

*Мельничук О. С.,**кандидат юридичних наук, доцент, докторант**Національного університету «Одеська юридична академія»*

ЗОВНІШНІ ДЖЕРЕЛА МІСЬКОГО ПРАВА: ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ

Анотація. У статті доводиться, що інституціоналізація міської правової системи залежить від існування джерел міського права двох типів: зовнішніх та внутрішніх. Особлива увага в статті присвячена зовнішнім джерелам міського права, які розуміються як такі формальні документи юридичного змісту, що формуються в національних, наднаціональних та міжнародній правових системах, уможливаючи існування міської правової нормативності.

Ключові слова: міське право, міська правова система, джерела міського права, зовнішні джерела міського права.

Постановка проблеми. Розвиток міського права як особливого феномену в сучасній правовій реальності має спиратися не лише на концептуальні дослідження та підходи, але й на чітку нормативну базу, за допомогою якої уможливилося інституціоналізація міської правової системи. Саме тому необхідно з'ясувати, яким чином утворюються, систематизуються та діють норми міського права, яким є критерій їх легітимності, як нормативна основа міської правової системи співвідноситься з системою національного права тощо. Усі ці питання мають високий рівень актуальності, адже саме норма, незважаючи на становлення інтегративного праворозуміння, залишається відправною точкою під час аналізу правової системи. Вважаємо, вирішення цієї проблеми лежить у площині розгляду формальних джерел міського права.

Мета статті полягає у виявленні особливостей зовнішніх джерел міського права, тобто тих формальних документів юридичного змісту, які, виступаючи елементами інших правових систем, впливають на міську правову систему.

Виклад основного матеріалу дослідження. Урбаністична правова система як особливий тип правової системи формує свої норми права на основі міжнародного права та національного права. Зокрема, про це зазначається в Другій Європейській хартії міст. Однак у юриспруденції відсутні системні дослідження міського права в сучасних умовах. Незважаючи на існування в межах Ради Європи Конгресу місцевої та регіональної влади та його активну нормотворчу діяльність, можна констатувати наявність прогалини в цій сфері та системі теоретичних знань щодо нормативної підсистеми міської правової системи. Особливо це стосується необхідності теоретичного осмислення зовнішніх та внутрішніх джерел міського права.

Дійсно, як зазначає Л. І. Заморська, правова нормативність у процесі своєї інституціоналізації втілюється передовсім у системі джерел права. Іншими словами, інституціоналізація правової нормативності – це шлях удосконалення її формального аспекту [1, с. 112–113]. Схожу позицію займає також М. Н. Марченко, коли вказує на те, що позитивне право носить інституціональний характер, який виражається в об'єктивному існуванні правових норм та інститутів, а також їхнього функціонування [2, с. 63–64]. У цьому зв'язку існування правової нормативності – це передовсім існування джерел права.

Дійсно, нормативна підсистема міської правової системи пов'язана з виокремленням системи джерел міського права, до якої можуть бути включені насамперед нормативно-правові акти, нормативні договори, правові звичаї, юридичні прецеден-

ти, які регулюють міські правові відносини. У цьому зв'язку розмежування зовнішніх та внутрішніх джерел міського права є не просто корисною, а необхідною методологічною процедурою, що має на меті розкриття особливостей формування та змісту норм міського права. Саме існування зовнішніх та внутрішніх джерел міського права виражає закономірності його співіснування з іншими правовими системами, перш за все з міжнародною та національною.

Під зовнішніми джерелами міського права в цьому контексті розуміються ті форми вираження й закріплення правових норм і принципів, на основі яких виникає можливість створення норм міського права. Під внутрішніми джерелами міського права, відповідно, розуміються ті форми вираження й закріплення правових норм, які безпосередньо регулюють міські правовідносини.

Головну ланку в системі зовнішніх джерел міського права складають нормативно-правові акти. Ці нормативно-правові акти є частиною національного законодавства у сфері конституційного та муніципального права, вони регулюють питання правового статусу міст, особливостей організації місцевого самоврядування в містах тощо. В Україні такими актами є Конституція України [3], Конституція Автономної Республіки Крим [4], Цивільний кодекс України [5], Господарський кодекс України [6], Земельний кодекс України [7], Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8], «Про столицю України – місто-герой Київ» [9], «Про регулювання містобудівної діяльності» [10], «Про Генеральну схему планування території України» [11], «Про стимулювання розвитку регіонів» [12] тощо.

Ще один елемент джерельної характеристики міського права як правової системи проходить процес свого становлення від обґрунтування проблем та перспектив розвитку містобудівного законодавства [13] до розгляду містобудівного права як галузі права. Пропонується визнання та необхідність створення єдиного кодифікованого акта у сфері містобудування – Містобудівного кодексу України [14]. Окрім того, серед зовнішніх джерел міського права можуть бути названі підзаконні нормативно-правові акти, зокрема, укази Президента України «Про Раду регіонів» [15], «Про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню України» [16], «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» [17] тощо.

Слід зазначити, що система нормативно-правових актів, що входять до національного законодавства України та регулюють ті чи інші аспекти функціонування міст, є далекою від досконалості. Зокрема, рівень розвитку українського законодавства про міста загалом не відповідає стану урбанізаційних процесів у нашому суспільстві. Наприклад, держава поки не створила ніяких системних програм розвитку урбанізованих регіонів, що особливо актуально у світлі конфліктної ситуації на сході України, адже Донецька та Луганська області є, поряд із Дніпропетровською та Запорізькою, найбільш урбанізованими територіями в нашій державі. Можна також розглядати як такий, що обділений увагою законодавців, напрям законотворчої діяльності, пов'язаний із наданням спеціальних або виняткових правових статусів українським містам. У Верховній Раді Укра-

їні на сьогодні зареєстровано близько 20 законопроектів, які запроваджують такі правові статуси. Дійсно, існування виняткового правового статусу в міст Київ та Севастополь не означає, що такі правові статуси не можуть надаватися іншим містам з огляду на особливості їх місцезнаходження, економічного розвитку, соціальних та культурних особливостей. Вважаємо, з огляду на взятий курс на децентралізацію влади проблематика правових статусів міст набуде нового звучання.

Особливе місце серед зовнішніх джерел міського права займають міжнародні договори, оскільки урбанізація сучасного суспільства не обмежується винятково державними масштабами, а виходить на якісно новий, більш високий рівень. Слід також звернутися до міжнародних договірних актів, таких як Друга Європейська хартія міст (Маніфест нової урбаністики) [18], Європейська хартія місцевого самоврядування [19], Загребська декларація про здорові міста [20], Хартія «Міста Європи на шляху до стійкого розвитку» (Ольборзька хартія) [21], Містобудівельна хартія СНД [22], Міжнародна хартія про охорону історичних міст (Вашингтонська хартія) [23], Міжнародна хартія з охорони та реставрації архітектурно-містобудівної спадщини (Краківська хартія) [24] тощо. Деякі із цих міжнародних договорів ухвалені під егідою ООН, деякі мають регіональне значення в межах Ради Європи, Співдружності Незалежних Держав тощо. Утім, незважаючи на масштаб застосування, ключове призначення цих угод – сприяти поступовій урбанізації суспільств, оскільки на сьогодні це єдиний шлях до економічного зростання. При цьому важливо підкреслити, що для міжнародних договорів, що стосуються урбанізації, характерною є ідея щодо збереження міської самобутності, забезпечення наступності в містобудуванні, коли економічна доцільність й тимчасова вигода не можуть розглядатися як умови, достатні для зміни історичного образу конкретного міста.

Варто також зазначити, що міжнародні угоди у сфері урбаністики є відносно новою тенденцією у сфері міжнародного співробітництва держав. Хоча при цьому, незважаючи на те, що міжнародні угоди укладаються під егідою держав, їх авторами та ініціаторами є представники міської влади різних країн, що тільки підкреслює зростання ролі міст у сучасному політико-правовому дискурсі.

Вагоме місце серед зовнішніх джерел міського права посідають правоінтерпретаційні акти, існування яких пов'язують із рішеннями Конституційного Суду України. За практикою розгляду конституційних подань Конституційний Суд України прийняв близько сорока рішень, у яких піддані розгляду питання функціонування та діяльності суб'єктів міського права [25]. І хоча рішення Конституційного Суду часто помилково називають юридичними прецедентами, значимість їх положень часто є дуже високою та такою, що якісним чином впливає на практику міського права. Зокрема, ним прийнято рішення в справі щодо статусу депутатів рад шляхом офіційного тлумачення положень ст. ст. 3, 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» [26], яким встановлено, що депутат міської ради може бути головою місцевої державної адміністрації, його заступником, керівником її структурного підрозділу, прокурором, але якщо він перебуває на посаді керівника місцевого органу виконавчої влади чи на іншій посаді, на яку поширюється дія Конституції України та законів України щодо обмеження сумісництва, то не може поєднувати свою службову діяльність на цій посаді з посадою сільського, селищного, міського голови, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови та заступника голови районної в місті, районної, обласної ради, а також з іншою роботою на постійній основі в радах, їх виконавчих органах та апараті. Ще одним прикладом норма-

тивного правоінтерпретаційного акта можна вважати рішення Конституційного Суду України про місцеве самоврядування щодо норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», у якому встановлено, що територіальна громада міста та територіальні громади районів у містах є суб'єктами права комунальної власності тощо.

Особливої уваги заслуговують рішення Конституційного Суду України у справі «Про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві» та справі «Про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва», якими встановлено, що Київську міську державну адміністрацію має очолювати лише особа, обрана Київським міським головою, яка Президентом України призначається головою Київської міської державної адміністрації, та що в місті Києві державну адміністрацію має очолювати лише особа, обрана головою районної ради в місті Києві, яка Президентом України призначається на посаду голови районної державної адміністрації в місті Києві.

Таким чином, можна констатувати, що система зовнішніх джерел міського права в Україні має багаторівневу структуру та містить не тільки джерела, які існують на рівні міжнародної та національної правової системи, тобто закони та підзаконні нормативно-правові акти, міжнародні договори, а також акти нормативного тлумачення права. Тут слід зазначити, що специфіка зовнішніх джерел міського права полягає в тому, що вони практично повністю збігаються з джерелами муніципального права. Проте відмінність муніципального та міського права тут полягатиме в існуванні внутрішніх джерел міського права, тобто тих офіційних актів-документів, які прийняті містами самостійно, без посередництва держави.

Особливе місце в системі внутрішніх джерел міського права посідають нормативно-правові акти місцевого рівня. При цьому характерно, що під час виявлення правової природи локальності нормативно-правових актів стоїть проблема штучного розмежування понять «локальний» та «місцевий» нормативно-правовий акт. У юридичній термінології «локальний» і «місцевий» існують як терміни штучно розведені та як такі, що означають різні поняття, що відносяться до різних правових інститутів. Термін «місцевий» використовується для позначення правових актів, що видаються місцевими органами влади. Що ж стосується локальних актів, то в загальному вигляді вони визначаються як юридичні документи, що містять норми права, прийняті суб'єктами управління на підприємстві, в організації [27, с. 212].

Об'єднує обидва види актів властивий їм динамізм, який розуміється як «порівняно високий ступінь їхньої адекватності регульованим відносинам» [28, с. 112], націленість на місцеві умови, особливості. У суспільстві виникають і розвиваються різноманітні відносини, не всі з них потребують правового регулювання, і не всі з тих, що мають потребу в ньому, вимагають централізованого втручання. Завжди існує шар суспільних відносин, який ефективніше регулювати на місці, ніж з центру.

На міському рівні нормативно-правові акти в системі джерел міського права представлені статутами територіальних громад, рішеннями місцевих референдумів, нормативними рішеннями міських рад. Це якраз свідчить про те, що нормативно-правові акти як джерела права на рівні міської правової системи отримують своє вираження в статутах територіальних громад, які у свою чергу є волевиявленням членів територіальної громади, а не держави. Тобто статут у такому розумінні є основним джерелом міського права, своєрідною міською конституцією. Статут територіальних громад мають специфічну природу, локальні особливості, зумовлені самобутністю кожного міста.

Слід погодитися з думкою, що сучасний стан якості нормативно-правових актів на місцевому рівні потребує вдосконалення з огляду на потребу в обмеженні повноважень органів державної влади та запобіганні їх втручання в справи міської громади, а також наділення цих громад реальними повноваженнями та компетенцією. Зазначається, що предметом регулювання статуту територіальної громади є не тільки питання, які прямо перераховані Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та вказані як такі, що можуть вирішуватися самостійно територіальними громадами або радами, але й інші особливості кожної територіальної громади. Ці особливості зумовлюються кількісними та якісними характеристиками складу цієї громади, характером територіальної та матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування тощо.

Водночас слід зазначити, що статуту територіальних громад міст слід розглядати не як зовнішні, а як внутрішні джерела міського права, оскільки вони ухвалюються та діють в межах конкретного міста, незалежно від волі держави. У зв'язку із цим вважаємо, що їхні зміст та форму варто розглядати окремо.

Висновки. Одна з ключових особливостей міської правової системи – це подвійна природа її нормативності. Сучасний стан розвитку міського права не дозволяє остаточно стверджувати незалежність та автономність міських правових нормативів від державних та наддержавних інституцій. У цьому сенсі виділення зовнішніх та внутрішніх джерел міського права є актуальним методологічним прийомом, який дозволяє проаналізувати, завдяки яким нормативам інституціоналізується міська правова система, які перспективи її розвитку та особливості її «внутрішніх» джерел.

Література:

1. Заморська Л. І. Права нормативність та її інституціоналізація в Україні : [монографія] / Л. І. Заморська. – О. : Фенікс, 2013. – 304 с.
2. Марченко М. Н. Источники права : [учеб. пособ.] / М. Н. Марченко. – М. : Проспект, 2011. – 768 с.
3. Конституція України, прийнята на П'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року, у редакції від 21 лютого 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Конституція Автономної Республіки Крим : затверджена Законом України № 350-XIV від 23 грудня 1998 // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 5–6. – Ст. 43.
5. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV, у редакції від 1 червня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
6. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV, у редакції від 1 червня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, № 19–20, № 21–22. – Ст. 144.
7. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III, у редакції від 5 грудня 2013 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 2–3. – Ст. 27.
8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР, у редакції від 22 червня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
9. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15 січня 1999 р. № 401-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – Ст. 79.
10. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI, у редакції від 19 квітня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – Ст. 343.
11. Про Генеральну схему планування території України : Закон України від 7 лютого 2002 р. № 3059-III, у редакції від 18 листопада 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 30. – Ст. 204.
12. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV, у редакції від 2 грудня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.
13. Квасніцька О. С. Містобудівне законодавство України: проблеми та перспективи розвитку / О. С. Квасніцька // Господарське право – 2008 – № 7. – С. 12–15.
14. Ізарова І. С. Містобудівне право як галузь права / І. С. Ізарова // Право України. – 2011. – № 7. – С. 229–234.

15. Про Раду регіонів : Указ Президента України від 9 квітня 2010 р. № 533/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 27. – Ст. 1058.
16. Про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню України : Указ Президента України від 24 червня 2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 49. – Ст. 1609.
17. Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні : Указ Президента України від 30 серпня 2001 р. № 749/2001, у редакції від 14 квітня 2004 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 36. – Ст. 1658.
18. Европейская хартия городов II. Манифест новой урбанистики : обсуждена и одобрена Палатой местных властей 28 мая 2008 г., принята Конгрессом 29 мая 2008 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1293215&Site=CM>.
19. Європейська хартия місцевого самоврядування : ратифіковано Законом України № 452/97-ВР від 15 липня 1997 р. // Офіційний вісник України. – 2013. – № 39. – Ст. 1418.
20. Zagreb Declaration for Healthy Cities [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0015/101076/E92343.pdf.
21. Хартия «Города Европы на пути к устойчивому развитию» (Ольборгская Хартия) : одобрена участниками Европейской Конференции по устойчивому развитию больших и малых городов Европы (Ольборг, Дания, 27 мая 1994 г.). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://masters.donntu.edu.ua/2004/feht/lebedev/library/aalborgechapter.htm>.
22. Градостроительная хартия Содружества Независимых Государств [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997_341.
23. Міжнародна хартия про охорону історичних міст [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_761.
24. Міжнародна хартия з охорони та реставрації архітектурно-містобудівної спадщини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/952_009.
25. Деля Ю. В. Судовий прецедент як джерело муніципального права України / Ю. В. Деля // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 303–308.
26. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 3 та 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» (справа щодо статусу депутатів рад) // Офіційний вісник України. – 1998. – № 23. – Ст. 851.
27. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 712 с.
28. Матузов Н. И. Теория государства и права : [курс лекций] / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – М. : Юрист, 2004. – 672 с.

Мельничук О. С. Внешние источники городского права: понятие и виды

Анотація. В статті доводиться, що інституціоналізація городської правової системи залежить від існування джерел городського права двох типів: зовнішніх та внутрішніх. Особливу увагу в статті приділено зовнішнім джерелам городського права, які формуються як формальні документи юридичного змісту, формуючись в національних, наднаціональних та міжнародних правових системах, створюючи основу для існування городської правової нормативності.

Ключові слова: городське право, городська правова система, джерела городського права, зовнішні джерела городського права.

Melnychuk O. External sources of urban law: notion and types

Summary. The article argues that the institutionalization of the urban legal system depends on the existence of sources of urban law in two types: external and internal. Special attention in the paper is devoted to external sources of urban law, which are considered as formal documents of legal content emerging in national, supranational and international legal systems, enabling the existence of urban legal normatively.

Key words: urban law, urban legal system, sources of urban law, external sources of urban law.