії національних правових систем і т. д. [4; 15]. Тому можна погодитись, що феномен місцевого самоврядування є продуктом синергії національного і міжнародного правопорядків [1, с. 24–25]. Такий висновок може стосуватись і згаданої європейської системи місцевого самоврядування, що становить об'єкт регулювання означеної галузі.

На нашу думку, можна погодитись із дослідниками щодо потреби виокремлення європейського конституційного права. Але різняться підходи стосовно визначення його сутності. Р. Колишко аналізує місце і регіональне самоврядування лише як принцип європейського конституційного права. Незаперечна його теза про розвиток загальноєвропейського конституційно-правового законодавства про організацію держави, взаємовідносини їх органів влади у контексті співвідношення національного та європейського законодавства. При цьому істотними суб'єктами подібної уніфікації на основі принципу субсидіарності є РЄ та ЄС [8, с. 113–115]. Інші дослідники використовують це поняття тільки щодо Євросоюзу, виокремлюють європейське конституційне процесуальне право (європейський конституційний процес), щоправда, у контексті права ЄС, після підписання Лісабонського договору [9, с. 52–53].

Загалом поглиблення інтеграційних процесів може призвести до суттєвих змін державного устрою, організації та функціонування основних інститутів влади, правових систем держав-членів ЄС, як наслідок – потребує розробки нових правових формул, які закріплюють таку співпрацю. Означена позиція може існувати, проте можна трактувати поняття ЄМП у ширшому ракурсі, не обмежуючись ЄС.

Це стосується й однорідного явища – європейського права, відзначається різноманітність підходів щодо визначення його сутності і змісту.

Так, європейське право розглядають як регіональне право, відмінне від міжнародного тим, що створює спеціальний регіонально-правовий режим правового регулювання, імплементується у правові системи країн-членів ЄС [3; 12–14]. Однак можна не цілком погоджуватись із тим, що дія його поширюється виключно на території країн-членів ЄС. Тут воно практично ототожнюється з правом ЄС. Європейське право є ширшим поняттям. Вважається доцільним заперечити ототожнення європейського права з європейським («комунальним») правом. Йдеться про особливий нормативно-юридичний комплекс, покликаний урегулювати відносини в рамках ЄС [5].

Аналогічно є підстави для дискусій щодо структури європейського (комунального) права, яка охоплює: 1) право Європейських Співтовариств; 2) право Європейського Союзу; 3) положення Конвенції про захист прав людини і основних свобод, прийнятої в рамках РЄ [4; 7]. Аргументами заперечення цього підходу є його обмеженість і неточність, поширена плутанина щодо визначення низки джерел права РЄ як джерел права ЄС чи інших структур. Можна навести також приклади, коли європейське право розглядається у контексті виключно держав-членів РЄ.

Незалежно від згаданих підходів, актуальним є дослідження процесу становлення ЄМП, визначення його природи і сутності, предмету, джерел і функцій, а також суб'єктів і структурних елементів.

Обґрунтовуючи авторську концепцію *європейського муніципального права*, спробуємо його визначити як самостійну галузь комплексного полісистемного характеру, завданням якої є регулювання організації та функціонування європейської системи місцевого самоврядування (ЄСМРС). У широкому значенні останню можна трактувати як сукупність основних структурних елементів, суб'єктів і форм здійснення місцевого та регіонального самоврядування, через які сучасні європейські країни, їх територіальні громади і населення, а також відповідні місцеві та регіональні органи влади забезпечують реалізацію права на самоврядування, надані їм функції, повноваження і несуть за їх невиконання або неналежне виконання встановлену відповідальність. У вузькому значенні ЄСМРС становить сукупність міжнародно-правових стандартів, інструментів співробітництва, що створюються і реалізуються за участю РЄ, ЄС, ОБСЄ, ОЧЕС і т. д. у сфері місцевого та регіонального самоврядування.

ЄМП є відображенням, відповідним правовим оформленням існування ЄСМРС, одночасно характеризується рисами і міжнародного права, наднаціонального права, і внутрішньодержавного права, що зумовлює відповідне значення і роль у сучасному європейському правовому просторі.

Її можна розглядати як самостійну галузь європейського права, галузь науки комплексного характеру і водночас як навчальну дисципліну. Визначаючи ЄМП як галузь європейського права, слід підкреслити, що це сукупність відповідних міжнародно-правових норм, які виражають волю й інтереси європейської спільноти, держав європейського континенту, їх територіальних громад, АТО, населення, а також наднаціональних утворень і міжнародних організацій, діяльність яких спрямована на врегулювання суспільних відносин у сфері місцевого та регіонального самоврядування, забезпечення та реалізації ЄСМРС.

З огляду на це, розглянемо предмет ЄМП. У його межах можна виокремити широке коло суспільних відносин у європейському громадянському просторі, а саме – між державами, міжнародними організаціями міжурядового і неурядового характеру, юридичними і фізичними особами, територіальними громадами. Згадані відносини виникають на багатосторонньому, міждержавному та інших міжнародних рівнях. Визначимо серед основних функцій ЄМП, з огляду на природу цієї галузі, регулятивну, охоронну, інформаційну, інтегративну й інші функції.

Відтак розглянемо систему цієї галузі як сукупності взаємопов'язаних структурних елементів – норм, інститутів, підгалузей. Наприклад, серед інститутів європейського муніципального права варто виділити: інститут виборчого права; інститут референдного права; інститут регіонального/просторового планування; інститут прикордонного співробітництва; інститут міжрегіонального співробітництва; інститут транскордонного співробітництва; інститут демократичного врядування; інститут побратимства; інститут муніципальних прав та обов'язків людини і громадянина; інститут муніципальної відповідальності і т. д. Ймовірно, є підстави виокремлювати не як інститути, а підгалузі європейського муніципального права виборче право, референдне право, право транскордонного співробітництва, європейське муніципальне процесуальне право.

Важливо підкреслити ту особливість ЄМП, що дозволяє в його системі поєднувати і водночас розмежувати:

– інституційне право (норми, які закріплюють політичну, адміністративну і юридичну організацію, стосуються статусу, функцій

і повноважень різних органів та інститутів організацій (зокрема ЄС, Ради Європи, відповідних національних і наднаціональних органів);

– матеріальне право (норми, які регулюють поведінку і діяльність індивідів, об'єднань, спільнот, організацій, держав у різних сферах, які входять у сферу застосування європейських угод, договорів двостороннього характеру, національне законодавство, зокрема локальні і статутні норми).

Як галузь науки ЄМП становить систему наукових ідей, концепцій і теорій, знань, які розкривають закономірності становлення, еволюції цієї галузі, стандарти місцевого та регіонального самоврядування, муніципальної влади, муніципальних прав особи, порядок їх реалізації, загальні положення про статус територіальних громад, діяльність їх органів і посадових осіб, міжмуніципальне співробітництво, а також особливості ЄМП як галузі права. Вона певною мірою може бути визначена як міждисциплінарна наука, що вивчає інститути, принципи і норми ЄМП, його місце і роль у системі права, механізми реалізації норм та інститутів окресленої галузі, її еволюцію.

Звісно, ЄМП має власні методи, принципи, історію розвитку, однак їх аналіз може бути предметом окремої наукової праці.

Доцільно запровадити і вивчення навчальної дисципліни комплексного характеру – ЄМП. Йдеться про систему знань, отриманих наукою ЄМП та вироблених практикою становлення, організації і функціонування місцевого та регіонального самоврядування, ЄСМРС, що враховує узагальнену практику введення відповідних навчальних дисциплін у вищих навчальних закладах європейських країн. Предмет її вивчення становить та частина знань, яка необхідна для підготовки майбутніх правознавців, юристів-міжнародників тощо.

У будь-якому випадку становлення і розвиток ЄМП, ЄСМРС дозволяють розширити форми співпраці існуючих суб'єктів національного права і міжнародного права, європейського права, права ЄС тощо. Йдеться, наприклад, про прикордонну і транскордонну діяльність у формі еврорегіонів та інших об'єднань якісного, нового правового порядку і статусу, порівняно з попередніми історичними періодами. Відомий раніше інститут побратимства набуває принципово нових суб'єктно-предметних ознак, як і інститут правосуб'єктності територіальних громад, інших суб'єктів муніципально-правових відносин, статус їх органів влади і посадових осіб.

Висновки. Якщо стверджувати про особливості галузі муніципального права у європейських країнах, то, безумовно, вони мають

і багато спільного, і характеризуються відмінностями. Однак процес міжнародно-правового співробітництва, зокрема європейський рівень, зближення національних правових систем, гармонізація муніципального права і законодавства окремих країн з існуючими європейськими стандартами у цій сфері зумовили становлення європейського муніципального права. Проте, з огляду на те, що природа муніципального права у внутрішньодержавному праві має певною мірою суперечливий характер, існують різноманітні моделі, системи і концепції місцевого і регіонального самоврядування, можна натрапити на протилежні точки зору – від підтримки до заперечення європейського муніципального права. Сподіваємось, що у перспективі ця проблема стане об'єктом наукових дискусій і сприятиме виникненню нових прогресивних ідей, концепцій і теорій у цьому напрямі.

-
1. Баймуратов М. О. Феноменологія місцевого самоврядування: синергізм національного та міжнародного правопорядків / М. О. Баймуратов // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. – 2009. – № 2 (11). – С. 24–29.
 2. Батанов О. В. Муніципальне право зарубіжних країн: навч. посібник: у 2 ч. / О. В. Батанов, В. М. Кампо; за заг. ред. П. Ф. Мартиненка. – Ч. 1. – К.: Знання України, 2005. – 148 с.
 3. Гелрігел М. Європейське право: пер. з нім / М. Гелрігел. – К.: К.І.С., 2008. – С. 29.
 4. Европейский Союз: сборник международных терминов из области права и управления. (Europäische Union). – Т. 3. – Мюнхен, 1998. – 384 с.
 5. Европейское («коммунальное») право. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://slovari.yandex.ru>
 6. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение прав человека: уч. для вузов / под ред. Л. М. Энтина. – М.: Норма, 2007.
 7. Европейское правовое пространство. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://slovari.yandex.ru>
 8. Колишко Р. А. Місцеве та регіональне самоврядування як принцип європейського конституційного права / Р. А. Колишко // Вісник Київ. ун-ту. Актуальні проблеми міжнародних відносин. – 2002. – Вип. 36 (ч. II). – С. 113–117.
 9. Кондратович Н. М. Некоторые аспекты европейского конституционного процесса / Н. М. Кондратович // Национальная государственность и европейские интеграционные процессы. В 2 т. Т. 2: Проблемы унификации законодательства в Содружестве Независимых Государств и Европейском Союзе: сб. науч. тр. / ред.: С. А. Балашенко и др. – Мн.: Изд. центр БГУ, 2008. – С. 52–53.
 10. Муніципальне право зарубіжних стран (сравнительно-правовой анализ): учебное пособие для вузов. – М.: Мир, 2006. – 752 с.

11. Муниципальное право Российской Федерации: учебник / под ред. Ю. А. Дмитриева. – 2-е изд. – М.: Профобразование, 2000. – С. 385.

12. Право Европейского Союза: учебник для вузов / под ред. С. Ю. Кашкина. – М.: Юристъ, 2002. – 925 с.

13. Право Европейского Союза: учеб. пособие. – Изд. третье, перераб. и доп. / А. О. Четвериков, С. Ю. Кашкин, П. А. Калининченко, Е. А. Чегринец, А. В. Жупанов, А. В. Кондратьев. – М.: Проспект, 2011.

14. Право Європейського Союзу: навч. посібник / за ред. В. М. Бєщастного, В. П. Філонова, І. Я. Тодорова та ін. – Донецьк, 2011.

15. Урсул А. Д. Глобализация права и глобальное право: концептуально-методологические проблемы / А. Д. Урсул // Право и политика. – 2012. – № 8.

Каминская Н. В. Европейское муниципальное право: pro et contra

Становление и функционирование европейской системы местного самоуправления, как и процессы сближения национальных правовых систем, их отраслей права и законодательства, обуславливают выделение нового для науки явления – европейского муниципального права. Эта отрасль характеризуется собственным предметом, субъектами, источниками, принципами, методами и институтами. Она одновременно характеризуется чертами международного права, наднационального права, так и внутригосударственного права, что обосновывает соответствующее значение и роль в современном европейском правовом пространстве, в контексте глобализации и евроинтеграции. Проанализировано особенности сущности, подходы к определению предмета и структуры, перспективы развития европейского муниципального права как самостоятельной отрасли европейского права, отрасли науки комплексного характера и учебной дисциплины.

Ключевые слова: европейское муниципальное право, местное самоуправление, территориальные общины, Совет Европы, ЕС.

Kaminska N. V. European municipal law: pro et contra

In our opinion, contemporary issues in law science explore new methodological terms, based on the principles of formation and functioning of the European system of local self-government, as well as the processes of convergence of national legal systems, their branches of law and legislation that determine the emphasis of the new phenomenon for the modern science which is European municipal law. It is characterized by traits of international law, supranational law and national law that determine the appropriate value and role in modern European legal space, as well as in the context of globalization and European integration. The article defines the subjects, sources, principles, methods and institutions of European municipal law, the features of its nature, approaches to definition, subject and structure, prospects of development as an independent area of European law, the science of complex nature and an academic discipline.

Key words: European municipal law, local self-government, territorial communities, Council of Europe, EU.

Стаття надійшла 29 серпня 2014 року