

*Дутка Микола Тарасович* – здобувач кафедри конституційного та міжнародного права Національної академії внутрішніх справ

## ФОРМАЛЬНО-ЮРИДИЧНІ ДЖЕРЕЛА МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИХ НОРМ

*Проаналізовано зміст і сутність формально-юридичних джерел муніципально-правових норм як основи регламентації функціонування суб'єктів системи місцевого самоврядування та відповідних муніципально-правових відносин.*

**Ключові слова:** джерела права; формально-юридичні джерела; муніципальне право; муніципально-правові норми.

*Проанализированы содержание и сущность формально-юридических источников муниципально-правовых норм как основы регламентации функционирования субъектов системы местного самоуправления и соответствующих муниципально-правовых отношений.*

**Ключевые слова:** источники права; формально-юридические источники; муниципальное право; муниципально-правовые нормы.

*The content and nature of formal legal sources of municipal legal norms as a basis for regulating the functioning of local government entities and the respective municipal-law relationships are analyzed.*

**Keywords:** Sources of law; formal legal sources; municipal law; municipal law rules.

Грунтовність і важливість теоретичного дослідження цієї проблематики зумовлюють вирішення питань комплексного дослідження джерел правових норм муніципального права як відповідної категорії юридичної науки. Потреба наукового дослідження формально-юридичних джерел муніципально-правових норм зумовлена й тим, що повна ефективність функціонування системи місцевого самоврядування є прямо пропорційна від зведення правових норм муніципального права у формалізовані документи, які й визначають їх відповідну юридичну силу, а це, загалом, й зумовлює перспективність цього дослідження та його актуальність.

Як доречно у цьому сенсі зауважує О. В. Батанов [1, с. 102–108], напрями теоретичних досліджень, метою яких є виявлення загальних закономірностей, пов'язаних з оптимальним функціонуванням місцевого самоврядування, становлять колосальну цінність та актуальність, оскільки саме в теоретичних недоопрацюваннях містяться паростки більшості практичних проблем у місцевому житті. До того ж головною проблемою теорії місцевого самоврядування є її категоріально-понятійний апарат, оскільки значну кількість муніципальних норм запозичено як з міжнародних стандартів муніципальної демократії, так і з різних іноземних джерел, орієнтованих на власні, значною мірою відмінні, категоріально-понятійні системи, що передбачає пріоритетність завдання, пов'язаного з рецепцією запозичених юридичних понять до вітчизняних умов та їх грамотним включенням до категоріального апарату вітчизняної науки муніципального права.

Таким чином, істинно науковий аналіз муніципально-правової матерії неможливий без наявності необхідного гносеологічного інструментарію, невід'ємним елементом якого є чіткий категоріально-понятійний апарат.

Сучасний ступінь наукового розроблення проблеми обумовлений науковими працями О. В. Батанова, Н. С. Бондаря, Ю. Д. Казанчева, С. А. Комарова, В. В. Кравченка, О. Є. Куцафіна, Н. М. Пархоменко, Л. І. Петражицького, А. Н. Писарева, М. В. Пітцика, Н. В. Постового, В. І. Фадєєва, М. А. Черепанова, А. А. Шишкіна та інших учених.

Зважаючи на їх теоретичні здобутки, слід зауважити, що у цій сфері комплексного теоретичного розгляду формально-юридичних джерел правових норм муніципального права, на сучасному етапі розвитку національного права, не проводилося. Дослідження, обмежені галузевими рамками, відрізняються фрагментарністю, через що їх методологічна роль недостатньо значна. Відчувається гостра необхідність у загальнотеоретичних узагальненнях

емпіричних спостережень і в уніфікації понятійно-категоріального апарату муніципального права. Водночас науково-практичне значення має системний підхід до форм муніципального права, при якому усі елементи знаходять своє місце в ієрархічній організації, а форми правових норм муніципального права розглядаються як складний різноманітний комплекс.

Цей аспект обумовлений і тим, що наука муніципального права, відповідно до стадії свого теоретичного формування, акумулювала “муніципальний” матеріал, який потребує свого методологічного обґрунтування, що є умовою подальшого розвитку й утвердження функціонування правової системи муніципального права України.

Метою статті є методологічний аналіз розуміння, змісту та сутності формалізованих джерел муніципально-правових норм як основи регламентації функціонування суб’єктів системи місцевого самоврядування та відповідних муніципально-правових відносин. А відтак, напрям нашого теоретичного дослідження має за завдання виявлення певних загальних закономірностей, пов’язаних з оптимальним функціонуванням системи місцевого самоврядування.

Концептуальним орієнтиром дослідження питання формально-юридичних джерел правових норм муніципального права, на наш погляд, мають бути ідейні засади теорії права щодо доктринальних уявлень про розуміння “джерело права”.

У цьому контексті слід звернути увагу на сутнісне розуміння самого терміна “джерело права” та його якісні ознаки.

Як слушно зазначає С. С. Алексєєв, специфіка дефініції “джерело права” полягає в тому, що вона в юриспруденції має категоріальний статус та становить досить широку систему знань, що розвивається, певну теорію у складі загальної теорії права [2, с. 19]. А сам факт виникнення поняття “джерело права” належить до часів більш ніж двохтисячолітньої давнини, коли Тіт Лівій у своїй “Римській історії” назвав закони дванадцяти таблиць “джерелом усього публічного і приватного права”, у тому розумінні, що ці закони були основою, на якій склалося і розвивалося сучасне йому римське право [3, с. 4].

У тлумачному словнику української мови надано таке лексичне значення слова “джерело”. Джерело – те, що дає початок чому-небудь, звідки постає, черпається щось; основа чого-небудь. Про того або те, від кого або звідки довідуються про що-небудь [4, с. 158].

У юриспруденції таке тлумачення знаходить своє специфічне виявлення. Зокрема, відповідно до загальноживаного значення терміна “джерело” у сфері права, на думку О. А. Пучкова, під ним слід розуміти силу, що творить право. Такою силою передусім є влада держави, що реагує на потреби суспільства, розвиток суспільних відносин і приймає відповідні рішення [5, с. 287].

У зв’язку з цим С. А. Комаров уважає, що саме джерела права рельєфно характеризують зв’язок права з державою, оскільки саме державна воля опосередковує зв’язок права з об’єктивно існуючими суспільними відносинами [6, с. 147].

Джерелами права в ідеальному розумінні є сукупність обставин, викликаних діяльністю законодавця щодо усвідомлення і подальшого корегування суспільних потреб відповідно до рівня його правосвідомості та політичної орієнтації, на яку справляють вплив різні фактори як зовнішнього, так внутрішнього порядку. Юридичні джерела права є результатом ідеологічного усвідомлення об’єктивних потреб суспільного розвитку, що внаслідок низки правотворчих процедур одержують об’єктивоване вираження в юридичних актах [7, с. 329].

Водночас у юридичній науці, передусім зарубіжній, нарівні з новими підходами мають місце й досить активно використовуються традиційні підходи до джерела права, які ґрунтуються на суб’єктивістських і позитивістських підставах. В основу перших покладено думку Г. Гегеля, який вважав, що сила і джерело права – у ньому самому: “Підґрунтям права є взагалі духовне, і його найближчим місцем і вихідним пунктом – вільна воля, отож свобода становить її субстанцію і визначення, і система права є царством свободи, що реалізувалася, світом духу, породженим ним самим, як певна інша природа” [8, с. 31].

Основою другої групи підстав є позиція Л. І. Петражицького, який писав, що: “...так звані джерела права ... суть не що інше, як саме право, види позитивного права, різновид права” [9, с. 34].

Еволюційні процеси розвитку й удосконалення поняття джерела права тривають. Це знаходить своє виявлення в розширенні традиційного кола як історичних типів джерела права, так і сучасних джерел права, серед яких чільне місце посідає нормативно-правовий акт. Процес новації держави, становлення розвинутого громадянського суспільства зумовлюють виникнення якісно нових джерел права, саме вони відображають загальнолюдські уявлення про свободу, справедливість, невідчуженість прав людини.

У розрізі дослідження розуміння джерел права, на думку Н. Н. Вопленко, усі форми права є джерелами, але не кожне джерело права набуває якостей офіційної форми права. Для того, щоб джерело права набуло властивостей державної обов'язковості і загальності, потрібне його офіційне визнання, тобто санкціонування органами правотворчої влади. Іншими словами, джерела права спочатку прагнуть набути статус офіційної форми права, але з об'єктивних причин (особливості правової системи) вони не завжди трансформуються у формально закріплені носії правової матерії. Що ж до форм права, то вони, як офіційний спосіб і засіб зведення в закон державної волі, завжди “виділяють” із себе правову енергію, а отже, спочатку формуються як джерела правових норм [3, с. 3].

Як і будь-яка галузь права, муніципальне право має систему правових джерел, тобто форми правового вираження його норм і принципів. Саме система джерел муніципального права є однією з найбільш розгалужених джерел інших галузей права, що значною мірою зумовило порівняно швидке становлення цієї галузі з часу визнання в нашій країні місцевого самоврядування.

Французький учений Р. Давід запропонував свою систему джерел права, яка має прямий стосунок до муніципального права в цих країнах і включає нормативно-правові акти, прецедентне, договірне і звичаєве право, а також юридичну доктрину [10].

Цієї ж класифікації джерел муніципального права дотримуються й деякі українські вчені-муніципалісти [11, с. 18–19].

Узагалі, в юридичній науці триває постійна дискусія щодо джерел права. Учені-нормативісти вважають, що такими джерелами можуть бути лише закони або інші нормативно-правові акти. Прихильники реалістичної школи муніципального права шукають джерела права в реальній практиці застосування чинного законодавства – договорах, угодах, адміністративних і муніципальних актах, тобто в “реальному муніципальному праві”.

Джерела муніципального права в кожній із зарубіжних країн мають свою специфіку, що обумовлено їх формою держави, політичним режимом, правовими традиціями тощо. З урахуванням особливої ролі правових традицій можна виокремити три основні групи зарубіжних країн, у яких джерела муніципального права чітко диференціюються: це країни англосаксонської, континентально-європейської та євразійської муніципальної традиції.

Більшу частину підзаконних джерел муніципального права в зарубіжних країнах становлять акти місцевого самоврядування: статuti громад, регламенти органів місцевого самоврядування, типові правила забудови територій, плани соціально-економічного розвитку, рішення про ухвалення бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Одні з цих актів мають невизначений час дії (наприклад, статuti громад), а інші – чітко встановлений (наприклад, рішення про місцевий бюджет, яке приймається на один рік). Особливе значення мають акти місцевого самоврядування з бюджетних питань, оскільки в них відображається головна форма автономії самоврядування – фінансова. Класичним, найбільш розповсюдженим та значущим у системі локальних нормативно-правових актів джерелом муніципального права в зарубіжних країнах постають статuti громад, або так звані муніципальні хартії. Таким документам, ураховуючи значний інтерес до зарубіжної практики муніципального статутного права в сучасній Україні, доцільно приділити більше уваги. Оцінюючи роль таких хартії, необхідно зазначити, що вони дають територіальним громадам можливість самостійно обирати структуру свого управління, забезпечуючи своєрідний “плюралізм форм місцевої демократії” [12, с. 44].

Статuti, як стверджує Г. В. Барабашев, відтворюють та адаптують до місцевих умов численні законоположення, упорядковують їх у логічному викладенні, супроводжують необхідними коментарями, сприяють виникненню в населення правильних і досить повних уявлень про структуру й роботу механізму місцевого самоврядування [13, с. 128], створюють легальні умови для формування і впровадження додаткових прав та свобод членів територіальних громад, зважаючи на те, що конституційні права не є вичерпними.

Отже, характерною рисою системи джерел муніципального права в зарубіжних країнах є їх розмаїття, що немає нічого спільного з їх архаїчністю. Навпаки, розмаїття цих джерел є гарантією того, що захист прав і свобод громадян у сфері місцевого самоврядування, як і самого самоврядування, є більш надійним.

Ознайомлення з джерелами муніципального права зарубіжних країн, зокрема, із статутами інших країн, сприяє розумінню специфіки його розвитку, виховує повагу до права кожного народу, сприяє набуттю знань про муніципальний устрій цих держав.

Однією з особливостей муніципального статутного права України є те, що воно значною мірою формується за рахунок локальних правових норм, що видають органи місцевого самоврядування. На відміну від деяких галузей та підгалузей вітчизняного права, локальні норми в муніципальному статутному праві виконують не сервісну, а

допоміжну функцію, оскільки визначальною місією статутного права є створення юридичних передумов для формування та функціонування саме системи локальних приписів у формі статутів територіальних громад та інших актів органів місцевого самоврядування. Однак як частина права Української держави муніципальне статутне право обов'язково має ґрунтуватися на законодавстві України.

Становлення джерел муніципального права в Україні є невіддільним від загальнонаціонального державотворчого процесу. Воно як юридичний феномен, власне, і було уможливлено в результаті визначальної події вітчизняного державотворення – прийняття Конституції України, оскільки в Основному Законі держави було закладено розуміння місцевого самоврядування як невіддільної та однієї з найважливіших складових політичної системи України.

Локальні нормативно-правові акти як джерела муніципального статутного права відіграють особливо важливу роль: формально і фактично вони творять саме муніципальне статутне право. Без цих джерел відповідної субгалузі муніципального законодавства просто не існувало б.

Нормативні рішення органів місцевого самоврядування з питань статутного права стосуються різних питань статутного процесу: розроблення і прийняття статутів територіальних громад, їх реалізації та правового захисту, опублікування і вивчення тощо. До цих актів належать, насамперед, статuti територіальних громад, зміни й доповнення до них, акти їх упровадження та ін.

Як свідчить практика, чинні локальні підзаконні акти як джерела муніципального статутного права найбільш пристосовані до потреб традиційної моделі розвитку місцевого самоврядування в Україні.

На думку О. В. Батанова, система джерел муніципального права є однією з найбільш розгалужених серед джерел інших галузей права, що значною мірою зумовило порівняно швидке становлення цієї галузі з часу визнання в нашій країні місцевого самоврядування. Головними видами джерел муніципального права є Конституція України, закони України, підзаконні нормативно-правові акти органів державної влади в галузі місцевого самоврядування, міжнародно-правові акти в галузі місцевого самоврядування, акти безпосереднього народовладдя в місцевому самоврядуванні, нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування, нормативно-правові договори, інші види джерел муніципального права, зокрема нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим тощо [14, с. 25].

Н. В. Постовой вважає, що під джерелами муніципального права слід розуміти систему правових актів, що містять норми муніципального права. Джерела муніципального права можна розділити на три рівні: нормативні правові акти Російської Федерації; нормативні правові акти суб'єктів Російської Федерації; нормативні правові акти муніципальних утворень [15, с. 6].

О. Є. Кутафін, В. І. Фадєєв, Ю. Д. Казанчев та А. Н. Писарев дотримуються думки, за якою джерелами муніципального права слід вважати акти, що містять муніципально-правові норми [16, с. 16; 17, с. 12].

Водночас В. В. Кравченко та М. В. Пітцик обґрунтовують тезу, за якою норми муніципального права знаходять своє відображення в різних формах, що іменуються джерелами муніципального права. Головним джерелом муніципального права України є нормативні акти, ієрархію яких за юридичною силою становлять: Конституція України, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, інші закони, предметом яких є питання організації та здійснення місцевого самоврядування, підзаконні акти з питань місцевого самоврядування: нормативні укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, нормативні акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, нормативні акти місцевого самоврядування – акти локальної нормотворчості [18, с. 28].

На погляд Н. С. Бондаря, норми муніципального права при усій їх своєрідності є різновидом правових норм, що містяться в джерелах муніципального права. Характер, особливості джерел тієї або іншої галузі зумовлюють специфіку і самої галузі, співвідношення з іншими галузями права. На природу і зміст джерел муніципального права істотний вплив чинять принаймні дві обставини. По-перше, комплексний характер муніципального права і, по-друге, високий рівень юридичної децентралізації в муніципально-правовій сфері і, відповідно, у системі джерел муніципального права.

Зокрема, комплексний характер муніципального права зумовлює тісний взаємозв'язок, і навіть збіг джерел муніципального права з джерелами багатьох інших галузей як публічного (конституційного, адміністративного, фінансового) права, так і приватного (цивільного, підприємницького, аграрного, житлового тощо) права. Що ж до децентралізації джерел муніципального права, то ця обставина зумовлюється самою природою муніципального права

як права місцевих співтовариств. Без активного розвитку нормотворчої діяльності на місцевому рівні і, відповідно, без розгалуженої системи джерел муніципального права місцевого (локального) характеру неможливі були б само існування і розвиток цієї галузі права, муніципальної демократії [19, с. 77–78].

М. Н. Кудилинський та І. А. Шевелева стверджують, що матеріальні джерела муніципального права – це суспільні відносини, що реально склалися, а також соціальні потреби, які зумовили появу місцевого самоврядування і, відповідно, муніципального права.

Юридичні джерела муніципального права – це зовнішні форми вираження норм муніципального права – нормативні правові акти [20, с. 19–20].

У загальній теорії права, як логічно зазначають Г. Н. Чеботарьов, М. А. Черепанов, А. А. Шишкін, прийнято розрізняти поняття “джерела права” в матеріальному формальному і юридичному значеннях. У першому значенні під джерелом права розуміють ті чинники, які визначають сам зміст права. До них прийнято відносити матеріальні умови життя суспільства, властиві йому економічні відносини. У юридичному сенсі як джерело права розглядаються форми, у яких об’єктивувалися й отримують обов’язкову силу правові норми. Формами, що виконують таку функцію, виступають і відповідні чинні нормативно-правові акти та муніципально-правові угоди. Таким чином, джерелами муніципального права є чинні правові акти, що містять норми муніципального права та муніципально-правові угоди [21, с. 19–23].

Отже, нині в муніципальному праві відсутнє уніфіковане теоретичне розуміння формально-юридичних джерел його норм.

На наш погляд, формально-юридичні джерела правових норм муніципального права розкриваються в системі офіційно встановлених юридичних документах, які вміщують у собі нормативно виражену волю суб’єктів публічної влади. При цьому система офіційно встановлених юридичних документів фіксує та закріплює лише кінцевий результат право та нормотворення.

Відтак, можемо стверджувати, чинні муніципально-правові норми містяться лише у визнаних формально-юридичних джерелах, що являють собою офіційно визнані форми їх закріплення й існування.

Отже, у формально-юридичному значенні джерела муніципально-правових норм являють собою сукупність способів об’єктивізації волі компетентних суб’єктів публічної влади, діяльність яких визначається законом за встановленою процедурою, що має офіційний характер, результатом якої є акти як форма вираження їх волі.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Батанов О. В. Муніципалізм як категорія сучасного муніципального права: постановка проблеми / О. В. Батанов // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 4. – С. 102–108.
  2. Проблемы теории государства и права : [учебник] / под. ред. С. С. Алексеева. – М. : Юрид. лит., 1979. – 392 с.
  3. Вопленко Н. Н. Источники и формы права : учеб. пособие / Вопленко Н. Н. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2004. – 102 с.
  4. Тлумачний словник української мови / [уклад. Т. В. Ковальова, Л. П. Коврига]. – Х. : Синтекс, 2005. – 672 с.
  5. Теория государства и права / [под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова]. – М. : ИНФРА-М – НОРМА, 1997. – 570 с.
  6. Комаров С. А. Общая теория права и государства : [курс лекций] / С. А. Комаров. – М. : Манускрипт, 1996. – 312 с.
  7. Теория государства и права : [курс лекций] / [под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько]. – М. : Юрист, 1997. – 672 с.
  8. Гегель Г. Введение к “Философии права” / Г. Гегель // Гегель Г. Сочинения. – М., 1935. – Т. VIII. – 345 с.
- Шебанов А. Ф. Форма советского права / Шебанов. А. Ф. – М. : Юрид. лит., 1968. – 215 с.
- Давид Р. Основные правовые системы современности / Р. Давид ; [пер. с фр. и вступ. ст. В. А. Туманова]. – М. : Прогресс, 1988. – 496 с.
- Кампо В. М. Практикум з муніципального права / Кампо В. М. – К. : Атіка, 2003.
- Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика / Черкасов А. И. – М., 1998.
- Барабашев Г. В. О хартиях местного самоуправления в США / Г. В. Барабашев // Государство и право. – 1994. – № 5. – С. 128.
- Батанов О. В. Муніципальне право України : [підруч.] / відпов. ред. М. О. Баймуратов. – Х. : Одиссей, 2008. – 528 с. – (Серія “Інноваційні освітні технології у муніципальному праві”).
- Постовой Н. В. Муниципальное право : [учебник] / Н. В. Постовой. – М. : Новый юрист, 1998. – 350 с.
- Кутафин О. Е. Муниципальное право Российской Федерации : учебник / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. – М. : Юристъ, 1997. – 428 с.

Казанчев Ю. Д. Муниципальное право : [учебник] / Ю. Д. Казанчев, А. Н. Писарев. – М. : Новый юрист, 1998. – 288 с.

Кравченко В. В. Муниципальное право України : [навч. посіб.] / В. В. Кравченко, М. В. Пігцик. – К. : Атіка, 2003. – 672 с.

Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России / Н. С. Бондарь. – М. : Норма, 2008. – 592 с.

Кудилинский М. Н. Муниципальное право России : [учебник] / М. Н. Кудилинский, И. А. Шевелева. – СПб. : Изд. дом С.-петерб. гос. ун-та, изд-во юрид. фак. С.-петерб. гос. ун-та, 2005. – 224 с.

Чеботарев Г. Н. Муниципальное право Российской Федерации / Г. Н. Чеботарев, М. А. Черепанов, А. А. Шишкин. – М. : Право, 2006. – 109 с.