

УДК 340.5

doi.org/10.30970/jcl.3.2023.4



Олександр Батанов

доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник
відділу конституційного права та місцевого самоврядування
Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України,
Київ, Україна

ORCID ID: 0000-0002-0239-4539

E-mail: batanov_olexandr@ukr.net

МЕТОД МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА ЯК ГАЛУЗІ ПРАВА: ДИСКУСІЙНІ ПИТАННЯ ТЕОРІЇ

THE METHOD OF MUNICIPAL LAW AS A BRANCH OF LAW: DEBATABLE ISSUES OF THEORY

Oleksandr Batanov

Dr. hab. in Law, Professor, Leading Researcher of V. M. Koretsky Institute of State and Law of the NAS of
Ukraine, Kyiv, Ukraine

Abstract | The article examines the problems of defining the method of municipal law as a branch of Ukrainian law. The phenomenology of municipal law is studied in the context of its genesis, development and understanding of the method of municipal legal regulation. It is proven that the formation of the modern domestic municipal legal doctrine has set scientists a number of conceptual tasks, the solution of which depends on the effectiveness of rethinking the essence, content (system) and functions of municipal law as a branch of law. One of these tasks is the final rejection of the dogmatic vestiges of Soviet jurisprudence, which is firmly rooted in the domestic municipal legal doctrine. First of all, this is manifested in the penetration of many principles and archaic stereotypes inherent in the theory and practice of Soviet state law into the matter of municipal law. According to the author, a qualitatively new vision of the nature of municipal law mainly depends not only on the correct definition of the subject, but also on the method of municipal law.

It is stated that the urgent task of the modern municipal legal doctrine is the search for the main characteristic of the method of municipal legal regulation, that is, the generalized criterion that allows to attribute the social relationship to the number of proper municipal legal relations. Such characteristics are municipal power and municipal human rights.

The article proves that the specificity of the method of municipal law lies in the unique combination of imperative and dispositive principles of legal regulation, methods of declarations, recommendations and encouragement, the balance of the use of opportunities, permits, prescriptions and prohibitions.

The methods of municipal law interact with each other, have common connections of a horizontal and vertical character and form a certain system. The purpose of this system of municipal law methods is to achieve such a balanced state of its components that ensures the organization and functioning of municipal power, as well as the implementation and protection of municipal human rights.

Keywords: municipal law, method of municipal law, subject of municipal law, municipal power, local community, a resident is a member of a territorial community, constitutional and legal status of a person and a citizen, municipal status of a person, municipal human rights.

Анотація | У статті розглядаються проблеми визначення методу муніципального права як галузі права України. Досліджено феноменологію муніципального права в контексті його генезису, розвитку і розуміння методу муніципально-правового регулювання. Доводиться, що формування сучасної вітчизняної муніципально-правової доктрини поставило перед вченими низку концептуальних завдань, від вирішення яких залежить результативність переосмислення сутності, змісту (системи) та функцій муніципального права як галузі права. Одним із таких завдань є остаточна відмова від догматичних рудиментів радянської юридичної науки, яка міцно вкоренилася у вітчизняній муніципально-правовій доктрині. Насамперед це проявляється у проникненні у матерію муніципального права багатьох принципів та архаїчних стереотипів, властивих теорії та практиці радянського державного права. На думку автора, якісно нове бачення природи муніципального права головним чином залежить не тільки від правильності визначення предмету, а і методу муніципального права.

Констатується, що актуальним завданням сучасної муніципально-правової доктрини є пошук основної характеристики методу муніципально-правового регулювання, тобто того узагальненого критерію, який дозволяє віднести суспільне відношення до числа власне муніципально-правових відносин. Такими характеристиками є муніципальна влада та муніципальні права людини.

У статті доводиться, що специфіка методу муніципального права полягає у неповторності поєднання імперативних та диспозитивних начал правового регулювання, методів декларацій, рекомендації та заохочення, балансі використання уможливлень, дозволів, приписів та заборон.

Методи муніципального права взаємодіють між собою, мають спільні зв'язки горизонтального та вертикального характеру та утворюють самостійну систему. Метою дії цієї системи методів муніципального права є досягнення такого збалансованого стану її компонентів, який забезпечує організацію та функціонування муніципальної влади, а також реалізацію та захист муніципальних прав людини.

Ключові слова: муніципальне право, метод муніципального права, предмет муніципального права, муніципальна влада, територіальна громада, житель – член територіальної громади, конституційно-правовий статус людини і громадянина, муніципальний статус людини, муніципальні права людини.

Постановка проблеми. Одним з найбільш примітних явищ у становленні та розвитку демократичної правової державності в Україні є відродження місцевого самоврядування та, на цій основі, – формування муніципального права як самостійної галузі права України. Сьогодні муніципальне право – це галузь права, яка динамічно розвивається. В основі її формування знаходяться об'єктивні передумови, які пов'язані насамперед з наявністю самостійного для муніципального права предмета правового регулювання як особливої сфери суспільних відносин, які виникають на базі тієї системи самоорганізації людей, яка визнається та функціонує за місцем їх проживання.

Формування доктрини та практики муніципального права є своєрідним детектором розвитку демократії в Україні, що концентрує у собі усі найскладніші суспільно-політичні, господарсько-економічні, соціально-культурні та інші проблеми перехідного періоду, віддзеркалює його суперечливість, незавершеність та невизначеність багатьох процесів та рішень. Багато з цих та інших питань муніципальної доктрини вже тривалий час знаходяться у фокусі уваги вітчизняних науковців, завдяки науковим розвідкам яких відбувається доволі активний творчий пошук нових методик, підходів до аналізу муніципально-правових явищ та процесів.

Втім, слід констатувати, що вітчизняна юридична наука приділяє увагу проблемам муніципально-правової доктрини доволі фрагментарно та ситуативно, які залишаються сферою наукових інтересів доволі вузького кола вчених-правознавців. Це безумовно негативно віддзеркалюється на процесах законотворення, практиці муніципального правокористування, експертному забезпеченні муніципальної реформи, вивченні засад місцевого самоврядування в закладах юридичної освіти тощо.

Стан опрацювання. За останні три десятиліття вітчизняна юридична наука виробила певні підходи до проблем місцевого самоврядування та муніципального права, чому сприяли праці М. О. Баймуратова, Ю. М. Бисаги, В. І. Борденюка, О. М. Бориславської, І. А. Галіахметова, К. В. Головка, В. П. Гробою, І. В. Дробуш, Б. В. Калиновського, В. М. Кампа, М. І. Корнієнка, В. В. Кравченка, П. М. Любченка, Н. В. Мішиної, М. П. Орзіха, І. С. Пирого, В. Ф. Погорілка, В. А. Стрільчука та ін. Прийняття Конституції України, формування законодавства про місцеве самоврядування, розвиток муніципального права стали потужним поштовхом до активізації української муніципалогії.

Нові юридичні категорії та конструкції, запозичені зарубіжні моделі та рецеповані міжнародні стандарти, реалізовані муніципально-правові інститути й окремі норми стали об'єктом багатьох наукових розвідок. І, як наслідок, в Україні з'явилися десятки доволі оригінальних дисертаційних та монографічних досліджень, а муніципально-правова наука поповнилася новими іменами молодих та перспективних учених. Водночас у юридичній науці залишається чимало дискусійних питань щодо принципів, предмету і методу муніципального права як галузі права, його системи та функцій, ролі та місця у національній системі права тощо, авторський погляд на деякі з них викладений у цій статті.

Метою статті є обґрунтування сучасних підходів до розуміння методу муніципального права як галузі права.

І. Вчення про метод правового регулювання у доктрині муніципального права

Формування сучасної вітчизняної муніципально-правової доктрини поставило перед вченими-муніципалістами низку концептуальних завдань, від вирішення яких, власне, й залежить результативність переосмислення сутності, змісту (системи) та функцій муніципального права як галузі права. Одним із таких завдань є остаточна відмова від догматичних рудиментів радянської юридичної науки, яка, попри те, що муніципальне право та місцеве самоврядування взагалі були не властивими тогочасній правовій теорії та практиці, як це не дивно, міцно вкоренилася у вітчизняній муніципально-правовій доктрині.

Насамперед це проявляється у проникненні у матерію муніципального права багатьох принципів, підходів та стереотипів, властивих теорії та практиці радянського державного будівництва, а також державній (етатистській) концепції місцевого самоврядування. Так, на практиці це доволі рельєфно проявлялося у прийнятому ще за часів існування СРСР Законі «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 р.¹, який проголошував «основою реалізації державної влади і місцевого самоврядування, утвердження повноти народовладдя на відповідних адміністративних територіях» (Преамбула Закону), передбачав, що до системи місцевого самоврядування включаються «сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні Ради народних депутатів та їх органи, які є державними органами місцевого самоврядування» (частина перша ст. 2).

Нова редакція Закону «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве та регіональне самоврядування в Україні» від 26 березня 1992 р.² закріплювала місцеве самоврядування як основу демократичного устрою влади в Україні, визначаючи, що це «територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази», фактично відмовляючись від характерної для доктрини радянського будівництва термінології. Фактично це означало відмову від радянської моделі територіальної організації влади, хоча на конституційному рівні, як вже зазначалося, вона продовжувала існувати до прийняття чинної Конституції України.

¹ Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 2. ст. 5

² Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве та регіональне самоврядування в Україні» від 26 березня 1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 28. ст. 387

Значною мірою, така еклектична етатистська модель законодавчої регламентації місцевого самоврядування була наслідком стану розвитку конституційної доктрини місцевої влади та самоврядування, яка існувала в кінці 80-х – на початку 90-х років минулого століття, з характерними для неї висновками та рекомендаціями.

Втім, закладена у перших вітчизняних законодавчих актах про місцеве самоврядування етатистська концепція має своїх прихильників серед сучасних вітчизняних вчених³. Так, наприклад, у вітчизняній юридичній науці найбільш послідовно та системно державницька концепція представлена у працях В. І. Борденюка, який доводить необхідність відмови від ідеї поділу публічної влади, єдиним носієм і джерелом якої є народ, на державну владу та муніципальну владу (владу територіальної громади), як такої, що «не є продуктивною з огляду як на потреби вітчизняного державотворення, так і на потреби розвитку місцевого самоврядування». Також він стверджує, що «Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим та відповідні місцеві ради утворюють у механізмі держави цілісну підсистему представницьких, колегіальних органів, діяльність яких здійснюється практично в одних і тих самих організаційно-правових формах та на основі єдиних демократичних принципів, що, звісно, не виключає певних відмінностей між ними». При цьому, вважає він «Конституція не зруйнувала систему представницьких органів, а лише змінила характер взаємозв'язків між ними, які раніше будувалися на принципах так званого демократичного централізму». Також, роблячи висновок щодо наявності особливо тісного характеру взаємозв'язків між органами виконавчої влади та виконавчими органами відповідних рад, В. І. Борденюк доводить, що вони «фактично утворюють у механізмі держави цілісну підсистему органів, яка на доктринальному рівні позначається терміном «апарат державного управління»⁴.

Звідси актуалізується питання щодо орієнтування вітчизняних муніципально-правових досліджень на принципи європейської муніципально-правової доктрини із збереженням їх національної відособленості та унікальності.

У багатьох працях вітчизняних вчених-муніципалістів неодноразово наголошувалось на необхідності оновлення фундаментального категоріального ряду муніципалогії, перегляду підходів до дослідження проблематики переважної більшості інститутів місцевого самоврядування, сутності, змісту та функцій муніципального права, його предмету та методу на основі нових, зорієнтованих на утвердження принципу верховенства права, векторів наукового пошуку. У цьому контексті слід зауважити, що якісно нове бачення природи муніципального права головним чином залежить не тільки від правильності визначення кола тих правовідносин, що формують сучасний предмет муніципального права, але й від правильності розуміння спрямованості регулюючого впливу муніципально-правових норм, яка, безумовно, уособлюється у методах муніципального права.

Традиційно під методом правового регулювання розуміють «спосіб впливу юридичних норм на суспільні відносини», при цьому вважається, що він «характеризується такими ознаками: стосується тільки юридичних норм; забезпечує єдність правового регулювання; гарантується у необхідних випадках засобами державного примусу; є одним з критеріїв поділу норм на галузі права»⁵.

По суті метод у праві – це сукупність особливостей права та його окремих галузей, що розкривають основні та найбільш типові характеристики його інструментальної природи та функціональної ролі, що охоплюють форми та способи правового регулювання, характер виникнення,

³ Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монографія. Київ: Парламентське вид-во, 2007. 576 с.; Бедний О. І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право». Одеса, 2002. 175 с.; Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання: навч. посібник. Київ: «Алерта», 2005. 144 с.; Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування. *Право України*. 2002. № 3. С. 48–54 та ін.

⁴ Борденюк В. І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2009. С. 8, 20–22.

⁵ Шемшученко Ю. С. Метод правового регулювання. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін.: Т. 3: К–М. Київ: Укр. енцикл., 2001. С. 617.

зміни та припинення правовідносин, правове становище учасників правовідносин, заходи відповідальності та захисту, а також інші спеціальні особливості. Зазначені особливості підлягають найбільш певної якісної ідентифікації лише на рівні окремих галузей права, тому розгляд проблем методу у праві на цьому рівні більш рельєфно демонструє як актуальність і складність проблеми, так і її галузеві особливості.

При цьому метод можна вважати лише як допоміжний (щодо предмету), однак в цілому універсальний критерій поділу права на галузі. Так, як зазначає П. М. Любченко, «метод правового регулювання, як відомо, є другим, після предмета правового регулювання, системоутворювальним чинником для галузі права»⁶. Щодо кореляції та взаємозалежності методу та предмета у праві, то таке співвідношення по суті залежить від ступеня суб'єктивності та якісної відокремленості не лише галузей у системі права, а і права як регулятора поведінки як такого. Метод у праві відбиває, по-перше, особливості правової матерії в окремих сферах суспільних відносин, а по-друге, ступінь зовнішнього впливу на суспільні відносини.

Слід мати на увазі й те, що метод у праві отримує своє основне зовнішнє вираження у позитивному праві, в правових актах. Разом з тим, концептуально повноцінний аналіз методу, як і права в цілому, має проводитися з урахуванням інших суспільних наук та явищ, серед яких особливе значення мають філософія, політологія, соціологія, психологія, історія та економіка, не обмежуючись нормативно-правовим матеріалом. Оцінка ефективності (неефективності) методу у праві також має суб'єктивний (відносний) характер, тому така оцінка не повинна визначати ні сутність, ні інструментальні, ні функціональні характеристики методу.

Говорячи про виникнення, розвиток та наступність категорії методу у праві, то найбільш рельєфно ця проблематика розкривається не стільки у контексті галузевої градації права, скільки у процесі його поділу на публічне і приватне. При цьому, у ході наукових дискусій про предмет і метод правового регулювання найбільш несуперечливі та більш-менш чіткі характеристики методу правового регулювання здебільшого вдавалося однозначно сформулювати насамперед щодо сфер цивільного⁷ та адміністративного права⁸, які найбільшою мірою відображають особливості приватного та публічного права.

Отже, слід враховувати, що більшість ознак і рис методу у праві, по суті, в цілому розвивають здавна відомі критерії поділу права на публічне та приватне, що має суттєве значення у розумінні методу сучасного муніципального права як галузі права із змішаною публічно-правовою природою.

Аналіз галузевих наукових розвідок у сфері муніципального права більш ніж за останні два десятиліття підтверджує тезу про те, що цей трансформаційний процес далекий від свого завершення, оскільки доволі значна кількість вітчизняних вчених-конституціоналістів, в тому числі які займаються проблематикою місцевого самоврядування, і надалі асоціюють муніципальне право лише із питаннями «функціонування системи місцевого самоврядування»⁹ та властивою їм імперативною направленістю і переважанням у його предметі відносин влади-підпорядкування.

Так, зокрема, В.Ф. Погорілко у першому вітчизняному підручнику з муніципального права вказував, що «пріоритетним є імперативний метод, оскільки норми муніципального права регулюють насамперед відносини влади, народовладдя, які опосередковують собою місцеве самоврядування»¹⁰. У той же час, на його думку, у муніципальних відносинах можна відзначити й диспозити-

⁶ Любченко П. М. Муніципальне право України: навч. посіб. Харків: Видавництво «ФІНН», 2012. С. 22.

⁷ Васильєв В. Диспозитивність норм цивільного права з точки зору формально-догматичного підходу. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 12. С. 10–14; Кухарев О. Є. Теоретичні та практичні проблеми диспозитивності в спадковому праві: монографія. Київ: Алерта, 2019. 498 с. та ін.

⁸ Юровська В. В. Методи адміністративного права: питання теорії та практики. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2018. 344 с.

⁹ Кампо В. М. Муніципальне (комунальне) право. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. Т. 3: К–М. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 2001. С. 784.

¹⁰ Муніципальне право України: підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. Київ: Юрінком Інтер, 2001. С. 8.

вне начало. «Диспозитивний метод, – стверджував В.Ф. Погорілко, – запозичений з галузей приватного права і є засобом впливу – переважно на відносини, суміжні з муніципальними (владними) відносинами. Як юридичні особи суб'єкти місцевого самоврядування укладають договори з іншими юридичними особами, а також з органами державної влади. Територіальні громади мають у своїй власності рухоме і нерухоме майно. Органи місцевого самоврядування, що управляють цим майном, можуть укладати різні договори щодо розпорядження ним чи набуття його»¹¹.

На думку М. І. Корнієнка, «виконуючи владні функції, органи місцевого самоврядування використовують імперативний (владний) метод правового регулювання, що обумовлено характером місцевого самоврядування як однієї з форм децентралізації державно-владних повноважень на рівень територіальних громад та тих органів, які вони обирають (органів місцевого самоврядування)»¹². Водночас, вважає М. І. Корнієнко, «крім публічно-владної діяльності територіальні громади та органи місцевого самоврядування реалізують права власності щодо майна, яке перебуває у комунальній власності, а тому в муніципальному праві широко використовуються диспозитивні методи правового регулювання суспільних відносин»¹³.

На думку авторів одного з найбільш сучасних підручників з муніципального права, «специфіка муніципально-правового регулювання обумовлена тим, що муніципальне право є комплексною галуззю права, яка поєднує приватно- і публічно-правові інститути та методи імперативного та диспозитивного регулювання. Для регулювання приватноправових відносин у сфері місцевого самоврядування (наприклад, при наданні в оренду нерухомості, що знаходиться у муніципальній власності) застосовується дозвіл, тоді як основним способом регулювання публічно-правових відносин є зобов'язання, тобто імперативний метод». Отже, на їх думку, «комплексний метод муніципального права поєднує два способи правового регулювання – зобов'язання і дозвіл, причому домінує перший, але активно використовується і другий». Звідси, метод правового регулювання муніципального права визначається як «закріплена в нормах муніципального права України система юридичних способів, що цілеспрямовано регулюють та охороняють суспільні відносини, які складають предмет цієї галузі, шляхом надання суб'єктивних прав та покладання юридичних обов'язків, на суб'єктів муніципально-правових відносин»¹⁴.

Разом з тим, варто відзначити, що, незважаючи на суттєву роль та значення вказаних праць у процесах виникнення та формування національної доктрини муніципального права, жодна з них не спирається на людиноцентристську концепцію як ідеологічну основу муніципального права. Тому, беззаперечним є той факт, що неабияку актуальність та суттєве значення набувають питання аналізу методів муніципального права саме під кутом зору його людиновимірної (людиноцентристської) доктрини, у тому числі визначення сутності цих методів, їх сучасного змісту, пошуку моделей збалансованого поєднання імперативних та диспозитивних начал, праксеологічних аспектів застосування методів, а також окреслення критеріїв їх ефективності.

Досягнення вказаної мети обумовлює постановку та послідовне вирішення цілого ряду теоретичних та прикладних завдань, а також напрацювання та перевірку робочих гіпотез, в тому числі шляхом:

- характеристики методу муніципального права як філософської та правової категорії;
- аналізу людиноцентристської концепції муніципально-правової доктрини як ідеологічної передумови перегляду змісту методів сучасного муніципального права;
- дослідження особливостей муніципально-правових відносин як сфери впливу методів сучасного муніципального права;
- класифікації методів муніципального права, на основі чого – визначення системи методів муніципального права та виявлення взаємозв'язків між ними.

¹¹ Там само.

¹² Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання: навч. посібник. Київ: «Алерта», 2005. С. 11–12.

¹³ Там само. С. 12.

¹⁴ Муніципальне право України: підруч. / І. С. Пирога, Ю. М. Бисага, О. Я. Рогач. Луцьк: Вежа-Друк, 2023. С. 26–27.

II. Трансформація методу муніципально-правового регулювання у сучасній парадигмі муніципального права

Визначальною парадигмальною передумовою перегляду сутності та змісту методів сучасного муніципального права є людиноцентристська концепція сучасної муніципально-правової доктрини. Втім лише останнім часом на сторінках муніципально-правової літератури вчені-муніципалісти намагаються акцентувати увагу на трансформації політичних, соціально-економічних та духовно-культурних умов у державі, що змушують модифікувати орієнтири не тільки у муніципально-правовому регулюванні, але і у розробці наукового підґрунтя такої діяльності.

Базис для певних трансформаційних процесів у сфері місцевого самоврядування був закладений ще у Програмі державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні¹⁵, у якій не лише декларувалося, що «що розвиток місцевого самоврядування є на сучасному етапі одним із найпріоритетніших напрямів державної політики України», а і встановлювалися основні вектори її реалізації: «сприяння формуванню економічно достатніх територіальних громад; удосконалення механізмів управління об'єктами права комунальної власності та спільної власності територіальних громад; надання науково-методичної допомоги органам місцевого самоврядування; підвищення професійного рівня посадових осіб органів місцевого самоврядування, забезпечення підготовки кадрів для цих органів; проведення просвітницької діяльності з питань розвитку місцевого самоврядування в Україні та розв'язання проблем у цій сфері; поліпшення взаємодії асоціацій та інших об'єднань органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади; проведення наукових досліджень з проблемних питань місцевого самоврядування; створення належних умов для реалізації територіальними громадами та органами місцевого самоврядування прав та повноважень, визначених Конституцією та законами України; залучення громадських організацій, наукових установ, вчених, жителів сіл, селищ, міст до процесів розвитку місцевого самоврядування в Україні; вивчення, аналіз, узагальнення і впровадження кращого вітчизняного та міжнародного досвіду в сфері розвитку місцевого самоврядування; підготовка пропозицій і рекомендацій щодо розвитку місцевого самоврядування в Україні та розв'язання актуальних проблем у цій сфері».

Станом на сьогодні одним з найважливіших документів програмного характеру у сфері децентралізації та розвитку муніципального права залишається Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р.¹⁶, наслідком реалізації якої є суттєві зміни сутнісного характеру, які вже впроваджуються протягом останніх років у практиці муніципального будівництва. У цьому контексті, справедливою буде в цілому схвальна оцінка тим реформаційним процесам, що останніми роками відбуваються у сфері місцевого самоврядування, оскільки вони спрямовані на наближення муніципальної влади до потреб людини та утвердження принципу верховенства права у діяльності органів місцевого самоврядування.

Філософія людиноцентризму загалом полягає не тільки у визнанні людини соціокультурним феноменом, який є центральною ланкою всіх соціальних процесів та явищ, але і у вивченні проблем людини в усіх її сутнісних аспектах (у т. ч. і в аспекті її зв'язку із державою). Людиноцентризм як самостійний концепт філософського розуміння людини, не тільки вбирає в себе та розвиває ідеї антропоцентризму, гуманізму і філософської антропології, але й значно поглиблює та пристосовує їх до сучасних умов розвитку суспільства та територіальних громад.

Саме філософський зміст людиноцентризму є основою для оновленої концепції муніципально-правової доктрини та муніципального права, яка полягає у забезпеченні та дотриманні у муніципальній (публічно-самоврядній) сфері принципу верховенства права (правовладдя). При

¹⁵ Програма державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні: Затверджена Указом Президента України «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» від 30 серпня 2001 року. *Сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/749/2001#Text>

¹⁶ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. *Сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

цьому автор вже багато років стверджує, що дослідження прав людини у контексті місцевого самоврядування та конституційно-правових проблем організації та функціонування муніципальної влади, так саме як і концептуалізація місцевого самоврядування через призму прав людини та реалізації принципу верховенства права, який передбачає панування права у суспільстві та вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо, є одним з найважливіших завдань юридичної науки. Це має не тільки науково-теоретичне значення, а й насамперед практичну значущість: і з точки зору розвитку законодавства, і в плані вирішення конкретних питань формування реального місцевого самоврядування та становлення муніципальної влади, утворення ефективних механізмів забезпечення прав людини.

У силу цього, слід особливо наголосити на беззаперечній необхідності перегляду основних ознак, категорій та інститутів муніципального права, виходячи саме із суті та призначення принципу верховенства права. Вірне з'ясування та тлумачення сутності принципу верховенства права дасть змогу не лише визначити предмет та функціональне призначення муніципального права, а і зміст методів муніципально-правового регулювання та пріоритети у їх використанні.

Осягнення суті методів муніципально-правового регулювання є неможливим без дослідження предмету відповідної галузі права. Лише шляхом чіткого встановлення кола тих суспільних відносин, які врегульовані нормами муніципального права можна точно виявити зміст та, особливо, систему та призначення методів цієї галузі права, дослідити увесь потенціал їх регулюючого впливу на суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування та визначити рівень їх ефективності. При цьому, слід усвідомлювати, що на сучасному етапі розвитку муніципального права, особливо враховуючи наслідки реформи щодо децентралізації публічної влади, які відбулися починаючи з 2014 року, а також виклики російсько-української війни, деякі ознаки муніципально-правових відносин видозмінились, трансформувались під впливом політичних, соціально-економічних, культурних, інформаційних та інших факторів, що свідчити про динамічність муніципально-правових відносин та необхідність їх систематичного аналізу та перегляду.

У цьому контексті слід звернути увагу на складність та специфіку дослідження методів муніципально-правового регулювання не тільки під кутом зору принципів та догм загально-юридичної юриспруденції та муніципально-правової науки, а й інших суспільно-гуманітарних наук, особливо – філософії. Адже предмет філософії є більш широким, ніж предмет дослідження будь-якої окремої науки, філософія узагальнює, інтегрує інші науки, але не поглинає їх і не включає в себе все наукове знання. У зв'язку із цим філософське розуміння методів муніципального права значно розширює уявлення про них та їх потенціал.

Філософський аналіз проблем сучасного муніципального права, у тому числі й категорії «метод муніципального права», дає змогу встановити її діалектичний взаємозв'язок із вченням про цінність права в цілому та цінність муніципального (аксіологія права й аксіологія (аксіоконцептосфера) муніципального права), оскільки: методи виступають конкретними засобами та прийомом досягнення мети та функцій права як регулятора суспільних відносин; методи встановлюють конкретні вектори правового регулювання; ефективність використання методів права є критерієм зрілості та розвитку суспільства й держави тощо.

Узагальнений аналіз сучасних спеціалізованих досліджень, присвячених встановленню розуміння сутності та призначення методів муніципального права, співвідношення цієї категорії з іншими поняттями та категоріями дає підстави стверджувати, що в переважній більшості наукових джерел вказана проблематика розглядається із використанням застарілих наукових догм, зміст яких в цілому полягає у звуженні потенціалу методів муніципального права (за рахунок акценту виключно на зобов'язуючий характер норм та примусову складову його способів та інструментів), обмеження його регулюючого впливу (сферою функціонування органів та посадових осіб місцевого самоврядування) та їх розгляду під кутом зору традиційних методів управлінської діяльності.

У свою чергу, цінність права тісно пов'язана з такою філософсько-правовою категорією як «мета права» (те, що намічене в ньому, що виражає певні ідеали, стан регульованих суспільних відносин і установок їх учасників). У загальній теорії права доведено, що «мета права полягає перш за все в правильному відображенні існуючих суспільних відносин, тобто тих об'єктивних закономірностей, яким вони підпорядковані. Право розвивається відповідно до розвитку суспільства. Таким чином, мета права полягає в закріпленні певної поведінки всіх суб'єктів суспільного життя, що беруть участь у даних відносинах. Основна мета права визначає зміст його основних функцій (тобто найбільш важливих напрямків дії права)»¹⁷.

При цьому, оптимальне впорядкування суспільних відносин як мета права має відповідати загально-соціальній цінності права. Визнання права цінністю зумовлюється вихідними методологічними засобами та критеріями оцінювання. Адже, «соціальна цінність права – це його соціально-юридична характеристика, що виражається в його необхідності, корисності і досягненні лише позитивного результату, яка сприяє виділенню права як особливого об'єкта реальності, а також властивостей права, що виникають в результаті його взаємодії із суспільними потребами й інтересами, і слугують задоволенню останніх»¹⁸.

Найбільшою мірою цінність права розкривається в процесі його функціонування та реалізації основного призначення як регулятора суспільних відносин з точки зору «людського виміру»¹⁹, що, в умовах сьогодення, змушує по новому розглядати питання змісту та структури механізму правового регулювання задля переосмислення та модернізації концепції правового регулювання (насамперед з точки зору його предмету, методів, функцій тощо), що тривалий час домінувала в юридичній доктрині, на перегляд низки стереотипів якої з точки зору сучасного муніципального права ми вже тривалий час звертаємо увагу.

III. Проблеми систематики методів муніципального права

Поряд з переглядом змістових, філософських характеристик методу муніципального права, важливим є питання щодо їх градації, систематики. За допомогою методу класифікації можна здійснити систематику методів муніципального права та, в силу цього, – поглибити уявлення про їх сутність, структуру та призначення. Так, за допомогою системного аналізу можна виділити найбільш перманентні аспекти регулюючого впливу методів муніципального права на правовідносини, що формують предмет муніципального права.

Проведений раніше аналіз наявних в муніципально-правовій літературі підходів до класифікації методів муніципального права, дозволяє сформулювати наступні тези:

- у вітчизняній доктрині муніципального права в цілому переважає традиційне бачення поділу методів муніципального права насамперед на імперативний як «панівний в муніципальному праві»²⁰ та диспозитивний. При цьому інші підходи, як правило, засновані на розумінні муніципального права як галузі права, що регулює відносини у сфері «організації і здійснення місцевого самоврядування (відносини місцевого самоврядування)»²¹, внаслідок чого критерії варіативності методів муніципального права залежать від поглядів того чи іншого дослідника на різновиди так званих «правовідносин у сфері місцевого самоврядування». Свідченням тому, зокрема, є виділення у деяких виданнях поряд з основними (імперативним та диспозитивним) методами, виділяють і додаткові «способи правового регулювання» (заохочення та рекомендації) як «своєрідні стимули до правомірної поведінки». Поряд з цим звертається увага на важливість у «системі муніципаль-

¹⁷ Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави та права: підручник. Київ: Кондор, 2005. С. 457.

¹⁸ Лепех Л. Л. Соціальна та юридична ефективність механізму правового регулювання: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Київ, 2019. С. 42.

¹⁹ Орзих М. Ф. Избранные труды: юбилейное издание к 90-летию со дня рождения / сост.: А. Р. Крусян, А. А. Езеров; вступ. ст. С. В. Кивалов. Одесса: Юридична література, 2015. С. 261–308.

²⁰ Муніципальне право України: підруч. / І. С. Пирога, Ю. М. Бисага, О. Я. Рогач. Луцьк: Вежа-Друк, 2023. С. 27.

²¹ Кравченко В. В., Пітцик М. В. Муніципальне право України: навч. посіб. Київ: Атіка, 2003. С. 11–12.

ного права методу децентралізації (передачі) владних повноважень від держави до територіальних громад як інституту громадянського суспільства», який використовується «спільно з методами централізації, координації і субординації»²²;

- переважна більшість наявних у муніципально-правовій літературі підходів до розуміння методів муніципального права не містить їх детальної класифікації. Як правило, аналіз відповідного питання обмежується констатацією факту про наявність того чи іншого методу(-ів) муніципально-правового регулювання²³;

- превалює розгляд вказаної проблематики під кутом зору складових елементів методів муніципального права, а саме їх способів, без детального розгляду методів в цілому. Так, для окремих джерел характерним є ототожнення методів та способів правового регулювання, внаслідок чого поряд із методами муніципально-правового регулювання в одному класифікаційному ряді розташовуються їх способи (дозволи, зобов'язання, заборони, загальні встановлення, заохочення, рекомендації)²⁴, що призводить до порушення не тільки діалектичного взаємозв'язку (ціле і частина) між елементами системи «методи муніципального права», але й окремих правил класифікації;

- для деяких видань, як ми вже зазначали, характерним є необґрунтований акцент на домінуючому становищі (у порівнянні з диспозитивним) імперативного методу муніципального права та свідоме применшення (або звуження) ролі та значення диспозитивного методу та його способів, що як науковий підхід слід визнати рудиментом радянської правової доктрини, який не відповідає тенденціям розвитку сучасного права в цілому та муніципального права зокрема.

З урахуванням цих та інших дискусійних питань муніципально-правової теорії та практики, можна запропонувати наступний класифікаційний розподіл відповідних методів, що загалом заснований на традиційній уяві про методи муніципального права та правового регулювання в цілому.

На наш погляд, розгляд методів муніципального права як певної системи необхідно здійснювати крізь призму таких, пов'язаних із категорією «система» понять, як: елементи, підсистеми, зв'язки, що утворюють структуру, та мета. Аналіз внутрішніх горизонтальних зв'язків у цій системі дає підстави вести мову про їх розмаїття, яке головним чином «кристалізується» у взаємодії рівнопорядкових підсистем. Зокрема, яскравими прикладами таких зв'язків є взаємодія імперативного та диспозитивного методів муніципального права, а точніше збалансоване використання їх способів впливу – приписів (зобов'язань) та дозволів.

Послідовне поєднання диспозитивного та імперативного методів муніципально-правового регулювання має місце тоді, коли у встановлених законом випадках нереалізація або неналежна реалізація учасником правовідносин закріпленої за ним свободи розсуду тягне за собою необхідність безумовного виконання ним конкретних правових вимог (диспозитивність замінюється імперативними правилами) або, навпаки, невиконання уповноваженою особою вимог законодавства служить підставою для наділення іншого учасника правовідносин свободою розсуду (правовідносини, яким раніше була властива імперативність, із визначеного моменту розвиваються як такі, що є диспозитивними). За допомогою вертикальних зв'язків методи муніципального права групуються у підсистеми та елементи за законами діалектики, тобто вказані зв'язки забезпечують ієрархічну будову системи методів муніципального права за рахунок співвідношення обсягу та змісту її компонентів.

²² Муніципальне право України: підруч. / І. С. Пирога, Ю. М. Бисага, О. Я. Рогач. Луцьк: Вежа-Друк, 2023. С. 29, 30.

²³ Бисага Ю. М., Рогач О. Я., Бачинська А. В. Муніципальне право України. Ужгород: Ліра, 2008. С. 14; Муніципальне право України: підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. Київ: Юрінком Інтер, 2001. С. 8; Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання: навч. посіб. Київ: «Алерта», 2005. С. 11–12; Кравченко В. В., Пітцик М. В. Муніципальне право України: навч. посіб. Київ: Атіка, 2003. С. 15–16.

²⁴ Муніципальне право України: підруч. / І. С. Пирога, Ю. М. Бисага, О. Я. Рогач. Луцьк: Вежа-Друк, 2023. С. 29–30.

IV. Імперативні начала муніципального права

Враховуючи, що муніципальне право належить до галузей публічного права, а також його предметну спрямованість на регулювання відносин щодо організації та функціонування муніципальної влади, імперативний метод (його ще називають публічно-правовим, або методом «влади – підпорядкування») залишається безумовно основним методом муніципально-правового регулювання. Втім, перманентне становлення системи муніципальних прав людини, насамперед соціально-економічних, механізмів їх реалізації та захисту, а також глибоке проникнення у муніципальну матерію ринкових відносин, незважаючи на публічний характер муніципального права як галузі права, імперативні способи правового впливу у подальшому будуть втрачати своє домінуюче становище у механізмі муніципально-правового регулювання, в якому чимдалі посилюватимуться диспозитивні начала.

На практиці імперативний метод на ряду із приписами та заборонами застосовує такі специфічні способи, як субординація та координація. Регулюючий вплив його елементів головним чином знаходить свій прояв у так званих організаційних відносинах (у т. ч. за рахунок приписів, що визначають муніципально-правовий статус територіальних громад та інших суб'єктів муніципального права), відносинах, що виникають у зв'язку із застосуванням заходів публічного примусу у муніципальному праві. В меншій мірі імперативний метод проявляється у відносинах, що виникають у зв'язку із наданням та одержанням муніципальних послуг.

Ідеологія використання імперативного методу в умовах сьогодення, коли втілюється в життя реформа місцевого самоврядування, свідчить про можливість вирізнення ознак використання в муніципальному праві імперативного методу правового регулювання: перевага надається покладанню обов'язків; обмеження ініціативи суб'єктів муніципального прав; серед юридичних фактів, що зумовлюють виникнення правових відносин, домінують акти одностороннього волевиявлення (рішення, накази, розпорядження)²⁵.

До того ж конституцієдавець (на рівні Конституції) та законодавець (у законодавстві про місцеве самоврядування) імперативно визначає основні параметри місцевого самоврядування, задаючи необхідну міру, з одного боку єдності муніципальної влади, з іншого, самостійності окремих суб'єктів місцевого самоврядування – територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, основних носіїв його функцій та повноважень, та представницьких органів місцевого самоврядування, сільських, селищних, міських голів, виконавчих органів місцевого самоврядування, які діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених Конституцією та законами України.

Доволі ілюстративним прикладом застосування імперативних начал є конституційне визнання, законодавче та підзаконне забезпечення права на свободу пересування та вибору місця проживання у муніципально-правовому вимірі та значенні його реалізації. Без перебільшення це громадянське право є не лише одним з фундаментальних конституційних прав, а і визначальним муніципальним правом людини як жителя – члена територіальної громади, яке має принципове значення у процесах реалізації як права на участь у місцевому самоврядуванні, так і інших прав людини за місцем перебування та проживання. Адже без даного суб'єктивного права людини розвиток місцевого самоврядування просто унеможлиблюється. Саме за належністю до відповідних територіальних громад громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні, причому будь-які обмеження цього права залежно від строку проживання на відповідній території забороняються (ст. 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») ²⁶. Причому, під місцем проживання розуміється «житло з присвоєною у встановленому законом порядку адресою, в якому особа проживає, а також апартаменти (крім апартаментів у готелях), кімнати та

²⁵ Муніципальне право України: навч. посіб. / за ред. О. М. Буханевича. Хмельницький: Вид-во ТОВ «Поліграфіст-3», 2019. С. 18.

²⁶ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. №24. ст. 170.

інші придатні для проживання об'єкти нерухомого майна, заклад для бездомних осіб, інший надавач соціальних послуг з проживанням, стаціонарна соціально-медична установа та інші заклади соціальної підтримки (догляду), в яких особа отримує соціальні послуги», а під вільним вибором місця проживання чи перебування законодавець розуміє «право громадянина України, а також іноземця та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України, на вибір адміністративно-територіальної одиниці, на території якої вони хочуть проживати чи перебувати» (ст. 3 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»)²⁷.

Тривалий час реалізація суб'єктивних прав громадян щодо вибору місця проживання пов'язувалася із інститутом прописки – радянською тоталітарною системою усебічного контролю та керування міграцією громадян-мешканців, що склалася ще в Російській Імперії. Інститут прописки був настільки серйозним та важливим інститутом у контексті реалізації більшості прав людини за місцем проживання (громадянських, політичних, економічних, соціальних, культурних та ін.), що це питання заслуговує на особливу увагу з точки зору висвітлення методів муніципально-правового регулювання, їх трансформації та застосування, особливо у контексті формування людиноцентристської доктрини сучасного муніципального права.

Термін «прописка» офіційно був вперше введений ще декретом Ради Народних Комісарів РСФСР від 28 квітня 1925 року «Про прописку громадян у міських поселеннях»²⁸. Головним її принципом було офіційне прикріплення певної особи до конкретного місця проживання. Адже без відповідної відмітки у паспорті громадянин не міг не лише вільно пересуватися, а й влаштуватися на роботу, отримати медичні чи соціальні послуги тощо.

З 1932 року в СРСР була введена єдина паспортна система та створена Паспортно-візова служба, котра була підрозділом Народного комісаріату внутрішніх справ²⁹. Аналогічний документ був ухвалений 31 грудня 1932 року і в Радянській Україні. Ця служба контролювала мешканців міст, робочих поселень і новобудов, забезпечувала чистку цих поселень від осіб, «не зайнятих суспільно-корисним трудом», а також займалась чисткою поселень від «куркульських, злочинних та інших позаконних елементів, з метою зміцнення диктатури пролетаріату». У період 1933–1935 рр. інститут прописки змінюється і стає жорстким і дозвільним (тобто, аби отримати прописку, потрібен дозвіл радянської влади). З того часу прописка ставала впливовим важелем жорсткого державницького управління і контролем над міграцією громадян в кордонах країни.

Попри деякі елементи лібералізації відповідних відносин у 70-х роках минулого століття³⁰, інститут прописки залишався жорстким імперативом у діяльності адміністративних органів для дозволу або заборони на проживання та, відповідно, пов'язаннях із цим усіх інших суб'єктивних прав.

Слід мати на увазі і те, що більшість законів радянської доби, котрі регулювали головні питання життя людей і прописки, ніколи повністю не оприлюднювались. Численні укази Президії Верховної Ради СРСР та відповідні акти союзних республік, постанови Раднаркому та ЦК комуністичної партії, в тому числі найважливіші – внутрішніх справ, юстиції, фінансів, – мали позначки «Не для оприлюднення», «Не друкувати», «Не належить оголошенню», «Секретно», «Цілком секретно» тощо. Законодавство СРСР мало два боки: один, де відкрито і гласно – «для народу» – оголошували правову норму. І другу, секретну, котра і була головною, де ретельно прописували всім держслужбовцям, як саме слід тлумачити і розуміти закон та практично проводити його в життя. Закон часто

²⁷ Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11 грудня 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 15. ст. 232

²⁸ Декрет СНК РСФСР «О прописке граждан в городских поселениях» от 28 апреля 1925 г. *Собр. Узак.* 1925. № 28. Ст. 197

²⁹ Постановление ЦИК,СНК СССР «Об установлении единой паспортной системы по СССР и обязательную прописку паспортов» от 27 декабря 1932 г. № 57/19. *Собрание законов СССР*. 1932. № 84. Ст. 516–517

³⁰ Постановление Совета Министров СССР «Об утверждении Положения о паспортной системе в СССР» от 28 августа 1974 г. № 677. *Zakon Online. Право знати*. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/169662__528989

міг мати лише одні загальні розділи, а його реалізація та практика використання розкривалась в секретних підзаконних актах, службових інструкціях, котрі видавала зацікавлена держустанова³¹.

Прописка виявилась напрочуд дуже «живучим» атавізмом тоталітарного контролю над особистістю та «дієвим» радянським важелем імперативного втручання у життя людини, «фантомні болі» якого відчувалися на практиці багато років після «смерті» СРСР. Будучі з погляду сьогодення абсолютно правовою аномалією, прописка була одним з інструментів вирощування «радянської людини» як «людини нового типу». Характерне для радянської тоталітарної системи вивіщення держави над особистістю, пріоритет державних інтересів перетворювали її на «гвинтик» величезної державної машини. В числі змістових елементів радянської системи ми не знайдемо, наприклад, інститутів людської гідності та реальної свободи особистості; зв'язаності держави та суспільства правом тощо. Головною телеологічною домінантою державного-політичного ладу була «радянська людина» як соціоісторичний феномен та ідеологічний концепт «нової людини», що знаходилася в основі ідеологічної роботи в СРСР. Згідно з ним, «соціалістичний тип особистості» вирізняється домінуванням суспільних інтересів над приватними, готовністю працювати на благо держави, колективізмом та інтернаціоналізмом³².

Так, на території України інститут діяв і після розпаду СРСР та проголошення Незалежності аж допоки Конституційний Суд України своїм рішенням у 2001 році³³ визнав такий інститут неконституційним та по суті скасував прописку. Так, здійснивши аналіз відповідних підзаконних нормативних актів, Конституційний Суд України дійшов висновку, що прописка й досі має здебільшого дозвільний характер і здійснюється переважно на підставі відомчих актів. Одним з таких актів на той час була Тимчасова інструкція про порядок документування і прописки (реєстрації) громадян, затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 3 лютого 1992 року, яка встановлювала необхідність отримання дозволу органів внутрішніх справ на прописку (виписку) в усіх без винятку населених пунктах України. Саме такий порядок прописки, за яким вибір особою місця проживання залежав, як правило, від рішення паспортної служби органів внутрішніх справ, обмежував право особи на вільний вибір місця проживання.

Вирішуючи спір, Конституційний Суд України вирішив, визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення підпункту 1 пункту 4 Положення про паспортну службу органів внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 1994 року щодо прописки (виписки), згідно з яким паспортна служба органів внутрішніх справ застосовує як загальне правило дозвільний порядок вибору особою місця проживання.

Втім, попри те, що відповідне положення втрачало чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення, інститут прописки продовжував застосовуватися на практиці. Отже, інститут прописки більш ніж десятиліття після розпаду СРСР адміністративними засобами підтримував тяглість і живучість «радянської людини». Адже відповідний спеціальний Закон «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»³⁴ був прийнятий лише у 2003 році. Цим Законом була введена реєстрація за місцем проживання або місцем перебування. На відміну від прописки, яка втілювала в життя функцію адміністративно-планового розміщення населення, контроль за переміщенням громадян, реєстрація виконує функцію підтримка юридичного зв'язку

³¹ Див. про це: Вронська Т. В., Кульчицький С. В. Паспортизація населення. Енциклопедія історії України. Інститут історії України НАН України. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Pasportyzatsia_naselennia; Коробочкіна Л. Л. Паспортний режим в Україні як вид адміністративно-правового режиму: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Одеса, 2016. 233 с. та ін.

³² Каганов Ю. О. Конструювання «радянської людини» (1953–1991): українська версія. Монографія (вид. 2-ге). Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2022. 432 с.

³³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 4 Положення про паспортну службу органів внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України (справа щодо прописки) від 14 листопада 2001 року. № 15-рп/2001. *Сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-01#Text>

³⁴ Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11 грудня 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 15. ст. 232

між людиною і державою з метою взаємного виконання прав і обов'язків, при цьому вона має повідомний характер і жодною мірою не обмежує свободу пересування громадян. Крім того, прописка закріплювала (по суті – це радянський варіант кріпацтва) громадян за визначеною адміністративно-територіальною одиницею шляхом видання адміністративними органами на місцях дозволу на проживання. Натомість інститут реєстрації не встановлює зазначених обмежень. Також важливим є те, що власник приміщення може зареєструвати в своєму помешканні будь-яку особу, на відміну від прописки, яка дозволяла прописати лише близьких родичів.

Варто зазначити й те, що **1 грудня 2021 року** набрав чинності Закон України «Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні»³⁵, який регулює відносини у сфері надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання (перебування) фізичних осіб в Україні, а також встановлює порядок надання таких послуг та порядок внесення, обробки, обміну відповідними відомостями в електронних реєстрах, базах даних для надання таких послуг.

Згідно цього Закону, декларування місця проживання особи – це повідомлення особою органу реєстрації адреси свого місця проживання шляхом надання декларації про місце проживання в електронній формі з використанням Єдиного державного веб-порталу електронних послуг з подальшим внесенням такої інформації до реєстру територіальної громади, а реєстрація місця проживання (перебування) особи – внесення за заявою про реєстрацію місця проживання (перебування), поданою особою в паперовій формі, до реєстру територіальної громади інформації про місце проживання (перебування) особи (ст. 2 Закону).

Декларування та реєстрація місця проживання (перебування) особи здійснюється з метою: 1) створення умов для реалізації прав особи, зокрема виборчих прав, права на участь у місцевому самоврядуванні, на отримання соціальних, публічних послуг, у випадках, передбачених законом; 2) ведення офіційного листування та здійснення інших комунікацій з особою; 3) використання знеособлених даних реєстрів територіальних громад для обґрунтованого розроблення органами державної влади та органами місцевого самоврядування програм економічного і соціального розвитку адміністративно-територіальних одиниць, визначення правомочності зборів жителів територіальної громади, для статистичних, наукових та інших потреб у визначених законом та актами Кабінету Міністрів України випадках (ст. 3 Закону).

На цьому доволі розгорнутому прикладі ми можемо побачити генезис відповідного інституту у фокусі методів правового регулювання від виключно імперативних засад командно-адміністративного порядку до диспозитивних начал, що є яскравою ілюстрацією модернізації національного публічного права в цілому та, зокрема, муніципального права на принципах людиноцентризму та верховенства права.

Втім, як зазначає С. Г. Стеценко, «попри демократизацію суспільства, проведення в державі великої кількості реформ, головним чином спрямованих на забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян, децентралізацію, імперативний метод не втратив ключового значення». На його думку, «йдеться про те, що здійснення відповідного управління як одна з базових складових функціонального призначення органів місцевого самоврядування спрямоване на забезпечення публічних інтересів територіальної громади. Це – основна мета діяльності органів місцевого самоврядування. в основі саме такого (імперативного) підходу лежить опосередкована діяльність, спрямована на забезпечення, захист, охорону окремо взятих громадян, що доцільніше втілювати в життя саме використовуючи імперативний метод правового регулювання»³⁶.

³⁵ Закон України «Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні» від 5 листопада 2021 року. *Сайт Верховної Ради України*.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1871-20#Text>

³⁶ Муніципальне право України: навч. посіб. / за ред. О. М. Буханевича. Хмельницький: Вид-во ТОВ «Поліграфіст-3», 2019. С. 18.

Також важливість імперативних начал у муніципальному праві пояснюється і тим, що його вплив на суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування здійснюється шляхом застосування відповідних правових норм у ході безпосереднього волевиявлення територіальними громадами (місцевих референдумів, виборів тощо), а також органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Можна згадати і норми про відділення одних від інших органів місцевого самоврядування та органів державної влади, про обов'язковість державної реєстрації статутів територіальних громад або асоціацій, союзів та інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування. На началах імперативності будується відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед населенням та державою. Власне імперативний метод характеризується зрештою тим, що відповідні норми права не передбачають альтернативної поведінки чи діяльності, а в разі невиконання рішень місцевого самоврядування, прийнятих в межах компетенції відповідних суб'єктів місцевого самоврядування, настає відповідальність згідно з чинним законодавством.

V. Диспозитивні начала муніципального права

Щодо диспозитивних начал, то вони притаманні муніципальному праву, насамперед, не в силу їх рецепції із цивільного права, а внаслідок автономії місцевого самоврядування у конституційному (не державному) механізмі. Диспозитивність у муніципальному праві використовується у першу чергу при закріпленні статусу територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень, самостійного у процесі вибору напрямів і видів своєї муніципальної діяльності, зокрема, надання їм можливості в порядку, встановленому законом, добровільно об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду та виходити із її складу; закріплення права територіальних громад проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування; визнання права членів територіальної громади ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування тощо. Також сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна (ст. ст. 6, 9, 13, 14 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»³⁷). Тобто йдеться насамперед про свободу вибору територіальною громадою та її членами варіантів муніципальної поведінки та форм реалізації свого права на участь у місцевому самоврядуванні.

Хоча у цьому випадку правильніше говорити про використання рамкового регулювання. Його суть у тому, що імперативним чином окреслюються межі умогляду, в тому числі нормативного, будь-якого суб'єкта. У цих межах відповідний суб'єкт сам обирає лінію власної поведінки. Саме використання рамкового регулювання зближує муніципальне право з конституційним. Більш того, конституційно-правові норми переважно закріплюють засади місцевого самоврядування.

Варто звернути увагу й на те, що динамічний розвиток договірних відносин у місцевому самоврядуванні та підвищення значення договору як джерела муніципального права в подальшому суттєво буде зростати та видозмінюватись участь та роль приватних осіб в значній кількості муніципально-правових відносин, а відтак відбуватиметься й поступове розширення меж впливу диспозитивного методу муніципального права на суспільні відносини, що формують його предмет.

³⁷ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. ст. 170.

Так, згідно Закону України «Про співробітництво територіальних громад»³⁸, співробітництво територіальних громад – це відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених цим Законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень.

Отже, слід констатувати помітну об'єктивну тенденцію до більшого застосування диспозитивного методу правового регулювання у сфері муніципального права. Це пояснюється визнанням пріоритету прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина здебільшого щодо відносин з органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, а також із процесами зменшення державного управлінського впливу на складові суспільного життя.

Характерними ознаками використання в муніципальному праві диспозитивного методу правового регулювання є: місцева влада визначає лише «загальний фон» правового регулювання, в рамках якого суб'єкти муніципального права діють самостійно та автономно; у правових відносинах між органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами та громадянами (громадськими організаціями, юридичними особами) має місце рівноправність сторін; суб'єкти муніципального права у рамках правомірної поведінки самостійно здійснюють вибір правових засобів, використовують їх за своїм баченням, мають право відступати від описаних у правових нормах форм відносин³⁹.

Слід зазначити, що переформатування предмету муніципального права і включення до його кола тих правовідносин, що будуються на засадах «взаємного права вимоги», тих, що характеризуються рівністю (хоча і часом відносною) їх учасників, є наслідком неминучої зміни акцентів у правовому регулюванні таких відносин, застосуванні інших, більш збалансованих засобів правового впливу. При цьому вбачається, що подальший вектор наукового дослідження потенціалу імперативного методу не повинен базуватись на гіпертрофованому уявленні про людиноцентризм і принцип правовладдя як всездозволеності, а має бути спрямований на пошуки оптимального співвідношення застосування елементів як імперативного, так і диспозитивного методів муніципального права.

VI. Традиції та новації сучасного муніципально-правового регулювання

Говорячи про доволі традиційні для муніципального права рекомендаційний та заохочувальний методи, слід мати на увазі, що специфіка публічних відносин у сфері місцевого самоврядування та практика їх правового забезпечення засвідчує, що досить часто регулюючий вплив так званих основних методів муніципального права є недостатнім для досягнення остаточної мети правового регулювання. За таких умов виникає необхідність у застосуванні так званих додаткових (субсидіарних або так званих акцесорних) методів правового регулювання, які за допомогою власних специфічних способів забезпечують (або мають забезпечити) максимально ефективний результат муніципально-правового впливу.

Слід звернути увагу, що наразі механізм муніципально-правового регулювання у різних сферах суспільних відносин все більшою мірою ґрунтується на заохочувальних нормах (позитивних правових стимулах), що пояснюється їх значним потенціалом щодо забезпечення добровільного спрямування суб'єктами своєї поведінки на досягнення суспільно корисних цілей. Яскраве підтвердження вищевикладеного можна відшукати, зокрема, у положеннях про добровільне об'єднання територіальних громад. Так, наприклад, згідно частини першої ст. 10 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» держава здійснює фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та приєднання до об'єднаних територіальних

³⁸ Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. ст. 1167

³⁹ Муніципальне право України: навч. посіб. / за ред. О. М. Буханевича. Хмельницький: Вид-во ТОВ «Поліграфіст-3», 2019. С. 19.

громад шляхом надання об'єднаній територіальній громаді коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади⁴⁰.

У свою чергу, вітчизняне муніципальне законодавство наповнюється рекомендаційними нормами для регулювання таких суспільних відносин, зміст яких не виправдовує встановлення категоричних обов'язків для їх учасників, однак має місце необхідність змінити ситуацію шляхом вжиття певних заходів для сприяння досягненню цілей правового регулювання.

Поряд з цими методами також набули поширення методи гарантування прав, а також декларацій (проголошення принципів тощо), які характерні, зокрема, для міжнародно-правових актів (хартій, декларацій та ін.) та статутів (хартій) територіальних громад.

Традиційно вищевказані методи муніципального права реалізуються через використання способів правового регулювання, до яких, як правило, відносять приписи, заборони та дозволи⁴¹.

Так, припис – це покладання прямого обов'язку вчинити певні дії. Припис відповідного суб'єкта управління є обов'язковим для виконання, оскільки органи місцевого самоврядування наділили вказаний суб'єкт владними повноваженнями. Ключова ідея припису як способу правового регулювання суспільних відносин у сфері муніципального права – встановлення певного порядку дій для підвладної сторони.

Наприклад, згідно п. п. 56¹ та 57 частини першої ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁴² виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання щодо затвердження вимог до облаштування майданчиків для паркування транспортних засобів з урахуванням норм, нормативів, стандартів у сфері благоустрою населених пунктів, державних будівельних норм, технічних умов, Правил дорожнього руху⁴³ та інших нормативних документів; встановлення плати за доступ до об'єкта будівництва, транспорту, енергетики, кабельної каналізації електрозв'язку, будинкової розподільної мережі комунальної власності відповідно до Закону України «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку електронних комунікаційних мереж»⁴⁴.

Заборона це покладання прямого обов'язку утриматися від учинення певних дій в умовах, передбачених правовою нормою. Ключова ідея заборони як способу правового регулювання суспільних відносин у сфері муніципального права – оптимізація відповідних сфер суспільного життя за рахунок унеможливлення вчинення певних дій, що потенційно можуть порушити встановлений порядок, під загрозою притягнення до відповідальності.

Так, наприклад, відповідно до ст. 6 Закону України «Про органи самоорганізації населення»⁴⁵ обирати та бути обраними до органу самоорганізації населення в порядку, визначеному цим Законом, можуть жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території, при цьому забороняються будь-які обмеження права жителів, які проживають на відповідній території, на участь у відповідному органі самоорганізації населення залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, мовних або інших ознак. Водночас, згідно ст. 29 цього Закону, особи, винні в порушенні законодавства про органи самоорганізації населення, несуть відповідальність згідно з законом.

⁴⁰ Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. ст. 91

⁴¹ Муніципальне право України: навч. посіб. / за ред. О. М. Буханевича. Хмельницький: Вид-во ТОВ «Поліграфіст-3», 2019. С. 19–20.

⁴² Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. ст. 17.

⁴³ Правила дорожнього руху: Затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. № 1306. *Сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-%D0%BF#n16>

⁴⁴ Закон України «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку електронних комунікаційних мереж» від 7 лютого 2017 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 11. ст. 101

⁴⁵ Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 48. ст. 254.

Відповідно до п. 37³ частини першої ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁴⁶ виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання щодо вжиття заходів та забезпечення дотримання заборони провадження діяльності пересувних звіринців, пересувних зоопарків, пересувних виставок диких тварин та іншої забороненої Законом України «Про захист тварин від жорстокого поводження»⁴⁷ діяльності в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці (ст. 32¹ Закону).

Також, наприклад, згідно п. 44¹ частини першої ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁴⁸ виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання щодо встановлення заборони продажу пива (крім безалкогольного), алкогольних, слабоалкогольних напоїв, вин столових суб'єктами господарювання (крім закладів ресторанного господарства) у визначений час доби в межах території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Дозвіл – право самостійно визначати доцільність учинення певних дій або утримання від їх учинення. Цей спосіб правового регулювання стає дедалі поширенішим і затребуваним у муніципальному Україні, зважаючи на розбудову демократичної правової держави, де права, свободи і законні інтереси громадян стають пріоритетними. Ключова ідея дозволу як способу правового регулювання суспільних відносин у сфері муніципального права полягає в реальній можливості для особи повною мірою реалізувати права, передбачені Конституцією та законами України, і, що найголовніше, зробити це на власний розсуд.

Так, наприклад, згідно частини третьої ст. 7 Закону України «Про органи самоорганізації населення» територія, у межах якої діє орган самоорганізації населення, визначається рішенням ради, що дала дозвіл на його створення. Відповідно до ст. 9 цього Закону дозвіл на створення органу самоорганізації населення надається сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою. Рішення сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення доводиться до відома жителів у встановленому порядку. Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада може відмовити у наданні дозволу на створення органу самоорганізації населення, якщо ініціювання створення органу самоорганізації населення було здійснено з порушенням вимог, встановлених законом. Рішення сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради про відмову у наданні дозволу на створення органу самоорганізації населення може бути оскаржено до суду в установленому законом порядку.

Варто зазначити, що в умовах викликів сьогодення та тенденцій розвитку муніципального права в умовах євроінтеграційних процесів, з'являються й інші способи правового регулювання. Так, зокрема, на думку деяких дослідників виникає потреба в залученні до наукового обігу нового терміна-поняття, відмінного від «дозволу» за своїм смисловим і змістовним наповненням. Як найбільш коректне для цього пропонується поняття, словесним символом якого є «уможливлення». Аргументується відповідна пропозиція тим, що здійснюваний регулятивний вплив Конвенцією та практикою ЄСПЛ здійснюється за допомогою і такого способу правового регулювання, як «правове уможливлення». Звертається увага, що його сутність полягає у визнанні державою існуючого на європейському просторі каталогу основоположних прав і свобод людини, що формально закріплені Радою Європи в Конвенції, та їх забезпечення шляхом створення необхідних умов для втілення цих можливостей у життя. Зважаючи на те, що діяльність органів публічної влади ґрунтується на зобов'язанні дотримуватися норм Конвенції в їх трактуванні ЄСПЛ, а також на забороні

⁴⁶ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. ст. 17.

⁴⁷ Закон України «Про захист тварин від жорстокого поводження» від 21 лютого 2006 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 27. ст. 230

⁴⁸ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. ст. 17.

порушення конвенційних прав і свобод людини, поведінка таких суб'єктів упорядковується за допомогою імперативного методу правового регулювання. Підтвердженням цьому є галузева приналежність правовідносин, у межах яких забезпечується виконання остаточних рішень ЄСПЛ (кримінально-процесуальні, адміністративно-процесуальні). Водночас цей метод правового регулювання містить і елементи диспозитивності. Йдеться про значний масив управоможень, що використовуються для впорядкування суспільних відносин, у межах яких людина, як праводієздатний суб'єкт права, реалізує свої основоположні конвенційні права і свободи, що гарантовані Конвенцією.

Обґрунтовуючи такий спосіб правового регулювання, яким є «правове уможливлення», посилаються на некоректність використання в рамках Страсбурзького правозахисного механізму загальнодозвільного типу правового регулювання. Аргументом на користь такого висновку наводиться судження про конвенційні права людини як такі, що мають природне походження, а отже, не потребують дозволу з боку держави. У зв'язку з цим, в аспекті Конвенції та практики ЄСПЛ для упорядкування поведінки людей як тип правового регулювання пропонується використовувати «загальне уможливлення». Максимально лаконічне пояснення цьому типу правового регулювання наводять у вигляді такої тези: правові уможливлення, як спосіб правового регулювання, апіорі хоча й не є дозволами з боку держави, проте мають бути гарантовані нею⁴⁹.

Висновки

Підсумовуючи результати проведеного дослідження можна дійти наступних висновків:

1. Метод правового регулювання (поряд із предметом) є основною характеристикою будь-якої галузі права. Специфічність та складність механізму правового регулювання, поєднання у системі його елементів різноманітних способів впливу на суспільні відносини, дозволяє диференціювати групи відносин не тільки за предметом правового регулювання, але й за методом. Муніципальне право є саме такою системою правових норм, для якої є характерним не тільки специфічний предмет правового регулювання, але й власний метод (методи) правового регулювання, а точніше їх збалансована єдність. Специфіка методу муніципального права полягає у неповторності поєднання імперативних та диспозитивних начал правового регулювання, методів декларацій, рекомендацій та заохочення, балансі використання уможливлень, дозволів, приписів та заборон.

2. Методи муніципального права взаємодіють між собою, мають спільні зв'язки горизонтального та вертикального характеру та утворюють самостійну систему. У зв'язку із цим під системою методів муніципального права слід розуміти побудовану на стійких взаємозв'язках внутрішнього і зовнішнього характеру сукупність зафіксованих в муніципально-правових нормах способів та прийомів впливу імперативного, диспозитивного, заохочувального та рекомендаційного характеру, метою якої є досягнення такого збалансованого стану її компонентів, який забезпечує організацію та функціонування муніципальної влади, а також реалізацію та захист муніципальних прав людини. Компонентами вказаної системи варто вважати способи правового регулювання (елементи системи), методи правового регулювання та їх групи (підсистеми). Зв'язки системи (внутрішнього та зовнішнього характеру) уособлюються у взаємодії її компонентів.

3. Подальша трансформація методу муніципального права має здійснюватися із обов'язковим посиленням диспозитивних начал, насамперед регулюючих можливостей договору у муніципальному праві, потенціал якого головним чином залежить від рівня його законодавчої визначеності. Саме договірна форма реалізації окремих повноважень суб'єктів місцевого самоврядування є інноваційною та перспективною, а правова рівність сторін як вимога таких договорів забезпечить та оптимізує залучення широкого кола приватних осіб до участі у вирішенні питань місцевого значення.

4. Диспозитивний метод муніципального права є стратегічним орієнтиром подальших реформційних процесів у сфері децентралізації, що має достатній ресурс для істотної модернізації усієї

⁴⁹ Завгородній В. А. Регулятивний вплив практики Європейського Суду з прав людини на юридичну діяльність в Україні. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 4 (65). С. 65–66.

публічно-правової сфери. Стрімкий розвиток окремих інститутів громадянського суспільства, поступова трансформація вітчизняного муніципального законодавства поглиблює тенденції лібералізації правового регулювання правовідносин у сфері місцевого самоврядування, розвитку договірних засад у сфері муніципального права та послідовного досягнення збалансованого використання (одночасного, змішаного тощо) як імперативних, так і диспозитивних начал у муніципально-правовому регулюванні, що, у свою чергу, є яскравим свідченням незворотності процесів переосмислення ролі та функціонально-телеологічного призначення муніципального права та свідченням того, що вітчизняна муніципально-правова наука розвивається у контексті сучасної європейської муніципально-правової доктрини, при цьому не втрачаючи своєї національної приналежності та самостійності.

5. У сучасному муніципальному праві допоміжними методами є методи заохочення (стимулювання) та рекомендацій. Заохочувальний метод муніципального права є сукупністю зафіксованих в муніципально-правових нормах способів та прийомів впливу на муніципально-правові відносини, що полягають у збудженні інтересу в особи до здійснення тих чи інших муніципально-значущих дій або утримання від них, спрямованою на забезпечення реалізації і захисту муніципальних прав людини. У свою чергу, рекомендаційний метод муніципального права являє собою певну акцесорну сукупність способів правового впливу на муніципально-правові відносини, використання та реалізація яких залежить від волі того суб'єкта правовідносин, якому такі рекомендації скеровані.

Список використаних джерел

Бібліографія:

1. Бедний О. І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право». Одеса, 2002. 175 с.
2. Бисага Ю. М., Рогач О. Я., Бачинська А. В. Муніципальне право України. Ужгород: Ліра, 2008. 440 с.
3. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монографія. Київ: Парламентське вид-во, 2007. 576 с.
4. Борденюк В. І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2009. 39 с.
5. Васильєв В. Диспозитивність норм цивільного права з точки зору формально-догматичного підходу. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 12. С. 10–14.
6. Вронська Т. В., Кульчицький С. В. Паспортизація населення. Енциклопедія історії України. Інститут історії України НАН України. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Pasportyzatsiia_naselennia
7. Завгородній В. А. Регулятивний вплив практики Європейського Суду з прав людини на юридичну діяльність в Україні. Правовий часопис Донбасу. 2018. № 4 (65). С. 65–66.
8. Каганов Ю. О. Конструювання «радянської людини» (1953–1991): українська версія. Монографія (вид. 2-ге). Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2022. 432 с.
9. Кампо В. М. Муніципальне (комунальне) право. Юридична енциклопедія: в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. Т. 3: К–М. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 2001. С. 784.
10. Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави та права: підручник. Київ: Кондор, 2005. 609 с.
11. Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання: навч. посібник. Київ: «Алерта», 2005. 144 с.
12. Коробочкіна Л. Л. Паспортний режим в Україні як вид адміністративно-правового режиму: дис.... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Одеса, 2016. 233 с.
13. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Муніципальне право України: навч. посіб. Київ: Атіка, 2003. 672 с.
14. Кухарев О. Є. Теоретичні та практичні проблеми диспозитивності в спадковому праві: монографія. Київ: Алерта, 2019. 498 с.
15. Лепех Л. Л. Соціальна та юридична ефективність механізму правового регулювання: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Київ, 2019. 234 с.
16. Любченко П. М. Муніципальне право України: навч. посіб. Харків: Видавництво «ФІНН», 2012. 496 с.

17. Муніципальне право України: навч. посіб. / за ред. О. М. Буханевича. Хмельницький: Вид-во ТОВ «Поліграфіст-3», 2019. 440 с.
18. Муніципальне право України: підруч. / І. С. Пирога, Ю. М. Бисага, О. Я. Рогач. Луцьк: Вежа-Друк, 2023. 358 с.
19. Муніципальне право України: підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. Київ: Юрінком Інтер, 2001. 352 с.
20. Орзих М. Ф. Избранные труды: юбилейное издание к 90-летию со дня рождения / сост.: А. Р. Крусян, А. А. Езеров; вступ, ст. С. В. Кивалов. Одесса: Юридична література, 2015. С. 261–308.
21. Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування. Право України. 2002. № 3. С. 48–54.
22. Шемшученко Ю. С. Метод правового регулювання. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін.: Т. 3: К–М. Київ: Укр. енцикл., 2001. С. 617.
23. Юровська В. В. Методи адміністративного права: питання теорії та практики. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2018. 344 с.

Перелік юридичних документів:

24. Декрет СНК РСФСР «О прописке граждан в городских поселениях» от 28 апреля 1925 г. Собр. Узак. 1925. № 28. Ст. 197
25. Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 2. ст. 5
26. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. ст. 91
27. Закон України «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку електронних комунікаційних мереж» від 7 лютого 2017 року. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 11. ст. 101
28. Закон України «Про захист тварин від жорстокого поводження» від 21 лютого 2006 року. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 27. ст. 230
29. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. Відомості Верховної Ради України. 1997. №24. ст. 170.
30. Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве та регіональне самоврядування в Україні» від 26 березня 1992 р. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 28. ст. 387
31. Закон України «Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні» від 5 листопада 2021 року. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1871-20#Text>
32. Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 року. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 48. ст. 254
33. Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11 грудня 2003 р. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 15. ст. 232
34. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 34. ст. 1167
35. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
36. Постановление Совета Министров СССР «Об утверждении Положения о паспортной системе в СССР» от 28 августа 1974 г. № 677. Zakon Online. Право знати. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/169662__528989
37. Постановление ЦИК, СНК СССР «Об установлении единой паспортной системы по СССР и обязательную прописку паспортов» от 27 декабря 1932 г. № 57/19. Собрание законов СССР. 1932. № 84. Ст. 516–517
38. Правила дорожнього руху: Затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. № 1306. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-%D0%BF#n16>
39. Програма державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні: Затверджена Указом Президента України «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» від 30 серпня 2001 року. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/749/2001#Text>
40. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 4 Положення про паспортну службу органів внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України (справа щодо прописки) від 14 листопада 2001 року. № 15-рп/2001. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-01#Text>

References

Bibliography:

1. Bednyi O. I. Orhanizatsiino-pravovi osnovy sluzhby v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: dys. ... kand. yuryd. nauk: spets. 12.00.07 «Teoriia upravlinnia; administratyvne pravo i protses; finansove pravo». Odesa, 2002. 175 s.
2. Bordeniuk V. I. Mistseve samovriaduvannia ta derzhavne upravlinnia: konstytutsiino-pravovi osnovy spivvidnoshennia ta vzaiemodii: monohrafiia. Kyiv: Parlamentske vyd-vo, 2007. 576 s.
3. Bordeniuk V. I. Spivvidnoshennia mistsevoho samovriaduvannia ta derzhavnoho upravlinnia: konstytutsiino-pravovi aspekty: avtoref. dys. ... d-ra yuryd. nauk: spets. 12.00.02 «Konstytutsiine pravo; munitsypalne pravo». Kyiv, 2009. 39 s.
4. Bysaha YU. M., Rohach O. YA., Bachynska A. V. Munitsypalne pravo Ukrainy. Uzhhorod: Lira, 2008. 440 s.
5. Kahanov YU. O. Konstruiuvannia «radianskoi liudyny» (1953–1991): ukrainska versiia. Monohrafiia (vyd. 2-he). Zaporizhzhia: Vydavnychi dim «Helvetyka», 2022. 432 s.
6. Kampo V. M. Munitsypalne (komunalne) pravo. Yurydychna entsyklopediia: v 6 t. / [redkol.: YU. S. Shemshuchenko (holova redkol.) ta in.]. T. 3: K–M. Kyiv: Vyd-vo «Ukrainska entsyklopediia» im. M. P. Bazhana, 2001. S. 784.
7. Kelman M. S., Murashyn O. H. Zahalna teoriia derzhavy ta prava: pidruchnyk. Kyiv: Kondor, 2005. 609 s.
8. Korniienko M. I. Munitsypalne pravo Ukrainy. Kontseptualni ta orhanizatsiino-pravovi pytannia: navch. posibnyk. Kyiv: «Alerta», 2005. 144 s.
9. Korobochkina L. L. Pasporny rezhy m v Ukraini yak vyd administratyvno-pravovoho rezhy mu: dys.... kand. yuryd. nauk: spets. 12.00.07 «Administratyvne pravo i protses; finansove pravo; informatsiine pravo». Odesa, 2016. 233 s.
10. Kravchenko V. V., Pittsyk M. V. Munitsypalne pravo Ukrainy: navch. posib. Kyiv: Atika, 2003. 672 s.
11. Kukhariev O. YE. Teoretychni ta praktychni problemy dyspozytynosti v spadkovomu pravi: monohrafiia. Kyiv: Alerta, 2019. 498 s.
12. Lepekh L. L. Sotsialna ta yurydychna efektyvnist mekhanizmu pravovoho rehuliuвання: dys. ... kand. yuryd. nauk: spets. 12.00.01 «Teoriia ta istoriia derzhavy i prava; istoriia politychnykh i pravovykh uchen». Kyiv, 2019. 234 s.
13. Liubchenko P. M. Munitsypalne pravo Ukrainy: navch. posib. Kharkiv: Vydavnytstvo «FINN», 2012. 496 s.
14. Munitsypalne pravo Ukrainy: navch. posib. / za red. O. M. Bukhanevycha. Khmelnytskyi: Vyd-vo TOV «Polihrafist-3», 2019. 440 s.
15. Munitsypalne pravo Ukrainy: pidruch. / I. S. Pyroha, YU. M. Bysaha, O. YA. Rohach. Lutsk: Vezha-Druk, 2023. 358 s.
16. Munitsypalne pravo Ukrainy: pidruchnyk / za red. V. F. Pohorilka, O. F. Frytskoho. Kyiv: Yurinkom Inter, 2001. 352 s.
17. Orzikh M. F. Izbrannye trudy: iubileinoe izdanie k 90-letiiu so dnia rozhdeniia / sost.: A. R. Krusian, A. A. Ezerov; vstup, st. S. V. Kivalov. Odessa: Iuridichna literatura, 2015. S. 261–308.
18. Shapoval V. Sutnisni kharakterystyky mistsevoho samovriaduvannia. Pravo Ukrainy. 2002. № 3. S. 48–54.
19. Shemshuchenko YU. S. Metod pravovoho rehuliuвання. Yurydychna entsyklopediia: v 6 t. / redkol.: YU. S. Shemshuchenko (hol. redkol.) ta in.: T. 3: K–M. Kyiv: Ukr. entsykl., 2001. S. 617.
20. Vasyliiev V. Dyspozytynist norm tsyvilnoho prava z tochky zoru formalno-dohmatychnoho pidkhotu. Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo. 2018. № 12. S. 10–14.
21. Vronska T. V., Kulchytskyi S. V. Pasporytzatsiia naseleunia. Entsyklopediia istorii Ukrainy. Instytut istorii Ukrainy NAN Ukrainy. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Pasporytzatsiia_naseleunia
22. Yurovska V. V. Metody administratyvnoho prava: pytannia teorii ta praktyky. Kherson: Vydavnychi dim «Helvetyka», 2018. 344 s.
23. Zavorodnii V. A. Rehuliatyvnyi vplyv praktyky Yevropeiskoho Sudu z prav liudyny na yurydychnu diialnist v Ukraini. Pravovy chasopys Donbasu. 2018. № 4 (65). S. 65–66.

List of legal documents:

24. Dekret SNK RSFSR «O propyske hrazhdan v horodskykh poseleniakh» ot 28 apreliia 1925 h. Sobr. Uzak. 1925. № 28. St. 197
25. Kontseptsiia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: Skhvalena rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvitnia 2014 r. № 333-r. Sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
26. Postanovlenie TSIK, SNK SSSR «Ob ustanovlenii edinoi pasportnoi sistemy po SSSR i obiazatelnuiu propisku pasportov» ot 27 dekabria 1932 g. № 57/19. Sobranie zakonov SSSR. 1932. № 84. St. 516–517
27. Postanovleniye Soveta Mynystrov SSSR «Ob utverzhdenii Polozheniya o pasportnoi sisteme v SSSR» ot 28 avhusta 1974 h. № 677. Zakon Online. Pravo znaty. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/169662__528989
28. Pravyla dorozhnoho rukhu: Zatverdzeni postanovoii Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 10 zhovtnia 2001 r. № 1306. Sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-%D0%BF#n16>

29. Prohrama derzhavnoi pidtrymky rozvytku mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: Zatverdzhena Ukazom Prezydenta Ukrainy «Pro derzhavnu pidtrymku rozvytku mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini» vid 30 serpnia 2001 roku. Sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/749/2001#Text>
30. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam 48 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) polozhennia pidpunktu 1 punktu 4 Polozhennia pro pasportnu sluzhbu orhaniv vnutrishnikh sprav, zatverdzenoho postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy (sprava shchodo propysky) vid 14 lystopada 2001 roku. № 15-rp/2001. Sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-01#Text>
31. Zakon URSR «Pro mistsevi Rady narodnykh deputativ Ukrainiskoi RSR ta mistseve samovriaduvannia» vid 7 hrudnia 1990 r. Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR. 1991. № 2. st. 5
32. Zakon Ukrainy «Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad» vid 5 liutoho 2015 roku. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2015. № 13. st. 91
33. Zakon Ukrainy «Pro dostup do ob'ektiv budivnytstva, transportu, elektroenerhetyky z metoiu rozvytku elektronnykh komunikatsiinykh merezh» vid 7 liutoho 2017 roku. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2017. № 11. st. 101
34. Zakon Ukrainy «Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini» vid 21 travnia 1997 r. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1997. №24. st. 170.
35. Zakon Ukrainy «Pro mistsevi Rady narodnykh deputativ, mistseve ta rehionalne samovriaduvannia v Ukraini» vid 26 bereznia 1992 r. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1992. № 28. st. 387
36. Zakon Ukrainy «Pro nadannia publichnykh (elektronnykh publichnykh) posluh shchodo deklaruvannia ta reiestratsii mistsia prozhyvannia v Ukraini» vid 5 lystopada 2021 roku. Sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1871-20#Text>
37. Zakon Ukrainy «Pro orhany samoorhanizatsii naseleння» vid 11 lypnia 2001 roku. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2001. № 48. st. 254
38. Zakon Ukrainy «Pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad» vid 17 chervnia 2014 roku. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2014. № 34. st. 1167
39. Zakon Ukrainy «Pro svobodu peresuvannia ta vilnyi vybir mistsia prozhyvannia v Ukraini» vid 11 hrudnia 2003 r. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2004. № 15. st. 232
40. Zakon Ukrainy «Pro zakhyst tvaryn vid zhorstokoho povodzhennia» vid 21 liutoho 2006 roku. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2006. № 27. st. 230