

## Розділ 2

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО. МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 342:352.075(477)

Р. Б. Бедрій

## РОЗВИТОК ТА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

*Проаналізовано розвиток муніципальної господарської діяльності на українських землях та сформульовано її поняття, вказано напрями удосконалення конституційно-правового забезпечення управління муніципальним господарством в Україні. Зокрема зазначено, що покращення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, а саме через збільшення надходжень до місцевих бюджетів, потребує розвитку комунального сектора економіки, що означає створення сприятливих умов, включаючи конституційно-правове забезпечення, для ефективної господарської діяльності суб'єктів місцевого самоврядування. Зроблено висновок, що використання прогресивного історичного досвіду здійснення господарської діяльності є важливим та доцільним для моделювання реформ місцевого самоврядування та муніципально-господарства в Україні.*

**Ключові слова:** територіальна громада, органи місцевого самоврядування, комунальна власність, конституційно-правове забезпечення, муніципальна господарська діяльність, комунальний сектор економіки.

**Постановка проблеми.** Сьогодні в Україні існує нагальна потреба реформування системи місцевого самоврядування. Слід зазначити, що упродовж останніх років з'явилися різноманітні моделі та концепції щодо здійснення реформи у цій сфері. Серед основних цілей такої реформи, безперечно, є покращення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, зокрема через збільшення надходжень до місцевих бюджетів. На практиці це потребує розвитку комунального сектора економіки [1, с. 8], що означає створення сприятливих умов для ефективної господарської діяльності суб'єктів місцевого самоврядування. Для того, щоб визначити подальші напрями удосконалення муніципальної господарської діяльності в Україні, потрібно з'ясувати

особливості її виникнення та розвитку, а також поняття та конституційно-правове забезпечення цієї діяльності.

**Стан дослідження.** Необхідно зазначити, що питання права комунальної власності, участі територіальних громад у господарських правовідносинах, проблеми організаційно-правових відносин місцевих рад із підприємствами (об'єднаннями) були предметом досліджень вчених-правників, а саме: В. І. Борденюка, О. О. Первомайського, Р. Ф. Гринюка, К. І. Апанасенка, Р. А. Джабраїлова, В. А. Устименка, П. Ф. Гураля, Ю. М. Тодики, В. К. Мамутова, О. В. Батанова та інших. Проте можна визнати, що нині немає комплексних досліджень, присвячених розвитку та конституційно-правовому забезпеченню муніципальної господарської діяльності в Україні.

**Мета** статті спрямована на дослідження еволюції муніципальної господарської діяльності на українських землях, визначення її поняття та конституційно-правового забезпечення.

**Виклад основних положень.** Термін «муніципальний» уперше вжито в Законі «*Lex municipalis*» Юлія Цезаря 45 року до н. е. Він започаткував нормативне застосування термінів «муніципалітет», «муніципальний», що походять від латинського «*municipium*» («*munis*» – тягар, а «*capio*», «*recipio*» – беру, приймаю) [2, с. 85]. Щодо взаємозв'язку слів «муніципальний», «комунальний», то вони використовуються як рівнозначні стосовно самоврядних відносин [3, с. 33]. Тобто термін «муніципальний» традиційно вживається як синонім терміна «комунальний».

Перші ознаки муніципального господарства почали з'являтися ще з давніх часів. Відтак у Римській імперії муніципії (лат. *municipium*) були містами, підпорядкованими столиці. Коли ж володіння Риму збільшилися настільки, що не усі завойовані міста могли належати до сфери його міського управління, у 384–338 рр. до н. е. був створений особливий вид міст, самостійних у своєму внутрішньому управлінні [1, с. 9]. Міські громади мали права юридичних осіб та вважалися суб'єктами права комунальної власності [4, с. 87]. Слід зазначити, що, незважаючи на обмеження самостійності муніципій з кінця II ст., істотні риси римського міського устрою збереглися аж до середніх віків.

У Середньовіччі у Франції сформувались самоврядні міські громади – комуни (*communes*), які були самостійними у своєму внутрішньому житті. Комуни організовувалися в автономні міські республіки, малі держави в державі. Однак їх існування було можливим лише за середньовічного феодального ладу [2, с. 85].

Проте ще в античну епоху місто, будучи єдиним територіально-господарським «організмом», забезпечувало свою життєдіяльність.

Йдеться насамперед про здійснення функції раціонального господарювання, сутність якого полягає в ефективному використанні власності міста для задоволення потреб його жителів. Варто зазначити, що у відповідних актах періоду стародавнього Риму був регламентований правовий режим колективної власності, близької за своїм характером до комунальної власності. Основним завданням колективної власності було задоволення спільних потреб громади як власника [5, с. 10].

Починаючи з другої половини X ст., можна стверджувати про формування міської громади в Києві. Відтак у «Повісті минулих літ» (983 р.) вперше згадується про Київське віче [6, с. 104]. Як зазначає П. Ф. Гураль, територіальні громади міст Київської Русі, порівняно з сільськими, були більш складними та різноманітними [7, с. 30]. Крім того, дослідник вказує, що у давньоруських міських громадах успішно розвивалися ремесла (деревообробка, каменерізна справа, ткацтво, ювелірне виробництво, косторізне ремесло та інші), які були розраховані на постійний попит на відповідні вироби [7, с. 66]. Тобто, можемо говорити про міський ринок та господарські відносини у містах Київської Русі.

На середину XIII ст. припадає виникнення та розвиток міст на Галицько-Волинських землях. Як зазначають львівські дослідники В. Кульчицький, Б. Тищик та І. Бойко, у Галицько-Волинській державі налічувалось понад 80 міст, серед яких найбільші – Береста (тепер Брест), Володимир, Галич, Львів, Перемишль, Холм та інші. Зокрема перша літописна згадка про Львів датується 1256 р. [8, с. 170].

У період Середньовіччя діяло декілька систем міського права – магдебурзьке, любекське, гамбурзьке тощо [5, с. 11]. Також, як вказує М. Кобилецький, на українських землях використовувався різновид магдебурзького права – кульменське (хельмінське) право, що характеризувалось ще більшим впливом римського права [9, с. 11]. Проте в багатьох українських містах, зокрема й Києві, впродовж декількох сторіч діяло саме магдебурзьке (або німецьке) міське право, що врегульовувало серед інших і господарські внутрішньоміські відносини. На думку В. Устименка, магдебурзьке право можна розглядати як первинну правову основу розвитку відносин міської власності [5, с. 12].

Загалом магдебурзьке право починає поширюватись на українські міста з XIV ст. Щодо господарської діяльності муніципальних структур у таких містах, то місцеві ради розпоряджались усім міським майном, видаючи розпорядження. Виручені кошти спрямовувались на оплату праці службовців, на будівництво доріг, мостів, лазень, шкіл, адміністративних споруд, на розвиток торгівлі та підтримання чистоти

в місті. До повноважень ради належали також контроль за діяльністю міських цехів [6, с. 105–106].

Певну роль у регламентації господарської діяльності міст на українських землях, що входили до складу Російської імперії, виконала «Жалувана грамота» 1785 р. Проте, попри великі сподівання проурядових імперських кіл на те, що «Жалувана грамота» сприятиме виникненню міського самоврядування, цього не відбулося через панування кріпосного права, свавілля царських чиновників та ігнорування законності в усіх сферах громадського життя [7, с. 266].

Згідно з міським положенням 1870 року до функцій органів міського самоуправління належали питання: водопостачання, каналізації, вуличного освітлення, озеленення, спорудження будинків, тротуарів, громадських споруд тощо [1, с. 11]. Крім того, здійснювались певні заходи з розвитку транспортної мережі, місцевої промисловості, торгівлі. Почали створюватись муніципальні підприємства, зазвичай у галузях водопостачання, газопостачання, електропостачання, міського транспорту тощо [1, с. 12].

Загалом територіальна громада на українських землях, що входили до складу Російської імперії, не мала змоги розвивати свої самоврядні функції та повноваження (зокрема і у сфері господарської діяльності), перетворюючись на одну з ланок системи державного управління російської царської влади [7, с. 267].

Варто зазначити, що у другій половині XVIII ст. усі західноукраїнські землі (Галичина, Буковина, Закарпаття) опинилися під владою Австрійської імперії. Австрійська політика на західноукраїнських землях зводилась до експлуатації їх природних багатств, мала колоніальний характер і була спрямована на використання цих земель як сировинного придатку до промислових регіонів Австрії. Проте революція 1848 р. сприяла поступовому поверненню Австро-Угорської імперії до конституціоналізму, а закони від 17 березня 1849 р. та від 5 березня 1862 р. виконали позитивну роль у підвищенні ролі територіальної громади, розвитку місцевого самоврядування та пожвавлення муніципальної господарської діяльності у всіх коронних землях, зокрема у Галичині [7, с. 331].

Відтак вже в кінці XIX ст. – на початку XX ст. у західноукраїнських землях значно розширилися значення та господарські функції територіальних громад щодо охорони та розпорядження майном, контролю за проведенням торгів, благоустрою селянських садиб тощо [7, с. 332]. Тобто можна стверджувати про становлення на цій частині України демократичних елементів місцевого самоврядування та муніципального господарства.

У іншій частині України після революційних подій 1905 р. почали відбуватись позитивні зміни щодо розвитку комунального сектора. Зокрема, Київський всеросійський з'їзд міських діячів ухвалив одностайне рішення щодо комуналізації майна, результатом якого було переведення у комунальну власність до 1914 року майже всіх водогонів та близько 50% електростанцій [1, с. 12].

Отже, з кінця XIX ст. – початку XX ст. українські міста розпочали досягати рівня європейських муніципалітетів. Мається на увазі створення власних комунальних підприємств та отримання доходів від їх діяльності, що становили основну частину міських бюджетів. Проте розвиток міського господарства на українських землях був призупинений Першою світовою війною, а більшовицький переворот 1917 р. спричинив ліквідацію на більшій частині України не лише приватної, а й комунальної власності.

Комунальна власність знову виникає після прийняття Декларації про державний суверенітет України та початку ринкових реформ. Конституція України 1996 р. закріпила у ст. 142 положення, що матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, які є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Тобто, все це за Конституцією є власністю територіальних громад.

З огляду на наведене, можна виокремити такі етапи становлення та розвитку муніципальної господарської діяльності:

- 1) давні часи: зародження у Римській імперії перших ознак муніципального господарства;
- 2) середньовічний період: регулювання магдебурзьким правом внутрішньоміських господарських відносин;
- 3) довоєнний (дореволюційний) період: масштабна «комуналізація» майна на українських землях;
- 4) радянський період: одержавлення усього майна;
- 5) період незалежної України: законодавче закріплення інституту комунальної власності та муніципальної господарської діяльності.

Дослідження особливостей муніципального господарства у зазначені історичні періоди дає змогу зробити висновок про ефективність господарської діяльності на місцевому рівні до встановлення на українських землях радянської влади та одержавлення усього, зокрема і комунального майна.

Загалом же, вбачається, що використання прогресивного історичного досвіду здійснення господарської діяльності є важливим та

доцільним для моделювання реформ місцевого самоврядування та муніципального господарства в Україні.

Отже, під муніципальною господарською діяльністю слід розуміти зорієнтовану на вирішення соціальних питань діяльність територіальних громад, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів (унітарних комунальних підприємств тощо), розташованих на території муніципального утворення, незалежно від форм власності, яка має комплексний, взаємопов'язаний характер та спрямована на задоволення життєдіяльності населення і реалізацію програм соціально-економічного розвитку муніципального утворення.

Управління ж господарською діяльністю в комунальному секторі економіки здійснюється через систему організаційно-господарських повноважень територіальних громад та органів місцевого самоврядування щодо суб'єктів господарювання, які належать до комунального сектора економіки. Нагадаємо, що такі повноваження закріплені у ст. 143 Конституції України, де зазначено, що територіальні громади безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю тощо [10].

Це конституційне положення розкрито у ст. 60 Закону про місцеве самоврядування в Україні, де йдеться про те, що місцеві ради та їх виконавчі органи від імені та в інтересах територіальних громад здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, зокрема виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати і купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження тощо [11]. Тобто, можемо стверджувати про регламентацію повноважень суб'єктів місцевого самоврядування щодо здійснення господарської діяльності.

Як слушно зазначає П. Ф. Гураль, часто у зв'язку зі здійсненням зазначених повноважень виникають істотні проблеми, коли органи місцевого самоврядування та їх посадові особи намагаються задля вирішення поточних потреб продати чи відчужити в інший спосіб важливі об'єкти комунальної власності, а саме землі, що є власністю територіальної громади [7, с. 442]. У зв'язку з цим, науковець пропо-

нує встановити спеціальний правовий режим комунальних земель, який би гарантував їх вільний розвиток на найближчих 100 років і більше, оскільки через певний час приватизовані землі доведеться викуповувати у приватних власників [7, с. 442].

**Висновки.** Загалом комунальний сектор економіки в Україні потребує ґрунтовної модернізації, включаючи належне конституційно-правове забезпечення. Насамперед можна виокремити такі проблемні блоки, як розвиток комунального підприємництва, удосконалення конституційно-правового регулювання використання комунальної власності, корпоратизація комунального сектора, міжмуниципальна інтеграція. Для покращення ситуації вбачаються такі напрями удосконалення конституційно-правового забезпечення управління муніципальною господарською діяльністю з боку органів місцевого самоврядування України: реалізація принципу ефективності управління розвитком муніципальної господарської діяльності через раціональне використання місцевих ресурсів; становлення конституційно-правового розуміння муніципальної господарської діяльності та створення належних умов для формування й функціонування її суб'єктів; закріплення в Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» права територіальних громад окремих населених пунктів на об'єднання з метою формування життєздатної територіальної громади та, відповідно, повноцінного комунального сектора економіки; закладення в основу формування виконавчих органів місцевого самоврядування не галузевого, а функціонального принципів; формування належного ресурсного забезпечення територіальних громад, що є необхідною умовою їх фінансово-економічної автономії та ефективної господарської діяльності.

1. Джабраїлов Р. А. Правовий статус суб'єктів господарювання комунального сектора економіки: монографія / Р. А. Джабраїлов, Ю. А. Дурнєва. – Донецьк: ДонУЕП, 2013. – 233 с.

2. Михайловська К. В. Онтологічні передумови місцевого самоврядування як політичного феномену та його концептуальні версії / К. В. Михайловська // Вісник Одеського національного університету. – 2009. – № 2. – Т. 14: Соціологія і політичні науки. – С. 84–91.

3. Волков В. Щодо назви галузі права: комунальне або муніципальне / В. Волков, С. Кулакова // Право України. – 2005. – № 12. – С. 32–35.

4. Пастернак Е. К вопросу о правосубъектности территориальной громады / Е. Пастернак // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 3. – С. 87–90.

5. Устименко В. А. Власність територіальної громади міста (господарсько-правові аспекти): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид.

наук: спец. 12.00.04 «Господарське право, господарсько-процесуальне право» / В. А. Устименко. – Донецьк, 2007. – 36 с.

6. Котенко Т. Становлення та розвиток міського самоврядування м. Києва (IX–XIX ст.ст.) / Т. Котенко // Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. – 2007. – № 74–76. – С. 103–107.

7. Гураль П. Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження / П. Ф. Гураль. – Львів: Край, 2008. – 468 с.

8. Кульчицький В. Галицько-Волинська держава (1199–1349): монографія / В. Кульчицький, Б. Тищик, І. Бойко. – Львів: Бібліос, 2006. – 280 с.

9. Кобилецький М. Магдебурзьке право як джерело рецепції римського права в Україні / М. Кобилецький // Право України. – 2007. – № 8. – С. 121–125.

10. Конституція України // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // ВВР. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

### **Бедрий Р. Б. Понятие и конституционно-правовое обеспечение муниципальной хозяйственной деятельности в Украине**

*Проанализировано развитие муниципальной хозяйственной деятельности на украинских землях и сформулировано ее понятие, указаны направления совершенствования конституционно-правового обеспечения управления муниципальным хозяйством в Украине. В частности указано, что улучшение материально-финансовой основы местного самоуправления, а именно путем роста поступлений в местные бюджеты, требует развития коммунального сектора экономики, что означает создание благоприятных условий, включая конституционно-правовое обеспечение для эффективной хозяйственной деятельности субъектов местного самоуправления. Сделано вывод, что использование прогрессивного исторического опыта осуществления хозяйственной деятельности является важным и целесообразным для моделирования реформ местного самоуправления и муниципального хозяйства в Украине.*

**Ключевые слова:** *территориальная община, органы местного самоуправления, коммунальная собственность, конституционно-правовое обеспечение, муниципальная хозяйственная деятельность, коммунальный сектор экономики.*

### **Bedriy R. B. Development and Constitutional – Legal Coverage of Municipal Economic Activity in Ukraine**

*The article analyzes the development of municipal economic activity in the territory of Ukraine as well as determines its very concept, lays the emphasis on ways for improvement the constitutional and legal framework of municipal economy management in Ukraine. In particular, it has been stated that the improvement of material and financial basis of local self-government, including through increasing local revenues, requires the development of communal sector of economy, which means creating favorable conditions including constitutional and legal coverage, for the effective economic activities of local self-government. It has been concluded that*



*the application of progressive historical experience of economic activities performance is quite important and appropriate for modeling the reforms in the sphere of local self-government and municipal economy of Ukraine. The suggested definition of municipal economic activity determines it as one focused on solving social issues of local communities, local self-government bodies and other entities (unitary utilities enterprises, etc.) located within the particular municipality regardless of their ownership type, but which has a complex interrelated nature and aimed at meeting the life-sustaining activities of the population and implementation of socio-economic development of the municipality.*

*The author of the article determines such areas of municipal economic activity, fulfilled by the local self-government bodies in Ukraine as following: the formation of the constitutional and legal understanding of the municipal economic activity and creation of appropriate legal conditions for their establishment and functioning; fixation in the Constitution of Ukraine 1996 and the Law of Ukraine «On the local self-government in Ukraine» 1997 rights of the local communities to form a viable and effective local community and, consequently, creation of a legal framework for the formation of proper resource support of local communities, which is essential for their economic and financial autonomy and effective economic activity, etc.*

**Key words:** *local community, local self-government bodies, community property, constitutional and legal coverage, municipal economic activity, municipal sector.*

*Стаття надійшла 2 квітня 2015 р.*

УДК 342(477)

**В. В. Чумак**

## **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН: ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА НАЦІОНАЛЬНОГО ТА МІЖНАРОДНОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

*Досліджено національне та міжнародне законодавство щодо правового регулювання захисту прав національних меншин, аналізуючи та порівнюючи його. Розглянуто питання застосування національного законодавства щодо національних меншин з урахуванням європейського правового досвіду.*

*Запропоновано удосконалення законодавства, яке має бути спрямовано на міжнародні стандарти у захисті прав національних меншин, в умовах інтеграції України до європейського співтовариства. Здійснено порівняння національних і міжнародних нормативно-правових актів.*

**Ключові слова:** *захист прав, міжнародне законодавство, національне законодавство, національні меншини, розвиток.*