

СИСТЕМА ДЖЕРЕЛ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

У статті досліджуються питання визначення системи джерел муніципального права з позиції загального й особливого, розкриваються критерії її унікальності, кількісні й якісні показники структури. Надається перелік і характеристика елементів системи джерел муніципального права, окреслюються загальні зв'язки між її складовими. Обґрунтовується думка щодо можливості системи муніципального права впливати на її формування як самостійної галузі, що досягається єдністю і різноманіттям пріоритетних джерел муніципального права – актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Сукупність нормативно-правових актів держави та цих актів становить цілісну систему правового регулювання суб'єктів муніципально-правових відносин.

Ключові слова: джерела муніципального права, правова основа діяльності органів місцевого самоврядування, місцеве самоврядування, акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Джерело права для кожної галузі є тим стрижнем, який визначає його сутнісні характеристики, а також форму існування (буття) правової норми. Системою джерел муніципального права є сукупність значної кількості формально визначених правил поведінки, яка зумовлена предметом правового регулювання окресленої галузі. Різноманітність поглядів стосовно визначення муніципального права як самостійної галузі права (підгалузь конституційного, адміністративного права, комплексна галузь права, галузь законодавства) [1] зумовлюють необхідність дослідження системи джерел права та її структури. Належне охоплення науковим опрацюванням цієї системи визначатиме розуміння її властивостей як для самостійного доктринального вивчення, так і виокремлення муніципального права як самостійної галузі правового регулювання сучасної України. З-поміж найхарактерніших рис та особливостей джерел права, які розглядаються в межах світових та національних правових систем у вигляді взаємопов'язаних між собою та взаємодіючих один з одним правових феноменів, у юридичній літературі особливий акцент зроблено на таких їхніх якісних особливостях, як системний та ієрархічний характер [2].

Аналіз останніх досліджень. В юридичній літературі загальним проблемам розуміння джерела права приділено достатньо уваги. Це стосується філософсько-теоретичних розробок, досліджень особливостей джерел для різних країн та правових сімей, їхніх тенденцій розвитку на різних етапах розвитку держави і суспільства, особливості для певних галузей вітчизняного права тощо. Стосовно дослідження відповідної категорії муніципального права можна окреслити праці М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, В. І. Борденюка, В. М. Кампа, М. І. Корнієнка,

П. М. Любченка, О. В. Прієшкіної, О. Ф. Фрицького та ін. Метою цієї статті є дослідження системи джерел муніципального права та її структури як унікальної сукупності форм існування норми права, яка вирізняє цю галузь права з інших галузей права.

Виклад основного матеріалу. Місцеве самоврядування є особливим політико-правовим інститутом держави, який встановлює і регулює організацію і діяльність територіальної громади та її органів. Не будучи структурним елементом державної влади, муніципальна влада функціонально забезпечує реалізацію функцій та повноважень держави на місцевому рівні шляхом самоорганізації і саморегуляції, правової, організаційної та матеріально-фінансової автономії. Законодавець наділяє ці суспільні утворення достатньо широкою компетенцією, предмети відання яких становлять питання місцевого значення. Орган місцевого самоврядування наділяється правом надавати правилам поведінки загальнообов'язковості шляхом власної юридичної (правової) форми, яка входить до єдиної системи правового регулювання держави.

На зазначену особливість правової форми, як особливого буття джерела права, у своїх працях звертається В. І. Борденюк. З одного боку, вчений проводить диференціацію нормативно-правових актів держави і актів органів місцевого самоврядування за їх суспільно-політичною природою, з другого – вказує на їхню тотожність за змістом і формою регулювання [3, с.19]. Правовий припис є результатом діяльності саме державної інституції, яка через нього опосередковує волю народу. Гарантування місцевого самоврядування як форми суспільного управління за територіальною ознакою окрім іншого передбачає наділення рішень (актів) органів місцевого самоврядування властивостями нормативно-правових актів,

що можуть реалізовувати загальні законодавчі встановлення, конкретизуючи і деталізуючи останні. Надання властивостей правових актів актам територіальної громади та її органам передбачає такі складники: територіальність, нормативність, загальнообов'язковість, державний примус як гарантія реалізації.

Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування складають величезний масив нормативної регламентації більшості питань публічно-правового регулювання сучасної держави. При цьому можливість пристосування до місцевих особливостей загальнодержавних встановлень з урахуванням місцевої політики зумовлює значну різноманітність за формою і змістом (про що свідчить сучасна нормотворча практика органів муніципальної влади). Розширення компетенції як результат процесів децентралізації в країні поставить питання про збільшення існуючого обсягу локального нормотворення територіальних громад сіл, селищ, міст, обласних і районних рад.

Акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування об'єднуються єдиними властивостями юридичної форми і змісту, незалежно від того, які суспільні відносини вони врегульовують. Їхній змістовний зв'язок з інтересами місцевого населення у регулюванні питань місцевого значення створюють збалансовану структуру локального нормативного регулювання єдності та різноманітності, що в кінцевому рахунку є об'єктивним наслідком існування самоврядних структур в системі публічної влади. Отже, акти органів та посадових осіб територіальної громади мають особливу суспільно-політичну природу, спрямовані на реалізацію загальнодержавних встановлень з урахуванням місцевих особливостей, у своїй загальній сукупності становлять виключний і невід'ємний елемент системи джерел муніципального права. За кількісними ж показниками вони є пануючими як з позиції системоутворюючого характеру, так і виокремлення автономії галузі права.

Особливість системи джерел муніципального права характеризується наявністю властивих лише їй певних форм реалізації норми права. До таких можна віднести рішення місцевого референдуму, статuti територіальних громад та рішення органів самоорганізації населення. Кожне із зазначених джерел є унікальним за своєю природою, адже відображає змістовний зв'язок з конкретним територіальним колективом, місцем і значенням у системі загальнодержавного і локального регулювання, одиничністю юридичної форми і змісту окреслених джерел. Так, рішенням місцевого референдуму можуть визначатися концептуальні засади розвитку території, зміст

актів та програмних документів місцевої ради та її органів; статут територіальної громади підлягає прямому санкціонуванню з боку держави (державна реєстрація), окреслює особливості організації та діяльності певної громади. Рішення ж органів самоорганізації населення, на відміну від інших форм існування правової норми, позбавлені властивостей територіальності та загальнообов'язковості, державного примусу при забезпеченні реалізації муніципально-правової норми.

Зазначені вище джерела охоплюються в єдине ціле не тільки і не стільки як правова основа діяльності органів муніципальної влади або сукупність актів, що належать до певної сфери правового регулювання, або як результат діяльності муніципальних структур. У своїй сукупності вони створюють частину цілісної системи джерел, елементи якої пов'язуються питаннями місцевого значення, формою надання загальнообов'язковості й формального визначення, зв'язком з місцевим населенням, особливістю за правовими властивостями окремих її елементів, єдністю завдань і різноманітністю зовнішнього вияву з урахуванням територіальної належності в межах однієї держави.

З інших позицій дослідження система джерел муніципального права тотожна із системами інших галузей права, які складаються із сукупності певних елементів, що займають визначене місце, підпорядковані певним закономірностям і будуються за ієрархічним принципом. Як будь-яке системне явище система виокремлюється як самостійний інститут із власною структурою. Ієрархія в ній слугує як інструментарій побудови її структури. На думку французького правознавця Ж.-Л. Бержель, немає такого юридичного порядку, який віддавав би перевагу виключно одному із джерел і нехтував усіма іншими, але існують системи, де одне із джерел панує над іншими. Усі джерела права мають схожу природу, бо виконують одну й ту саму функцію [4, с. 128].

Переходячи до переліку конкретних елементів системи джерел муніципального права, необхідно зауважити, що їх складають види (групи) джерел права. Фактична кількість існуючих нормативно-правових актів та актів органів місцевого самоврядування, що входить до відповідної групи джерел, є доволі великою. Саме з таких позицій дослідження цього предмета є прогресивним, дозволяє створити комплексну, цілісну і завершену теоретичну модель системи джерел права. Підхід у вивченні за видовою належністю вирішує більшість завдань доктринального розуміння поняття, як і не виключає існування системи джерел муніципального права, елементи якої

становлять конкретні акти органів державної влади та місцевого самоврядування.

Для вітчизняної галузі муніципального права, як і для інших країн романо-германської правової сім'ї, основним джерелом є нормативно-правовий акт. У літературі можна зустріти думки щодо існування в муніципальному праві України також і правових звичаїв, судових прецедентів, нормативних договорів [5, с. 221–223]. Не ураховуючи ролі останніх для регулювання суспільних відносин, достатньо складно привести приклади цих правових явищ у державно-правовій практиці України. Можливо, в подальшому вони набудуть більш поширеного характеру в муніципальній дійсності (перш за все йдеться про нормативні договори), але на сьогодні нормативно-правовий акт залишається основним джерелом муніципального права. Пропонуємо такий перелік джерел муніципального права України.

Конституція України. Основний документ держави, у якому знаходять своє регулювання головні засади організації держави і суспільства, взаємовідносини між собою і громадянами. В Конституції України знаходять своє закріплення норми про визначення місцевого самоврядування, його гарантування, систему органів місцевого самоврядування, матеріально-фінансові, правові й організаційні засади автономності у діяльності цих структур.

Рішення всеукраїнського референдуму. Відповідно до законодавства народ України може самостійно приймати рішення в межах Конституції та законів України, які мають пріоритетне значення серед інших нормативно-правових актів. Процедура підготовки і проведення референдуму, набрання чинності рішенням врегульована Законом України «Про всеукраїнський референдум». На жаль, у цій групі джерел на сьогодні відсутні прийняті рішення, але поступовий демократичний розвиток приведе до формування джерельної бази через акти волевиявлення всього українського народу.

Закони України. Відповідно до Конституції України (ч. 2 ст. 19) органи та посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України. В законодавчому акті знаходять закріплення основні питання організації та діяльності територіальної громади та її органів, форм здійснення місцевого самоврядування, взаємодії між собою, муніципальні права і обов'язки громадян, компетенція органів та посадових осіб. Існування такого конституційного встановлення зумовлює наявність законодавчих актів, що визначатимуть функції та компетенцію, правовий статус суб'єктів муніципально-правових відносин.

Закони, які становлять цю джерельну групу, можна поділити на базові та інші, звичайні та ті, якими ратифікуються норми міжнародних договорів. До базових належать: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про столицю України – місто-герой Київ», «Про місцеві державні адміністрації», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про органи самоорганізації населення», «Про службу в органах місцевого самоврядування». Інші законодавчі акти визначають правове регулювання діяльності органів та посадових осіб за певними сферами муніципального життя (наприклад, Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України, закони України «Про інформацію», «Про звернення громадян» тощо).

Згідно з Конституцією та Законом України «Про міжнародні договори» (ст. 19), норми міжнародних договорів мають пріоритет у застосуванні у разі колізійності норм із вітчизняним законодавством. Одним із визначних для розвитку місцевого самоврядування України є Європейська хартія місцевого самоврядування, яка ратифікована законом України.

Рішення Конституційного Суду України. Достатньо специфічним джерелом муніципального права виступає рішення органу конституційної юрисдикції, яким визнається неконституційним або тлумачиться норма іншого нормативно-правового акта. Особливість зумовлена формою правового регулювання, а також його змістом, адже Конституційний Суд України не наділений повноваженнями щодо регулювання суспільних відносин (окремі вчені вважають, що рішення органу конституційної юрисдикції неможливо відносити до джерел права [5, с. 224]). У той же час рішення органу Конституційного Суду характеризується всіма властивостями джерел муніципального права, юридично змінюючи вплив правового припису, але не порушуючи свободи правової регламентації органу державної влади.

Підзаконні нормативно-правові акти. До цієї групи належать постанови Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, накази центральних органів виконавчої влади, рішення органів влади Автономної Республіки Крим, розпорядження місцевих державних адміністрацій. Як правило, норми цих джерел йдуть у реалізацію законодавчих положень і кожний з конкретних видів вирішує певне завдання у правовому регулюванні. Правова автономія місцевого самоврядування, крім інших складників юридичної самостійності, визначає необхідність регламентування діяльності муніци-

пальної влади з боку держави в основному Конституцією та законодавством країни. Таке застереження міститься в Європейській хартії місцевого самоврядування, яка закріплює певні вимоги до правових основ діяльності самоврядних структур. У сучасному вітчизняному правовому полі спостерігається тенденція, коли законодавець позбавляє можливості деталізувати загальну норму права на місцевому рівні, пристосувати її до місцевих умов (або робить це вкрай обмеженим), даючи переваги в такій діяльності центральному органу виконавчої влади через встановлення бланкетної норми в законодавчому акті.

Рішення місцевого референдуму. Важливим джерелом права є рішення місцевого референдуму, які приймаються відповідною територіальною громадою. Цей акт виступає провідним джерелом для конкретної територіальної громади, оскільки визначає, як правило, концептуальні питання розвитку території, інфраструктури і комунального господарства. Відсутність законодавчого регулювання місцевих референдумів позбавляє можливості наповнити систему актами прямого волевиявлення, але їх важливість і необхідність у правовій діяльності муніципальних структур позбавляє такої прогалини найближчим часом [7].

Статут територіальної громади є особливим джерелом муніципального права, який має власний предмет правового регулювання, а його потенційні правові можливості можуть вирішити значну кількість питань організації та діяльності територіальної громади та її адміністративних структур [7]. Державна реєстрація цього документа дозволить корегувати з боку держави здійснення влади конкретною муніципальною одиницею, виходячи із ресурсного забезпечення і загальнодержавних завдань. На сучасному етапі розвитку системи джерел муніципального права статuti громад відіграють факультативну роль у правовій регламентації, незважаючи на визначення їх провідної ролі для життєдіяльності громад у законодавстві.

Акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Як зазначалося вище, це джерело займає пріоритетне місце в системі і не лише за кількісними показниками. Вони регламентують реалізацію всіх загальних норм, роблячи її «живою» для кожної територіальної громади. Іншими словами, рішення органів та посадових осіб є основним юридичним інструментом, який «прив'язує» норму законодавства до конкретних місцевих особливостей, наповнюючи муніципальну політику конкретними заходами і рішеннями. Відповідно до законодавства України до цієї групи джерел належать: рішення місцевих рад та їх виконавчих органів, розпорядження сільського,

селищного, міського голови, голови обласної і районної ради, накази керівників виконавчих органів місцевих рад.

Адміністративний договір. У літературі поняття цього договору є доволі дискусійним. З одного боку, його визнають як одну із форм правової взаємодії між владними інституціями [8, с.12–13], з другого – як необхідну складову етапу реалізації рішення, яке тягне за собою необхідність формування цивільно-правових відносин [2]. Саме в розумінні останнього йдеться про нього в Кодексі адміністративного судочинства України. Віднесення його до джерел муніципального права є виправданим, оскільки такий договір є необхідною складовою для реалізації владного рішення і породжує права та обов'язки між суб'єктами муніципально-правових відносин у певній сфері.

Рішення органів самоорганізації населення становлять окрему групу джерел муніципального права, які, з одного боку, регулюють суспільні відносини у місцевому самоврядуванні, а з другого – позбавлені юридичних властивостей, притаманних іншим джерелам муніципального права. Неможливість у більшості випадків визначення території застосування цих рішень, кола осіб, до яких вони застосовуються, існування юридичної відповідальності за невиконання цих рішень відносять цю групу джерел до специфічної категорії.

Висновки. Розглянуті джерела муніципального права у своїй сукупності становлять цілісну систему нормативно-правового регулювання муніципально-правових відносин. Фактична кількість конкретних нормативно-правових актів, що входять до відповідної групи, на різних етапах розвитку держави може різнитися. За формальною ознакою вони будуються за певною ієрархією, у якій місце і роль кожного джерела залежить від багатьох факторів. Правова політика в державі, методологія і традиції правових встановлень у країні, європейські та світові практики регулювання місцевого самоврядування впливають на змістовне навантаження системи джерел права. Знаходження певного балансу щодо предмета і меж правового регулювання між усіма елементами цієї системи, врахування основоположних принципів субсидіарності та автономії дадуть змогу упорядкувати структуру джерел муніципального права як ефективну, доцільну і достатню для забезпечення організації і розвитку муніципально-правових відносин. Вітчизняна наука повинна поширити дослідження щодо місця кожного джерела в загальному правовому регулюванні муніципальної дійсності, а також розробити критерії обмеження впливу кожного джерела муніципального права залежно від його місця в цій системі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Соляник К. Є. Місцеве самоврядування як предмет галузі права / К. Є. Соляник // Наука конституційного права України: сучасний стан та перспективи розвитку : матеріали виступів учасн. «круглого столу» / за ред. А. П. Гетьмана. – Х. : Право, 2009. – С. 169–172.
2. Синьов О. В. Ознаки та сутність адміністративного договору [Електронний ресурс] / О. В. Синьов. – Режим доступу: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/sociology/2012/183-171-8.pdf>.
3. Борденюк В. Теоретичні аспекти співвідношення правових актів державного управління та актів органів місцевого самоврядування / В. Борденюк // Право України. – 2004. – № 11. – С. 16–20.
4. Бертель Ж.-Л. Общая теория права / под общ. ред. В. И. Даниленко ; пер. с фр. / Ж. Бажель, В. И. Даниленко. – М. : Изд. дом NOTA BENE, 2000. – 576 с.
5. Ястремский Г. А. К вопросу об источниках отрасли муниципального права / Г. А. Ястремский, А. Р. Лаврентьев // Вестн. Нижегород. ун-та имени Н. И. Лобачевского. – 2000. – № 1. – С. 218–225.
6. Соляник К. Є. Рішення місцевого референдуму: окремі питання легітимності / К. Є. Соляник // Вісн. Центр. виб. комісії. – 2014. – № 3(30). – С. 83–87.
7. Муніципальне статутне право : навч. посіб. / А. В. Дуда, В. М. Кампо, В. Ю. Росіхіна, К. С. Рубановський ; за заг. ред. В. М. Кампо. – 2-ге вид. – О., Юрид. л-ра, 2005. – 136 с.
8. Стефанюк В. Адміністративний договір – вимога сьогодення / В. Стефанюк // Право України. – 2003. – С. 11–16.
9. Павко А. Джерела права у правових системах сучасного світу [Електронний ресурс] / А. Павко, Я. Павко. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1961/>.

К. Е. СОЛЯНИК

СИСТЕМА ИСТОЧНИКОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

В статье исследуются вопросы определения системы источников муниципального права с позиций общего и особенного, раскрываются критерии ее уникальности, количественные и качественные показатели структуры. Приводится перечень и характеристика элементов системы источников муниципального права, освещается общая взаимосвязь между ее составляющими. Обосновывается позиция относительно важности системы источников муниципального права влиять на формирование ее как самостоятельной отрасли права, которая достигается через единство и разнообразие приоритетных источников муниципального права – актов органов и должностных лиц местного самоуправления. Совокупность нормативно-правовых актов государства и этих актов составляют целостную систему правового регулирования субъектов муниципально-правовых отношений.

Ключевые слова: источники муниципального права, правовая основа деятельности органов местного самоуправления, местное самоуправление, акты органов и должностных лиц местного самоуправления.

K. E. SOLYANNIK

THE SYSTEM OF SOURCES OF MUNICIPAL LAW

Problem setting. The article examines the question of the definition of sources of municipal law from the standpoint of general and special, discloses criteria of its uniqueness, quantitative and qualitative structure. The diversity of views on the definition of municipal law as an independent branch of law (sub constitutional or administrative law, complex area of law, branch of legislation) necessitates the research of sources of law system and its structure. The proper coverage of the scientific research of this system will determine the understanding of its properties as for independent doctrinal scrutiny and for separation of municipal law as the branch of legal regulation of modern Ukraine.

Analysis of recent researches and publications. In legal literature the general problem of understanding the sources of law paid enough attention. This refers to the philosophical and theoretical developments, research features for different sources of legal and families, their development trends at different stages of development of the state and society, especially in certain sectors of the national law and so on. With regard to research the appropriate category of municipal law can determine the writing M. O. Baymuratov, A. V. Batanov, V. I. Bordenyuk, V. M. Campo, M. I. Kornienko, P. M. Liubchenko, A. V. Priyeshkina, A. F. Frytskiy and others.

Target of research. The purpose of this article is to research the sources of municipal law system and its structure as a set of unique forms of existence of law, which distinguishes this branch of law with others areas of law.

Article's main body. The special feature of sources of municipal law system is characterized by peculiar only to it certain forms of implementing the law. These include the decisions of referendums, statutes of communities and community organizations decisions. Each of these sources is unique by nature as reflecting a meaningful relationship with a concrete territorial collective, place and importance in the national and local regulation system, legal individuality of form and content of defined sources.

Sources covered by a single unit not only and not so much as a legal basis for the activity of municipal authorities or set of acts that include specific areas of legal regulation, or as a result of the municipal structures activity. Taken together, they create an integrated system of sources whose elements are associated by issues of local importance, a form of providing general obligation and formal definition, communication with the local population, the peculiarity by legal properties of its individual elements, unity and variety of tasks of external manifestations of taking into account territorial belonging to one state.

Elements of the system of sources of municipal law should be researched in species belonging (groups). The actual number of existing legal acts and acts of local self-government bodies, which are the relevant group of sources, is quite large. From such point of view the research of this subject is progressive, enables to create a comprehensive, coherent and a complete theoretical model of the sources of law. The approach in the research by the species belonging solves many problems of doctrinal understanding of the concept, but not precludes the existence of sources of municipal law, the elements of which are specific acts of state and local governments.

Conclusions and prospects for the development. Finding a balance of the subject and extent of legal regulation between all elements of the system, taking into account the fundamental principles of subsidiarity and autonomy will allow ordering the structure of sources of municipal law as an effective, appropriate and sufficient to ensure the organization and development of municipal relations.

Key words: sources of municipal law, the legal framework of local government, local government, acts of local government officials.