

УДК 342.03(477)

Ю.В. ДЕЛІЯ, канд. юрид. наук, доц.,
Донецький юридичний інститут МВС України

СУДОВИЙ ПРЕЦЕДЕНТ ЯК ДЖЕРЕЛО МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Ключові слова: джерела (форми) права, місцеве самоврядування, судовий прецедент, Конституційний Суд України, суди загальної юрисдикції, суб'єкти правотворчості

Феномен інституту місцевого самоврядування в Україні, безперечно, є однією із засад конституційного ладу держави і специфічною формою народовладдя, що зумовлює необхідність концептуального дослідження його соціально-політичного і правового феномену в системі державних інституцій та структур державної влади і громадянського суспільства взагалі. Зазначену проблематику (маємо на увазі інститут місцевого самоврядування й муніципальної влади в Україні, проблеми її теорії та практики реалізації) зовсім не можна вважати простою. А отже, вивчення джерел муніципального права залишається вельми актуальним, а забезпечення реалізації судового захисту прав місцевого самоврядування, законних інтересів територіальних громад, органів місцевого самоврядування набуває вагомого значення в період реформування української держави та суспільства.

У спеціальній літературі питання джерел права у галузі місцевого самоврядування в Україні залишається найменш дослідженим. Щоправда, окремі його аспекти розглядали у своїх роботах В.Ф. Погорілко, Ю.М. Годика, О.В. Батанов, М.І. Корнієнко, В.І. Кравченко, М.Я. Пітцик, О.Ф. Фрицький, В.Л. Федоренко та інші автори. Однак дослідження цього питання не можна вважати завершеним. Донині в колах науковців не склалося загальної концепції стосовно джерел права у галузі місцевого самоврядування, а отже і нормативно-

правове забезпечення статуту судового рішення (прецеденту) як джерела муніципального права залишається на стадії становлення.

Основна мета роботи полягає у створенні науково-теоретичної моделі рішень суду (судді) як джерела муніципального права в Україні та здійсненні аналізу джерел (форм) муніципального права, якими регульовано правовідносини в розглядуваному інституті.

Для досягнення визначеної мети підлягали розв'язанню певні завдання:

– проаналізувати наявні наукові праці та стан чинного законодавства у контексті досліджуваної тематики;

– розробити відповідні пропозиції з удосконалення нормативно-правових актів України у сфері місцевого самоврядування.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що положення і висновки статті розширюють простір для подальшого теоретичного дослідження проблеми муніципального правотворчого процесу України в юридичній науці.

Слід зазначити, що в літературі наукового спрямування питання джерел права доволі активно досліджують науковці різних галузей права. У спеціальній літературі джерелами права традиційно прийнято вважати нормативні правові акти, санкціоновані звичаї та судові (або адміністративні) прецеденти [1, с.217]. На додаток до зазначеного, останніми роками джерелом права стали називати не тільки зовнішню форму вираження права, але і соціальні передумови (суспільні відносини), суб'єкта правотворчості (держава), його діяльність, організаційні форми ухвалення нормативного правового акта (акт волевиявлення, правотворче рішення) норм [2, с.288].

У різних галузях права, характеризуючи зміст цього поняття, у дефініцію також включають економічні, соціальні, морально-культурні та інші чинники, що породжують чи об'єктивно зумовлюють виникнення й зміст норм права [3, с.21]. Слушною варто вважати також думку авторів, котрі логічно й переко-

нливо обґрунтовують, що джерела права – це обставини, що живлять появу і дію права [4, с.162–164]. Джерелами права є один (або декілька) такого роду актів (наприклад, у кримінальному праві – Кримінальний кодекс, у цивільному – Цивільний, у господарському – Господарський). До прикладу, муніципальне право України містить значну кількість нормативних актів, які є джерелами цієї галузі права. Це пов'язано з тим, що більшість суспільних відносин у нашій державі потребують регулювання за допомогою правових актів [5, с.56].

У правознавчій літературі вирізняють низку (комплекс) основних понять «джерела права» у матеріальному і в формально-юридичному сенсі. У першому значенні джерело права розуміють як різні соціальні чинники, що породжують право, тобто викликають необхідність запровадження нових норм, змінення чи скасування попередніх [6, с.42]. У другому, формально-юридичному, значенні джерело права трактовано з позиції офіційних форм, у яких відбувається встановлення, змінення чи скасування правових норм [6, с.42–43].

Вважаємо за доцільне розглядати джерела права у галузі місцевого самоврядування в плані їх формально-юридичного сенсу, тобто форми вираження правових норм. За широкого трактування джерела права характеризують як умови формування права, тобто чинники правотворчості та загальнолюдські цінності, що безпосередньо впливають на процес формування і функціонування права [7, с.17].

Маємо констатувати, що впродовж останнього десятиліття обсяг джерел права України в галузі місцевого самоврядування значно змінився як кількісно, так і якісно. Позитивний вплив на цей процес справила Конституція України 1996 р. Її нормами в силу їх прямої дії забезпечуванні шляхи розвитку й пошуку нових форм правового регулювання, вдосконалення галузі національного права загалом [8, с.127–128].

Серед науковців питання джерел права у галузі місцевого самоврядування ґрунтовно

досліджували В.Ф. Погорілко [9, с.15], який систематизував їх за видами, обґрунтовано доводячи пріоритетність окремих із них; В.О. Котюк [10, с.32], котрий звертає увагу на багатозначність терміна «джерела права»; С.В. Різниченко акцентує на ролі державної влади, «яка є констатуючим началом у генезисі, становленні та функціонуванні джерел права» [11, с.7]; В.М. Марчук та Л.В. Ніколаєва вважають, що «джерела права розрізняються за джерелами волевиявлення, тобто вони є творінням різних суб'єктів правотворчості – законодавця, суду тощо» [12, с.43]; той же В.Ф. Погорілко та В.Л. Федоренко доводять, що джерела є «нормативно-правовими актами волевиявлення народу або держави, що мають юридичну силу» [13, с.10], чи проявом «об'єктивізації волі Українського народу і політики Української держави, що є носіями певної юридичної сили» [14, с.48].

Слід погодитися з думкою О.Г. Мурашина, що правосуддя – це така сфера державної діяльності й громадського життя, у якій ідеї правової держави набувають найбільш яскравого втілення. Враховуючи той факт, що Україна ще далеко не правова держава, а економічний розвиток держави далекий від того, щоби задовольнити потреби судової влади, неможливо очікувати швидких зрушень у вказаній сфері державного управління. Як правильно зазначав В.Ф. Погорілко, із прийняттям чинної Конституції український конституціоналізм істотно збагатився не лише якісно новою системою прав і свобод людини й громадянина та їх гарантій, а й принципово новою системою народовладдя, організації та здійснення державної влади, місцевого самоврядування та інших інститутів влади [15, с.3].

На основі ст.1 Закону України «Про судоустрій України» судова влада в Україні є реалізовуваною шляхом здійснення правосуддя у формі цивільного, господарського, адміністративного, кримінального та конституційного судочинства. Загалом профільним законом розкрито засади діяльності судової влади, її

законодавче регулювання, фінансове та матеріально технічне забезпечення, гарантії здійснення правосуддя в Україні.

У процесі здійснення судового захисту місцевого самоврядування законодавство України визначає матеріальні та процесуальні права місцевого самоврядування. Зокрема, матеріальні права місцевого самоврядування закріплені в Конституції, інших законах («Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації») і галузевому законодавстві щодо охорони навколишнього середовища, освіти, соціального забезпечення, охорони здоров'я, питань земельного, житлового фонду тощо.

Конституція України закріпила право місцевого самоврядування на судовий захист (ст.145), і зрештою звернення по допомогу до засобів юридичного захисту набуло закріплення в Конституції, законах України й міжнародно-правових актах, одним із яких є Європейська хартія місцевого самоврядування.

У національному законодавстві судовий захист закріплений ширше, ніж це передбачено Європейською хартією місцевого самоврядування. Гарантування судового захисту надає не лише органам місцевого самоврядування та їх посадовим особам, а й членам територіальних громад.

Підтвердженням унормованості права на судовий захист місцевого самоврядування слід вважати ст.71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де зазначено, що органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, якими обмежено права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

З іншого боку, рішення органів місцевого самоврядування за мотивами їх невідповідності Конституції або законам України призупиняється в установленому порядку з однача-

сним зверненням до суду (ст.144 Конституції України).

Суд за характером своєї діяльності та специфікою окреслених перед ним завдань, застосовуваних методів і форм посідає особливе місце як у системі державних органів, так і в інституційному складі механізму правового регулювання. Судова влада наділена правом вищого авторитету юридичної оцінки поведінки не тільки окремих громадян, але й державних органів, громадських організацій, їх посадових осіб. Однак до компетенції суду не належить розгляд справ у частині зору доцільності оскаржуваних рішень, оскільки це призвело би до порушення принципів незалежності судочинства та перетворення його на виконавчо-розпорядницький орган.

Так, взаємовплив конституційного як публічного права спостерігається при здійсненні судового захисту місцевого самоврядування за допомогою цивільного, кримінального, господарського, адміністративного процесу (муніципального процесу); конституційного як приватного права – відбувається за допомогою конституційного, господарського процесу (комунального, фінансового, податкового, претензійного, бюджетної дисципліни та ін.) [16, с.35], як процесуальних форм захисту порушених прав територіальних громад, їх органів і громадян.

Захист прав місцевого самоврядування здійснюють всі органи судової влади – Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції. Власне процедуру звернення до суду органів місцевого самоврядування, окремих громадян встановлено у відповідних процесуальних кодексах (Цивільному процесуальному кодексі України, Кодексі адміністративного судочинства України, Господарському процесуальному кодексу України, Кримінально-процесуальному кодексі України).

Суб'єкти права звернення до Конституційного Суду України та суб'єктний склад учасників конституційного подання, визначений Законом України «Про Конституційний Суд

Україні» (ст.40). Суб'єктами права на конституційне подання з питань прийняття рішень Конституційним Судом України у випадках, передбачених п.1 ст.13 цього Закону, є Президент України, не менше ніж сорок п'ять народних депутатів України (підпис депутата не відкликається), Верховний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Органи місцевого самоврядування як суб'єкти права на конституційне подання можуть звернутися до Конституційного Суду України з питань надання висновків, передбачених п.4 ст.13 Закону України «Про Конституційний Суд України» щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України. За практикою розгляду конституційних подань, Конституційний Суд України прийняв близько сорока Рішень, у яких піддані розгляду питання функціонування місцевого самоврядування.

У науковій літературі досить критично характеризується ефективність захисту прав людини в Конституційному Суді України, позаяк власне процедура звернення фізичних осіб до Конституційного Суду України, права яких порушено виданими правовими актами або діями органів державної влади, окремими посадовими особами, є дещо ускладненою [17, с.35], а отже допоки не можна висновувати про гарантованість прав громадян у повному обсязі. Принагідно зазначимо, що не всі Рішення Конституційного Суду України дають відповіді на наявні запитання або можливість відкинути двозначне трактування (наприклад, справа про місцеве самоврядування – Рішення від 09.02.1999 р.).

У п.8 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 01.11.1996 р. за № 9 зазначено: «З урахуванням конституційного положення про, те що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами, юрисдикція яких поширюється на всі

правовідносини, що виникають в державі (ст.124 Конституції), судам підвідомчі всі спори про захист прав і свобод громадян. Суд не вправі відмовити особі в прийнятті позовної заяви чи скарги лише з тієї підстави, що її вимоги можуть бути розглянуті в передбаченому законом досудовому порядку». Зазначене трактування призводить до неоднозначних роздумів, урахуваючи завантаженість судів.

Утім, у господарському процесі роз'яснення президії Вищого арбітражного суду України «Про деякі питання практики застосування ст.ст.80 та 81 Господарського процесуального кодексу України» було виключено згідно з рекомендацією президії Вищого господарського суду України від 10.02.2004 р. за № 04-5/212, оскільки його зміст суперечив подальшим змінам у чинному законодавстві та положенням судової практики Конституційного Суду України й Верховного Суду України. У першій редакції цього Роз'яснення зазначалося, що провадження у справі підлягає припиненню з посиланням на п.1 ст.80 ГПК, якщо під час розгляду справи буде встановлено, що боржником визнано претензію до звернення кредитора з позовом.

Вивчення цього питання виявлено, що члени територіальної громади все частіше використовують судові інституції для відновлення порушеного природного права на участь у місцевому самоврядуванні України. Природно, що судовий прецедент посідає вагоме місце в переліку джерел муніципального права. Враховуючи особливості функціонування судової системи та особливості роботи господарського, адміністративного й загальних судів складно зазначити про кількість прийнятих рішень.

Аналіз судових рішень України дає підстави для висновку, що судовий припис варто вважати одним із гарантів демократизації в системі місцевого самоврядування. Вони, поперше, дозволяють виправити (визначити) правові розбіжності між ухваленими нормативно-правовими актами; по-друге, виявля-

ють правові прогалини, колізії та інші небажані явища в чинному законодавстві у сфері місцевого самоврядування; по-третє, на основі рішень судової влади законодавчий орган, органи державної виконавчої влади, місцевого самоврядування приймають виважені правові норми; по-четверте, це сприяє залученню до участі в нормотворчій роботі значної кількості членів територіальної громади. Слушною вважаємо думку О. Холмеса: «завбачення того, що робитимуть суди, ... – це те, що я розумію під правом» [18, с.173].

Отже, судові рішення (прецеденти) є одним із джерел місцевого самоврядування. Прийняті судовими інституціями, вони слугують важливим чинником діяльності суб'єктів місцевого самоврядування. Адже виконання судових рішень, що набрали законної сили, є обов'язковим для всіх без винятку органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, організацій, установ, посадових осіб, окремих громадян та їх об'єднань на всій території України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Теория права и государства : учебник / А. С. Васильев, В. В. Иванов, Р. С. Притченко, И. В. Борщевский, И. С. Канзафарова. – 2-е изд. – Х. : Одиссей, 2007. – 480 с.
2. Большой юридический словарь / под ред. проф. А. Я. Сухарева. – 3-е изд., доп. и перераб. – М. : ИНФРА-М, 2006. – 858 с.
3. Ведерніков Ю. А. Теорія держави і права у схемах та визначеннях / Ю. А. Ведерніков. – Дніпропетровськ, 2005. – 82 с.
4. Теорія держави і права : навч. посіб. / В. М. Субботін, О. В. Філонов, Л. М. Князькова, І. Я. Тодоров. – К. : Знання, 2005. – 327 с.
5. Залетов О. М. Основи страхового права України : навч. посіб. з комп'ютерним довідником «Дінай: Страхування» / О. М. Залетов, О. О. Слюсаренко ; за ред. В.М. Данилишина. – К. : BeeZone, 2003.
6. Юридичні терміни : тлумачний словник / [В. Г. Гончаренко, П. П. Андрушко, Т. П. Базова та ін. ; за ред. В. Г. Гончаренка]. – 2-ге вид., стереотипне. – К. : Либідь, 2004. – 320 с.
7. Волвенко П. В. Теорія держави та права: державний екзамен / П. В. Волвенко. – Донецьк : Норд комп'ютер, 2009. – 174 с.
8. Делія Ю. В. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування в Україні : проблеми теорії та практики : монографія / Ю. В. Делія. – Донецьк : НД та РВВ ДЮІ МВС, 2004. – 280 с.
9. Муніципальне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін. ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
10. Котюк В. Теорія держави і права / В. Котюк. – К. : Вентурі, 1994. – 320 с.
11. Різніченко С. В. Договір як джерело конституційного права : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / С. В. Різніченко. – О., 1999. – 19 с.
12. Марчук В. М. Основні поняття та категорії права / В. М. Марчук, Л. В. Ніколаєва. – К. : Істина, 2001. – 144 с.
13. Погорілко В. Джерела конституційного права України: поняття, види і система / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко // Право України. – 2002. – № 3. – С. 8–15.
14. Погорілко В. Ф. Джерела права України (загальна теорія джерел конституційного права) / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко // Вісник Академії правових наук України. – 2002. – № 1 (28). – С. 46–59.
15. Органи державної влади України : монографія / за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. – 277 с.
16. Баранчиков В. А. Муниципальное право / В. А. Баранчиков. – М. : Юриспруденция, 2007. – 305 с.
17. Кампо В. М. Місьцеве самоврядування в Україні / В. М. Кампо. – К. : Ін Юре, 1997. – 36 с.

18. Holmes O. W. «The Path of the Law» in | Collected Papers, 1920. – 173 p.

Делія Ю. В. Судовий прецедент як джерело муніципального права України / Ю. В. Делія // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 303–308 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12djvdmp.pdf>

Піддано дослідженню теоретичні й практичні питання джерел права у сфері муніципального права, а саме запропонований авторський погляд на рішення судової влади як джерела місцевого самоврядування. Здійснено аналіз джерел (форм) муніципального права, якими регульовано правовідносини в означеному інституті. Проаналізовано рішення Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції з питань місцевого самоврядування.

Делія Ю.В. Судебный прецедент как источник муниципального права Украины

Исследованы теоретические и практические вопросы источников права в сфере муниципального права, а именно предложен авторский взгляд на решение судебной власти как источника местного самоуправления. Осуществлен анализ источников (форм) муниципального права, которые регулируют правоотношения в данном институте. Проанализированы решения Конституционного Суда Украины и судов общей юрисдикции по вопросам местного самоуправления.

Delia Ju.V. Judicial Precedent as a Radiant of the Municipal Right of Ukraine

The article investigates the theoretical and practical aspects of the sources of law in municipal law, namely the author's view on proposed decision of the judiciary as a source of local government. The analysis of the sources (forms) of municipal law which regulates the legal relations in a given institution. Constitutional Court of Ukraine and courts of law on local self-government are analyzed.