

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2021-42-161>

УДК 342.25

В. Ю. Марченко, аспірант НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, провідний юрисконсульт Державного підприємства «Завод імені В. О. Малишева»
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3663-6399>

СУТНІСТЬ МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ЯК РІЗНОВИДУ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

***Анотація.** Стаття присвячена дослідженню категорій «правова політика», «муніципально-правова політика» та визначенню їх сутності. Проаналізовано підходи до визначення правової політики. Виділено муніципально-правову політику як окремий вид правової політики, проаналізовано її риси та визначення, які були запропоновані вченими в науковій літературі. Надано авторське визначення муніципально-правової політики, яке запропоновано до вживання у доктрині права.*

***Ключові слова:** правова політика, муніципально-правова політика, ознаки муніципально-правової політики, визначення муніципально-правової політики.*

Постановка проблеми. У юридичній науці активно обговорюється питання про виокремлення муніципально-правової політики як самостійного різновиду правової політики [6; 18].

Разом із тим серед учених відсутня єдина думка щодо змісту та елементного складу цієї категорії.

Для українського державотворення зазначене питання не втрачає своєї актуальності вже протягом декількох десятиліть і набуває особливої гостроти в контексті проведення реформи децентралізації влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі до висвітлювання правової та муніципально-правової політики зверталися такі вчені, як Р. Бабун, Ю. Багаутдінова, О. Малько, Н. Баландіна, А. Геворков, С. Корсакова, А. Костюков, М. Матузов, С. Муромцев, О. Острогляд, В. Трофімов, М. Церенов та ін. Напрацьовані результати досліджень вимагають свого узагальнення і осмислення з метою надання інтегрального визначення поняття «муніципально-правова політика» та з'ясування основних рис даної категорії з подальшим можливим використанням результатів такого дослідження у доктрині права.

Мета статті – на основі визначень і рис «правової політики» як родового поняття здійснити аналіз основних визначень категорії «муніципально-правова політика», виділити її основні риси та запропонувати авторське визначення, яке було б можливо використовувати у доктрині права.

Виклад основного матеріалу дослідження. Роль держави у формуванні політики в різних галузях права була і залишається провідною, адже саме держава опікується оптимізацією юридичного інструментарію для вдосконалення правового регулювання різних сфер життєдіяльності суспільства. У зв'язку з тим, що інститут муніципально-правової політики історично, інституційно і формально-логічно пов'язаний з інститутом правової політики, видається обґрунтованим у першу чергу розглянути поняття правової політики.

Проблема доктринального визначення правової політики була сформульована ще в кінці XIX ст. відомим ученим і політичним діячем С. Муромцевим, який вважав, що предметом правової політики є дослідження того, що є еталоном, до чого слід прагнути при створенні правового устрою та порядку функціонування суспільства [12; 13]. Зазначимо, що у своїй праці

«Определение и основное разделение права» (1879), де йшлося не про загальну науку політики права, а про прикладну політику цивільного права, учений наголошував на необхідності розмежування політики цивільного права, яке вивчає лише те, що написано, букву закону, і цивільно-правову політику, яка визначає, яким має бути право, чого слід прагнути, тобто «визначає цілі і прийоми, якими мають керуватися законодавець і суддя» [12, с. 39] з метою реформування існуючого і створення нового права.

Однак обґрунтування необхідності виокремлення «правової політики» в самостійну категорію було надано пізніше Л. Петражицьким, який визначив правову політику як окремий напрям філософії права, який покликаний поєднувати знання про позитивне право із суспільним ідеалом з метою покращення якості законодавства шляхом його вдосконалення за допомогою науково обґрунтованих досліджень [15, с. 97].

На сьогодні виділяють діяльнісний та інституційний підходи до розуміння поняття «правова політика».

Представники діяльнісного підходу (В. Трофімов, А. Демідов, К. Шундіков та ін.) визначають правову політику як діяльність суб'єктів політики [4, с. 136–137]. Так, В. Трофімов визначає правову політику як «цілеспрямовану діяльність держави зі створення правових рішень, що з максимальною точністю прогнозують правові наслідки» [17, с. 101].

На протипагу діяльнісному розумінню прихильники інституційного підходу (М. Матузов, М. Беляєв, Б. Здравомислов, Є. Куманін та ін.) визначають правову політику як сукупність певних установлених цілей, засобів, завдань, норм. Так, М. Матузов характеризує правову політику як комплекс цілей, засобів, завдань, програм, установок, що реалізуються у сфері дії права і шляхом права [10, с. 6].

Слід відмітити, що обидва підходи повністю не розкривають сутність категорії «правова політика», тому доцільним є наведення визначення, яке поєднує в собі вищезазначені напрямки.

Таким визначенням, яке інтегрує всі найбільш значущі характеристики правової політики, можна вважати визначення, надане О. Мальком, який під правовою політикою розуміє науково обґрунтовану послідовну і системну діяльність державних

і муніципальних органів щодо вдосконалення ефективного механізму правового регулювання, цивілізованого використання юридичних засобів у досягненні таких цілей, як найбільш повне забезпечення прав і свобод людини і громадянина, зміцнення дисципліни, законності і правопорядку, формування правової державності і високого рівня правової культури в житті суспільства й особистості [9].

Наразі в різних галузях правових знань виділяють окремі галузеві види правової політики: кримінально-правову [14], конституційну [8; 16], цивільно-правову політики [11] та ін. За таких умов не залишилася без уваги і муніципально-правова політика, визначення якої неодноразово намагалися сформулювати в науковій літературі.

Так, на думку В. Трофімова, муніципально-правова політика — це опосередкована правом діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, а також місцевої громади (власне населення) щодо зміцнення механізмів участі населення у самоврядуванні, створення організаційно-правових умов для стійкого самостійного розвитку муніципальних утворень, побудови теоретично обґрунтованої та ефективно діючої моделі взаємовідносин державної влади та місцевого самоврядування [18].

Особливою ознакою даного визначення є те, що місцева громада наведена як суб'єкт реалізації муніципально-правової політики. Тобто як суб'єкт, наділений публічною владою, який безпосередньо бере участь у прийнятті владних рішень, є джерелом місцевої влади, а тому, на думку В. Трофімова, може вважатися суб'єктом реалізації муніципально-правової політики.

Проте при визначенні суб'єктів муніципально-правової політики найбільш часто науковці виходять із загальнотеоретичних уявлень про суб'єктів правової політики, під якими розуміють державні та муніципальні органи. Так, на противагу попередньому визначенню, наявним є й інший підхід: Ю. Багаутдінова та О. Малько розуміють під муніципально-правовою політикою послідовну і цілеспрямовану юридичну діяльність органів місцевого самоврядування, яка не суперечить правовій політиці

держави в цілому, здійснювану в інтересах населення, що проживає на території конкретного муніципального утворення, і спрямовану на оптимізацію муніципально-правового регулювання [2; 3].

У даному визначенні суб'єктами муніципально-правової політики вважаються виключно органи місцевого самоврядування. Разом із тим слід відмітити, що проведення ефективної муніципально-правової політики неможливе за відсутності допомоги держави, тому що тільки у держави наявні ресурси для забезпечення реалізації єдиної муніципально-правової політики в усіх регіонах. На жаль, зараз муніципальні утворення у державах СНД не володіють тими економічними ресурсами, які необхідні та достатні для проведення самостійної політики, у зв'язку із чим державні органи повинні бути включені в коло суб'єктів, які реалізують муніципально-правову політику, оскільки саме вони мають у своєму розпорядженні необхідну фінансову базу [7].

Р. Бабун визначає муніципально-правову політику як систему взаємоузгоджених цілей самоврядної діяльності та механізмів їх реалізації. Така політика ґрунтується на застосуванні владних повноважень, якими наділене місцеве самоврядування. При цьому право виступає обмежувальним фактором, що визначає межі дозволеного в тій чи іншій ситуації. Водночас право не дає відповіді на запитання, що в межах чинного законодавства доцільно робити, а від чого слід відмовитися [1, с. 21]. Тобто дане визначення носить рамковий характер і не дає повного розуміння відносин, які включає в себе категорія «муніципально-правова політика».

На думку А. Геворкова, муніципально-правова політика є науково обґрунтованою, цілеспрямованою, планомірною і системною діяльністю державних і недержавних структур, що здійснюється з метою забезпечення прав громадян, зокрема, на самостійне вирішення питань забезпечення життєдіяльності місцевого населення, створення інституціональних гарантій і формування механізмів здійснення місцевого самоврядування по всій території держави [5]. У даному визначенні видається спірним формулювання об'єкта муніципально-правової політики. Зокрема, місцеве самоврядування розуміється тільки як

право громадян на самостійне вирішення питань забезпечення життєдіяльності місцевого населення, проте воно є також формою публічної влади, різновидом соціального управління, однією з основ конституційного ладу. Вважаємо, що у запропонованому визначенні істотно звужене поняття об'єкта муніципально-правової політики, разом з тим саме ця структурна складова повинна безпосередньо визначати видову й галузеву специфіку категорії «муніципально-правова політика» й обумовлювати її відмінність від інших видів правової політики.

Досить цікаве, проте разом із тим не достатньо повне, на наш погляд, визначення муніципально-правової політики дає М. Церенов, розглядаючи її як найважливіший елемент механізму політико-правової інституціоналізації влади народу, що забезпечує функціонування інститутів місцевого самоврядування в демократичній державі, результат об'єднання правотворчих, правозастосовних, соціально-економічних, організаційних і доктринальних ресурсів, спрямованих на вирішення найважливіших проблем на місцевому рівні [19, с. 8]. Проте дане визначення не містить вказівки на такі найважливіші структурні елементи муніципально-правової політики, як її об'єкт і суб'єкти. Також замість традиційного розуміння правової політики як цілеспрямованої, системної діяльності державних і недержавних структур муніципально-правова політика була визначена через категорію «результат». Проте муніципально-правова політика не є статичною категорією.

На підставі викладеного можна підсумувати, що муніципально-правовій політиці притаманні такі риси: 1) вона є різновидом правової політики; 2) це науково обґрунтована, цілеспрямована, планомірна і системна діяльність державних і недержавних структур; 3) її об'єктом є місцеве самоврядування як одна з основ конституційного ладу.

Ураховуючи викладене, муніципально-правову політику слід розуміти як галузевий вид правової політики, що виражається у науково обґрунтованій, цілеспрямованій, планомірній і системній діяльності державних і недержавних структур, що проводиться з метою розвитку й забезпечення функціонування

місцевого самоврядування як однієї з основ конституційного ладу.

Висновки. У дослідженні було здійснено аналіз визначення та рис правової політики, на підставі якого було виділено окремий її вид – муніципально-правову політику. Зазначено, що сутність муніципально-правової політики залишається предметом наукових дискусій. Автором запропоноване інтегральне визначення муніципально-правової політики, виділено її риси на підставі узагальнення окремих визначень, пропонуваніх у наукових дослідженнях.

Зазначимо, що муніципально-правова політика передбачає діалог учених і практиків з метою визначення стратегічних орієнтирів розвитку системи правового регулювання місцевого самоврядування та розробки відповідного інструментарію, оцінки його ефективності та забезпечення якості. Вважаємо, що наукові розробки, присвячені муніципально-правовій політиці, здатні сприяти проведенню реформ у сучасній Україні.

Список використаних джерел

1. Бабун Р. В. Организация муниципального управления : учеб. пособие. Санкт-Петербург : Питер, 2012. 336 с.
2. Багаутдинова Ю. Б. Муниципально-правовая политика как особая разновидность правовой политики: общетеоретический аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Саратов, 2009. С. 12.
3. Багаутдинова Ю. Б., Малько А. В. Муниципально-правовая политика: понятие и особенности. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2007. № 5. С. 17.
4. Баландина Н. К вопросу об институциональном понимании правовой политики. *Правовая политика и правовая жизнь*. 2008. № 1. С. 136–138.
5. Геворков А. М. Правовая политика в сфере местного самоуправления: понятие и отличительные черты. *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление*. 2010. № 5. С. 50–52.
6. Корсакова С. В. Муниципально-правовая политика в современной России: понятие и принципы. *Правовая политика и правовая жизнь*. 2008. № 1. С. 55–60.
7. Костюков А. Н. Приоритеты конституционно-правового развития современной России. *Конституционное и муниципальное право*. 2010. № 1. С. 3–13.

8. Малько А. В. Конституционная политика как особая разновидность правовой политики. *Конституционное и муниципальное право*. 2010. № 4. С. 2–5.
9. Малько А. В. Современная российская правовая политика и правовая жизнь. *Правовая политика и правовая жизнь*. 2000. № 11. С. 15.
10. Матузов Н. Актуальные проблемы российской правовой политики. *Государство и право*. 2001. № 10. С. 5–12.
11. Музика Л. А. Цивільно-правова політика України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2021. 40 с.
12. Муромцев С. А. Определение и основное разделение права. Москва : Тип. Мамонтова и Ко, 1879. С. 39, 44.
13. Муромцев С. А. Очерки общей теории гражданского права. Ч. 1. Москва : Тип. Индриха, 1877. С. 43, 45.
14. Острогляд О. В. Поняття та ознаки кримінально-правової політики. *Национальный юридический журнал: теория и практика*. 2020. Август. С. 95–99.
15. Петражицкий Л. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. Изд. 2-е, испр. и доп. Санкт-Петербург : Тип. Т-ва «Екатерингофское Печатное Дело», 1909. Т. I. 318 с.
16. Тернавська В. М. Категорія «конституційно-правова політика» (теоретико-правовий аналіз). *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 6, т. 1. С. 74–77.
17. Трофимов В. В. Правовая политика как научная основа правовых реформ. *Государство и право*. 2010. № 6. С. 101–104.
18. Трофимов В. В. Доктринальные основания муниципально-правовой политики: социолого-эмпирический компонент. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2009. № 8. С. 7–10.
19. Церенов Н. П. Институциональные субъекты местного самоуправления в современной России: политико-правовой анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 23.00.02. Ростов-на-Дону, 2008. 28 с.

References

1. Babun R. V. (2012). Orhanyzatsyia munitsypalnoho upravlenyia: ucheb. posobyе. Standart tretеho pokolenyia. Sankt-Peterburh: Piter [in Russian].
2. Bagautdinova Yu. B. (2009). Munitsypalno-pravovaia polytyka kak osobaia raznovydnost pravovoi polytyky: obshcheteoreticheskyi aspect. Candidate's thesis. Saratov [in Russian].
3. Bagautdinova Yu. B., Malko A. V. (2007). Munitsypalno-pravovaia polytyka: poniatye y osobennosty. *Hosudarstvennaia vlast y mestnoe samoupravlenye*. Issuer. 5, 17. [in Russian].

4. Balandyna N. (2008). К вопросу об унститутсыональном понымануу правовои polytyky. *Pravovaia polytyka y pravovaia zhyzn.* № 1, 136–138. [in Russian].
5. Gevorkov A. M. (2010). Pravovaia polytyka v sfere mestnoho samoupravleniya: poniatyie y otlychytelnye cherty. *Nauka y obrazovanye: khoziaistvo y ekonomyka; predprynymatelstvo; pravo y upravlenye.* № 5, 50–52. [in Russian].
6. Korsakova S. V. (2008). Munitsypalno-pravovaia polytyka v sovremennoi Rossyy: poniatyie y pryntsypu. *Pravovaia polytyka y pravovaia zhyzn.* № 1, 55–60. [in Russian].
7. Kostiukov A. N. (2010). Prioritetu konstytutsyonno-pravovoho razvyytiya sovremennoy Rossii. *Konstytutsyonnoe y munitsypalnoe pravo.* № 1, 3–13. [in Russian].
8. Malko A. V. (2010). Konstytutsyonnaia polytyka kak osobaia raznovydnost pravovoi polytyky. *Konstytutsyonnoe y munitsypalnoe pravo.* № 4, 2–5. [in Russian].
9. Malko A. V. (2000). Sovremennaia rossyiskaia pravovaia polytyka y pravovaia zhyzn. *Pravovaia polytyka y pravovaia zhyzn.* № 11, 15. [in Russian].
10. Matuzov N. (2001). Aktualnuyie problemu rossyiskoi pravovoi polytyky. *Hosudarstvo y pravo.* № 10, 5–12. [in Russian].
11. Muzyka L. A. (2021). Tsyvilno-pravova polityka Ukrainy. Doctor's thesis. Kyiv. [in Ukrainian].
12. Muromtsev S. A. (1879). Opredelenye y osnovnoe razdelenye prava. Moskva. [in Russian].
13. Muromtsev S. A. (1877). Ocherky obshchei teoryi hrazhdanskoho prava. Part. 1. Moskva. [in Russian].
14. Ostrohiad O. V. (2020). Poniattia ta oznaky kryminalno-pravovoi polityky. *Natsyonalnuy yurydycheskiy zhurnal: teoryia i praktyka.* Avhust pp. 95–99. [in Ukrainian].
15. Petrazhyskiy L. (1909). Teoryia prava i hosudarstva v svyazi s teoriey npravstvennosti. Sankt-Peterburh: Typ. T-va «Ekaterynhofskoe Pechatnoe Delo», vol. I, [in Russian].
16. Ternavska V. M. (2018). Katehoriia «Konstytutsiino-pravova polityka» (teoretyko-pravovyi analiz). *Aktualni problemy vitshyznianoii yurysprudentsii.* vol.1, issuer. 6, 74–77. [in Ukrainian].
17. Trofimov V. V. (2010). Pravovaia polytyka kak nauchnaia osnova pravovukh reform. *Hosudarstvo y pravo.* № 6, 101–104. [in Russian].
18. Trofimov V. V. (2009). Doktrynalnuyie osnovanyia munitsypalno-pravovoi politiki: sotsyoloho-empyrycheskiy komponent. *Hosudarstvennaia vlast y mestnoe samoupravlenye.* № 8, 7–10. [in Russian].
19. Tserenov N. P. (2008). Унститутсыональные субъекты местноho samoupravleniya v sovremennoi Rossyy: polytyko-pravovoi analiz. Candidate's thesis. Rostov-na-Donu [in Russian].

В. Ю. Марченко

**Сущность муниципально-правовой политики как разновидности
правовой политики государства**

***Аннотация.** Статья посвящена исследованию категорий «правовая политика», «муниципально-правовая политика» и определению их сущности. Проанализированы подходы к определению правовой политики. Выделена муниципально-правовая политика как отдельный вид правовой политики, проанализированы ее черты и определения, которые были предложены учеными в научной литературе. Выведено авторское определение муниципально-правовой политики, которое предложено к употреблению в доктрине права.*

***Ключевые слова:** правовая политика, муниципально-правовая политика, признаки муниципально-правовой политики, определение муниципально-правовой политики.*

V. Yu. Marchenko

The Essence of Municipal Legal Policy as a Type of Legal Policy of the State

***Summary.** The article is devoted to the study of the category of municipal legal policy, namely, the search for an optimal definition of this category and its main features in order to further usage of such developments in research and doctrine of law.*

The main definitions of the category of legal policy are analyzed, its main features are highlighted. The problem of allocating a separate legal policy was identified at the end of the XIX century by the famous scientist and politician S. Muromtsev. Substantiation of the need to create a science of «legal policy» was later given by L. Petrazhyskyi. Today there are «activity» and «institutional» approaches to understanding of the concept of «legal policy». V. Trofimov, as a representative of the «activity» approach, defines legal policy as «purposeful activity of the state to create legal decisions that accurately predict the legal consequences». N. Matuzov, as a representative of the «institutional» approach, characterizes legal policy as a set of goals, means, tasks, programs, attitudes that are implemented in the field of law and through law. The definition that integrates all of the most important characteristics of legal policy is the definition provided by A. Malko, who understands legal policy as a scientifically based consistent and systematic activity of state and municipal bodies to improve the effectiveness

of the mechanism of legal regulation, civilized usage of legal means to achieve such goals as the fullest protection of human and civil rights and freedoms, strengthening discipline, law and order, the formation of legal statehood and a high level of legal culture in the life of society and the individual. It is noted that currently in different areas of legal knowledge there are some independent types of legal policy.

The definitions of municipal legal policy proposed by various scholars are considered. The advantages and disadvantages of these definitions are stated. The definitions that deserve the most attention are given. V. Trofimov believes that municipal legal policy is a law-mediated activity of public authorities and local governments, as well as the local community (own population) to strengthen the mechanisms of public participation in self-government, creating organizational and legal conditions for sustainable self-development of municipalities, building a theoretically sound and effective model of the relationship between state power and local self-government. Yu. Bagautdinova and A. Malko understand the municipal legal policy as a consistent and purposeful legal activity of local governments, which does not contradict the legal policy of the state as a whole, carried out in the interests of the population living in a particular municipality, and aimed at optimizing municipal regulation. A. Gevorkov believes that municipal legal policy is a scientifically sound, purposeful, planned and systematic activities of state and non-state structures, carried out to ensure the rights of citizens, in particular, to independently address the livelihoods of local people, create institutional guarantees and mechanisms implementation of local self-government throughout the state. N. Tserenov considers municipal legal policy as the most important element of the mechanism of political and legal institutionalization of people's power, which ensures the functioning of local government in a democratic state, the result of combining law-making, law enforcement, socio-economic, organizational and doctrinal resources to address the most important problems at the local level.

It is noted that the municipal legal policy has the following features: 1) it is the type of legal policy; 2) scientifically substantiated, purposeful, planned and systematic activity of state and non-state structures; 3) the object of municipal legal policy is local self-government as one of the foundations of the constitutional order.

Based on the study, it is determined that municipal legal policy should be understood as a legal policy, which is expressed in scientifically sound, purposeful,

planned and systematic activities of state and non-state structures, conducted to develop and ensure the functioning of local government as one of the foundations of the constitutional order.

Keywords: *legal policy, municipal legal policy, signs of municipal legal policy, definition of municipal legal policy.*