

---

## СОЛЯНИК КОСТЯНТИН ЄВГЕНОВИЧ,

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри державного будівництва,  
Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого,  
Україна, м. Харків  
e-mail: sol\_kost@mail.ru  
ORCID 0000-0002-7586-2188



УДК 342.25

## Правова форма діяльності органу публічної влади як джерело муніципального права

*У статті досліджується питання правової форми діяльності як способу реалізації функцій та повноважень органів публічної влади у сфері юридичного регламентування суспільних відносин. Багатогранність розуміння поняття «джерело права» зумовлює опрацювання питання не тільки як форму буття певної норми, а й як процес її народження, набрання формальної складової у процесі правової діяльності владної інституції. Ведучи мову про джерело муніципального права, у статті акцентується увага на особливостях правової форми органів державної влади та місцевого самоврядування. Різні за своєю суспільно-політичною природою органи діють на одній платформі (сфері) існування правових приписів певної держави, тим самим забезпечуючи реалізацію більшості принципів організації й діяльності місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** джерела муніципального права, правова форма діяльності, місцеве самоврядування, правова основа муніципальної влади.

Використання поняття «джерело права» взагалі і як муніципального зокрема пов'язане з оперуванням певними науковими категоріями, що становлять це поняття. У наукових працях доволі часто використовується поняття «джерело права», що допомагає дослідникові розглянути певні явища та факти правового життя з урахуванням існуючої термінології. Попри це розуміння по-

няття джерел муніципального права залишається в юридичній науці одним із малодосліджених, як і саме поняття джерел права. Метою цієї статті є розкриття питання щодо правової форми діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування через призму формування правової основи місцевого самоврядування шляхом унормування суспільних відносин. Усвідом-

лення єдності процесу формування правового припису та форми його існування дозволяє відносити правову форму до однієї із сторін поняття «джерело права», а саме динамічної складової його юридичного існування.

В юридичній доктрині розуміння джерел має різні підходи: одні вчені вважають останніми саме нормотворчу діяльність держави та її органів, інші – результат цієї діяльності, треті поєднують зазначені два підходи. Також проводиться класифікація джерел на матеріальні й юридичні, перші з яких становлять матеріальні умови життя суспільства. Частина вчених задля унеможливлення різного трактування єдиного поняття ототожнює його з поняттям «форма права», тобто форми, в яких виражені норми права [1, с. 46].

У сучасній науці муніципального права відсутні дослідження з проблем формування та існування джерел муніципального права, з'ясування сутності юридичної природи набуття нормою права формального вираження. Як правило, вчені предметом своїх пошуків окреслюють загальну характеристику системи джерел муніципального права через форми їх буття, а також піддають аналізу певний вид джерел цієї галузі права задля функціонування місцевого самоврядування. Такі дослідження зустрічаються у працях українських вчених – М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, В. І. Борденюка, М. І. Корнієнка, П. М. Любченка, М. О. Петришиної та ін. Використання таких підходів пов'язане з тим, що багатозначність цього поняття зумовлює труднощі в дослідженні певних юридичних явищ. Досягнення свого роду «джентльменської

угоди» щодо поняття «джерело права», надання йому однозначності існує у вітчизняній та зарубіжній науці вже багато часу [2, с. 143].

Завданнями цієї роботи є аналіз правової форми діяльності органів публічної влади, дослідження особливостей її застосування для органів державної влади та місцевого самоврядування, обґрунтування позиції єдності змісту правової діяльності та її форми, що набуває властивостей муніципально-правового припису в певний спосіб.

Наука державного будівництва та муніципальне право містять різні підходи у розумінні поняття правової форми та її класифікації. Так, під правовою формою розуміється діяльність, пов'язана з виконанням юридично значущих дій у чітко визначеному законодавством порядку [3, с. 59]. Поряд із нею існує також організаційна та матеріально-технічна форма. Такої ж позиції дотримуються представники адміністративного права [4, с. 215–216]. Реалізація функцій та компетенції органу влади в сучасній правовій державі зумовлює існування такого поділу, адже крім можливості безпосереднього впливу на розвиток суспільних відносин владної інституції, вона наділяється можливістю прийняття акта, який через його властивості правового припису дозволяє забезпечувати розвиток суспільних відносин, надавати їм правового характеру.

Так, якщо йдеться про муніципальне право України, то зрозуміло, становлення певної територіальної громади відбувається шляхом організаційної діяльності членів територіальної громади, її органів та посадових осіб. У той же час

унормування правил муніципального життя залежить не лише від правової форми діяльності органів та посадових осіб цієї громади, а й від аналогічної роботи вищих, центральних та регіональних органів влади України. Межі правових встановлень, баланс між загальнодержавним і муніципальним (локальним) регулюванням місцевого населення характеризують, крім іншого, рівень демократизації й децентралізації в країні, можливість територіальних громад комплексно та цілісно врегулювати питання місцевого значення.

Систему джерел у формальному значенні становлять рішення всеукраїнського та місцевого референдумів, нормативно-правові акти держави, акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Процес їх формування розрізняється, адже референдум передбачає проведення голосування за рішення населенням, орган державної влади приймає рішення у формі нормативного чи індивідуального припису. В свою чергу, орган (посадова особа) місцевого самоврядування аналогічно органу державної влади може приймати певні акти в межах та у порядку, визначеному законодавством.

Прийняття нормативно-правових актів державною інституцією є її обов'язком, й саме через правову форму діяльності органу реалізується відповідна форма діяльності держави. Приймаючи будь-який нормативний документ, орган законодавчої, виконавчої та судової влади реалізує повноваження, що надані йому державою; діяльність у цьому випадку державного органу збігається як за формою, так і за змістом як правова.

Навпаки, система органів місцевого самоврядування не належить до системи державної влади. Як підкреслюють дослідники цього явища публічного управління, особливістю місцевого самоврядування є його громадський характер [5, с. 130]. Еволюція державного будівництва сучасної країни дозволила об'єднати громадян за певною територією одночасно з державою вирішувати питання місцевого значення, виступати партнерами в регулюванні певних питань місцевого життя. При цьому держава під таким об'єднанням бачить не тільки своїх громадян, а й інших осіб, які на законних підставах проживають на певній території (що є неможливим для державної інституції).

Історія становлення цього політико-правового інституту свідчить про поступове досягнення того юридичного статусу, якими наділені сучасні муніципальні структури. На шляху свого становлення держава поступово надавала гарантії самостійності у діяльності: від організаційної до правової автономії. Юридичні гарантії сьогодення унеможливають будь-яке пряме суб'єктивне втручання у правову діяльність органів місцевого самоврядування, що забезпечується гарантією надання актам органів та посадових осіб властивостей нормативно-правових актів держави. Інакше кажучи, окрім розпорядчої діяльності щодо організації муніципального управління, муніципальні органи наділені можливістю формувати джерело права, яке становить самостійний елемент у системі джерел муніципального права. Будь-яке затвердження нормативно-правовим актом органу державної влади, інше його санкціонуван-

ня державою є непотрібним, оскільки в демократичному суспільстві держава автоматично визнає рішення цих громадських утворень як частину правового регулювання, надає їм властивостей власних нормативно-правових актів, гарантує їх виконання державним примусом. Така ж правова конструкція закріплена й у Конституції України (виняток становить лише статут територіальної громади, який потребує державної реєстрації в органах юстиції).

Важливо підкреслити, що нормотворча діяльність територіальної громади та її органів не повинна розглядатися як складова, що доповнює регулювання суспільних відносин, альтернатива державному правовому регулюванню. Вона формує частину такого регулювання, разом із державою забезпечує формування норм та інститутів муніципального права. З огляду на це правова діяльність органів місцевого самоврядування повинна розглядатися як правова, але з обумовленням того факту, що вона має такий характер лише за формою. Діяльність із регулювання суспільних відносин, що здійснюється органами місцевого самоврядування, не може за суттю перетворитися у правову за змістом, адже аксіоматично правильним є твердження, що в результаті діяльності державної інституції народжується нормативно-правовий акт. Акт органу (посадової особи) місцевого самоврядування може як доповнювати і конкретизувати нормативно-правові приписи органів державної влади, так і створювати первинні норми та інститути муніципального права в межах певної адміністративно-територіальної одиниці.

Такий підхід у розумінні правової форми реалізації функцій та повноважень узгоджується з основними концепціями місцевого самоврядування. Дійсно, держава може наділяти повноваженнями територіальні колективи, або визнавати їх та закріплювати їх статус у законодавстві. Дискусія про природу питань місцевого значення не впливає на можливість органів місцевого самоврядування, що представляють певні територіальні співтовариства (як і самі співтовариства) вирішувати такі питання шляхом регламентації суспільних відносин на відповідній території.

Сучасне вітчизняне законодавство визначило коло суб'єктів муніципального права серед інституцій місцевого самоврядування, які дістали можливість врегулювати питання муніципального життя на місцевому рівні шляхом використання окресленої форми. Так, Конституція та законодавство України наділяє такими повноваженнями тільки органи та посадових осіб місцевого самоврядування. Такого права позбавлені територіальні громади (відсутність законодавства про місцевий референдум), органи самоорганізації населення та добровільні об'єднання (асоціації) органів місцевого самоврядування.

Останні два суб'єкти наділяються лише можливістю затверджувати певні документи, які позбавлені характеристик нормативного акта: нормативність, загальнообов'язковість, територіальність, забезпечення виконання державним примусом. Вони ані за змістом, ані за формою не реалізують свої повноваження через правову форму. Проте їх

можливість регулювання окремих сторін муніципального життя, виконання нормативного припису на добровільних засадах певними суб'єктами самоврядування свідчать про особливість окремих джерел муніципального права й унікальність усієї системи в цілому. Інакше кажучи, на відміну від джерел інших галузей, у муніципальному праві правова форма є діяльністю із формування джерельної бази, але не виключається тільки нею.

Навпаки, всі нормативно-правові акти органів та посадових осіб державної влади наділені властивостями актів правового регулювання. Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, інші державні органи, що наділені правом нормовстановлення з питань місцевого самоврядування, через правову форму формують систему джерел муніципального права України. Такої ж характеристики набувають рішення органів влади Автономної Республіки Крим.

Правова форма публічної інституції може реалізуватися через прийняття нормативного акта (нормотворчість), правозастосовного акта (індивідуальний, конкретний акт) або шляхом укладення договору. Як йшлося вище, одним із складників розуміння поняття джерел права є його динамічна складова юридичного змісту, яка знаходить вияв у нормотворчій діяльності. І саме на цій частині правової форми роблять акценти дослідники джерел норм права, залишаючи осторонь можливість укладення договору, як невід'ємної складо-

вої правової форми. При цьому більшість учених погоджуються з думкою, що нормативний договір також становить джерело муніципального права, адже встановлює правила поведінки для певних суб'єктів за певними напрямами і на відповідний термін [6, с. 23].

Розвиток практики укладання адміністративних договорів, угод про співробітництво між територіальними громадами, органами місцевого самоврядування між собою та органами державної влади, у тому числі через укладення договорів про делегування окремих повноважень органів виконавчої влади змінить фактично номінаційну можливість суб'єктів муніципального права регулювати суспільні відносини на договірних засадах.

Правова форма діяльності забезпечується системою організаційних дій та процедур (організаційна форма). Саме вони формують процес народження нормативного акта, надають йому легітимності та формальної визначеності. Порядок скликання сесії, формування та затвердження порядку денного, підготовка, розгляд і прийняття проекту акта, набрання рішенням юридичної сили, погодження, узгодження і реєстрація створюють необхідні умови для реалізації правової форми як джерела муніципального права. При цьому акцентується, що якщо для державної влади організаційна форма має, як правило, визначений і уніфікований характер, то для органів місцевого самоврядування правилом є різноманітність процедурних питань, які становлять процес формалізації рішення.

Підсумовуючи, потрібно зазначити, що правова форма органу публічної влади може розглядатися як джерело муніципального права, оскільки в результаті нормотворчої діяльності (укладання договору) виникає певний вид джерела муніципального права. Єдність змісту і форми його реалізації обґрунтовують можливість і необхідність трактування поняття «джерело права» не тільки як форму буття певної норми, а й як процес унормування суспільних відносин на місцевому рівні. Такий підхід дозволяє визначити критерії для різних класифікацій джерел муніципального права, виокремити рішення і документи, як і в системі локального регламентування займають особливе місце, адже їх поява не пов'язується з правовою формою діяльності органу публічної влади.

Розуміння особливостей існування (застосування) правової форми для державної і муніципальної інституції через зміст і форму їх діяльності дозволяє відмежувати поняття правової діяльності для цих структур. Орган державної влади, реалізуючи функції та повноваження, використовує право-

ву форму діяльності як єдиний можливий і необхідний засіб регулювання суспільних відносин шляхом правових встановлень. Орган місцевого самоврядування, будучи організаційною структурою суспільного утворення (інституту громадянського суспільства), може здійснювати природно тільки суспільний вплив на регулювання власного муніципального життя. Відмова від санкціонування державою у будь-якій формі рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, наділення їх властивостями власних нормативно-правових актів, дозволяє стверджувати про можливість використання правової форми муніципальними структурами.

Формування власних джерел муніципального права через прийняття актів органами та посадовими особами в певних територіальних громадах, у той же час не виключає можливості існування інших регуляторів, як-то рішень органів самоорганізації населення та добровільних об'єднань (асоціацій) органів місцевого самоврядування, що становить особливість джерельної бази муніципального права взагалі.

### Список використаних джерел

1. Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підручник / О. Ф. Фрицький. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 536 с.
2. Теория права и государства : учебник / под ред. Г. Н. Манова. – М. : БЕК, 1996. – 336 с.
3. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / І. І. Бодрова, С. В. Болдирев, В. О. Величко та ін. ; за ред. С. Г. Серьогіної. – 2-ге вид., переробл. та допов. – Х. : Право, 2011. – 360 с.
4. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : учебник / Г. В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2010. – 525 с.
5. Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства : монографія / П. М. Любченко. – Х. : Одиссей, 2006. – 352 с.
6. Муніципальне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Бальций та ін. ; за ред. М. О. Баймуратова. – 2-ге вид., допов. – К. : Прав. єдність, 2009. – 720 с.

## References

1. Fryts'kyj O. F. Konstytutsijne pravo Ukrainy : pidruchnyk / O. F. Fryts'kyj. – K.: Yurinkom Inter, 2003, – 536 s.
2. Teoryia prava y hosudarstva : uchebnyk / Pod red. H. N. Manova. – M.: Yzd-vo BEK, 1996. – 336 s.
3. Derzhavne budivnytstvo i mistseve samovriaduvannia v Ukraini : pidruchnyk / I. I. Bodrova, S. V. Boldyriev, V. O. Velychko ta in.; za red. S. H. Ser'ohinoi. – 2-he vyd. pererobl. ta dopov. – Kh.: Pravo, 2011. – 360 s.
4. Atamanchuk H. V. Teoryia hosudarstvennoho upravleniya : uchenyk / H. V. Atamanchuk. – M. Omeha-L, 2010. – 525 s.
5. Liubchenko P. M. Konstytutsijno-pravovi osnovy rozvytku mistsevoho samovriaduvannia iak instytutu hromadians'koho suspil'stva : monohrafiia / P. M. Liubchenko. – Kh.: Odissej, 2006. – 352 s.
6. Munitsypal'ne pravo Ukrainy : pidruchnyk / V. F. Pohorilko, M. O. Bajmuratov, Yu. Yu. Bal'tsyj ta in. ; za red. M. O. Bajmuratova. – 2-he vyd. dop. – K.: Pravova iednist', 2009. – 720 s.

*Стаття надійшла до редколегії 09.03.2016.*

**Соляник К. Е.**, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственного строительства, Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Украина, г. Харьков

e-mail: sol\_kost@mail.ru

ORCID 0000-0002-7586-2188

### **Правовая форма деятельности органа публичной власти как источник муниципального права**

*В статье исследуются вопросы правовой формы деятельности как способа реализации функций и полномочий органов публичной власти в сфере юридического регламентирования общественных отношений. Многогранность понимания понятия источника права требует изучения не только формального существования (формы) правового бытия нормы, но и как процесса ее рождения, приобретение формальной составляющей в результате правовой деятельности властной институции. Говоря об источнике муниципального права, в статье акцентируется внимание на особенностях правовой формы органов государственной власти и местного самоуправления. Разные по своей общественно-политической природе органы действуют на одной платформе (сфере) существования правовых предписаний определенного государства, тем самым обеспечивая реализацию большинства принципов организации и деятельности местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** источники муниципального права, правовая форма деятельности, местное самоуправление, правовая основа муниципальной власти.

**Solyannik K. E.**, PhD, Associate Professor, Associate Professor State Building, Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine, Kharkiv

e-mail: sol\_kost@mail.ru

ORCID 0000-0002-7586-2188

### **The Legal Form of the Public Authority as the Municipal Law Source**

*Legal form of public authority can be regarded as a source of municipal law, as a result of legislative activity (contract) there is a certain kind of source of municipal law. The unity of content and form of implementation justify the possibility and necessity of interpretation of the*

*concept of «source of law» not only as a form of existence of a norm, but as a process of normalization of public relations at the local level. This approach allows you to define the criteria for the different classifications of sources of municipal law, decisions to isolate and documents, both in the local regulation of a special place, because their appearance is not related to the legal form of the public authorities.*

*Understanding the existence (applying) legal form for state and municipal institutions through the content and form of their activities allows to distinguish the concept of legal activity for these structures. The public authority exercising functions and powers using the legal form of activity as the only possible and necessary means of regulating social relations by legal statutes. Local authorities, as the organizational structure of public education (institute civil society) can carry only naturally social impact on the regulation of its own municipal life. Refusal to authorize the state in any way making bodies and local government officials, giving them their properties of regulations, suggests the possibility of using legal form and municipal structures.*

**Key words:** sources of municipal law, the legal form of activity, local government, the legal basis for the municipal government.