

8.

ЩОДО ПОНЯТТЯ «РЕЖИМ МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ» THE DEFINITION OF MUNICIPAL LEGAL REGIME

Галіахметов І.А.,
кандидат юридичних наук, доцент
кафедри правового регулювання економіки
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»

Дана стаття розглядає за допомогою концептуальних засад поняття «режим муніципально-правового регулювання», ознаки та зміст цієї правової дефініції в порівнянні із політичним та іншими правовими режимами в Україні.

Ключові слова: правовий режим, режим муніципально-правового регулювання, механізм правового регулювання, форми правового режиму.

Данная статья рассматривает через призму правовых концепций дефиницию «режим муниципально-правового регулирования», её признаки та содержание по сравнению с политическим и иными правовыми режимами в Украине.

Ключевые слова: правовой режим, режим муниципально-правового регулирования, механизм правового регулирования, формы правового режима.

The article is devoted research of the municipal legal regime, certain and described his specific signs, author definition of this concept is given.

Key words: legal regime, regime of municipal law, mechanism of the legal regulation, form of the legal regime.

«Правовий режим» – це свого роду величезний блок у загальному арсеналі правового інструментарію, що єдине в єдину конструкцію певний комплекс правових засобів [1, с. 243]. Крім того, С.С. Алексєєв дає визначення правовому режиму як порядку регулювання, вираженого комплексом правових засобів, що становлять сукупність взаємодіючих між собою дозволів, заборон, позитивних зобов'язань і створюють особливу спрямованість у регулюванні. Режим муніципально-правового регулювання можна віднести до різновиду соціального режиму. На відміну від якого він утворюється, закріплюється, регулюється нормами муніципального права, засновується на праві на місцеве самоврядування (соціальної самоорганізації). Д.М. Бахрах визначає його як комплекс суспільних відносин певного виду діяльності, закріплений юридичними нормами, причому забезпечується режим сукупністю юридично-організаційних засобів. Крім того, правовий режим відрізняється специфічними цілями та завданнями, він заснований на використанні особливих принципів, форм і методів діяльності, що відображаються у системі прав і обов'язків суб'єктів [2, с. 201].

Наукова *актуальність* та практична значимість дослідження зазначеної проблеми пояснюється тим, що за існуючих умов розвитку політичного режиму в Україні потребують оновлення правові режими щодо їх змістовної характеристики та визначення, які б відповідали сучасним умовам переструктуризації системи права та переорієнтації на інші, більш вдосконалені та демократичні методи правового регулювання, зокрема, у сфері становлення юридичних засобів та утвердження цінностей інститутів, пов'язаних із розвитком місцевого самоврядування. Науковою *метою* написання зазначеної статті є дослідження засад формування та функ-

ціонування поняття «режим муніципально-правового регулювання» як питання про галузевоформуючий фактор та ознаку самостійності муніципального права. Дослідженню, зокрема, засад муніципально-правового регулювання, місцевого самоврядування були присвячені праці багатьох українських та іноземних учених, а саме: М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, В.Ф. Погорілка, Е.Ф. Шамсумової та ін.

Отже, «режим муніципально-правового регулювання» можна визначити як певний порядок регулювання, комплекс правових засобів, які характеризують особливе поєднання взаємодіючих дозволів, заборон або приписів, а також позитивних узагальнених зобов'язань, що створює належну спрямованість регулювання організаційно-правових (публічних) та приватноправових відносин між жителями територіальних громад, органами місцевого самоврядування та держави відповідно. «Режим» у загальному розумінні визначає (від франц. *regime*, від лат. – *regimen* – управління): 1) державний устрій, метод правління;

2) установлений порядок життя (праці, харчування, відпочинку, сну); 3) сукупність правил, заходів, норм для досягнення певної мети [3, с. 1109]. Саму специфіку режиму муніципально-правового регулювання можна спостерігати через наступні ознаки: особлива сфера його формування (форма) публічного управління (володарювання) – місцеве самоврядування; спосіб привласнення та підтримання відповідного режиму комунальної власності, що є самостійним різновидом режиму права власності; наявність оригінального співвідношення диспозитивних зобов'язань, дозволів та заборон імперативного характеру тощо як комплексного методу регулювання відповідних відносин (До муніципального права вхо-

дять приписи всіх типів галузей, що виокремлюються за «предметом-методом» правового регулювання, профілюючі, спеціалізовані, комплексні); особливості захисту зазначеного режиму усіма правовими способами та формами (засобами), тобто від конституційно-процесуального, адміністративного, цивільного, господарського чи кримінального судочинства до процедурного або нотаріально-процесуального (одночасно можна передбачити прояв та розвиток форми самозахисту прав та інтересів територіальною громадою).

Російська дослідниця Е.Ф. Шамсумова визначає правовий режим найбільш розгорнуто, як «...особливим порядком законодавчого врегулювання діяльності, дій або поведінки фізичних та юридичних осіб у різних сферах суспільних відносин або певних об'єктів, який включає у себе встановлення механізму забезпечення фактичної реалізації системи стимулів, нормативів, гарантій, заборон, зобов'язань, обмежень, а також їх компетентне виконання, застосування заходів примусу та притягнення винних до відповідальності» [4, с. 72]. Отже, для повного розуміння режиму муніципально-правового регулювання як правового явища потрібно враховувати не тільки його внутрішню побудову (структуру), але і сукупність станів (*становища для об'єкта регулювання – І.Г.*) та процесів, які у ньому відбуваються, тобто розглянути його як функціонування певного особливого механізму.

М.І. Матузов і О.В. Малько зазначають, що правовий режим реалізується через механізм правового регулювання, тобто через загальний порядок і процес дії права. Отже, «правовий режим» не можна відокремлювати від «механізму правового регулювання», однак і цілковите отожднювання цих понять теж є помилковим.

Механізм правового регулювання показує порядок його здійснення, а правовий режим є змістовною характеристикою конкретних юридичних засобів, що забезпечують певну сферу життєдіяльності суспільства, зокрема, територіальної громади. Зі слів авторів, правовий режим є «... специфічним механізмом правового регулювання, його особливим порядком, що направлений на конкретні види суб'єктів і об'єктів, встановлює рамки, в яких вони взаємодіють» [5, с. 18]. У свою чергу, правовий режим, на думку А.С. Спаського, становить «... правову форму правовідносин у певній сфері суспільного життя, що має комплекс правових засобів, якими забезпечується відповідний порядок динаміки цих відносин у часі й просторі та визначаються напрями правового регулювання» [6, с. 167].

Отже, правовий режим відноситься до форми правового регулювання, що охоплює систему правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання, котре застосовується залежно від встановлених юридичних цілей та їх суспільних факторів, які впливають на правовідносини.

У свою чергу, С.С. Алексєєв зауважував, що потрібно відрізнити загальні та похідні (вторинні) режими. Першими є такі комплекси правових засобів, які виражають загальні та початкові співвіднесення засобів правового регулювання на даній ділянці суспільного життя, які приносять або особливі пільги та переваги, що становлять додаткові права, або особливі обмеження, що проявляють себе у додаткових заборонах чи позитивних зв'язуваннях. Зокрема, до перших відносять режими галузей права [7, с. 162-163].

Також Д.М. Бахрах серед галузевих режимів виокремлює міжгалузеві, тобто ті, що врегульовані декількома галузями права. Згідно з його визначенням режим галузі права – це сукупність юридичних засобів регулювання – галузевий юридичний інструментарій. Він опосередкований галузевим методом правової дії і базується на принципах, специфічних для даної галузі

[2, с. 202]. Саме тому галузеві режими є основою для створення спеціальних режимів похідного рівня – режими соціальних процесів, видів діяльності, спеціальних об'єктів (предметів), просторів (територій). Адже, дійсно, правовий режим служить не тільки для досягнення будь-якого ефекту, а насамперед він повинен забезпечити необхідний стан соціальних правовідносин. Правові норми, які регулюють правовідносини і не регулюються існуючими режимами, стають чинними за певних обставин, водночас режимне регулювання діє постійно у певний проміжок часу та просторі, забезпечуючи таким чином необхідний соціальний стан – миропорядок.

Отже, правовий режим, як цілісна система, об'єднує в собі елементи правового регулювання (принципи, інструментарій та їх використання у певних соціальних відносинах), розповсюджується не тільки до будь-якого кола, а й до певного виду соціальної діяльності та до змісту визначеної дії, а також на суб'єкти та об'єкти (предмети), які через свій особливий статус або наявність певних властивостей підпадають під особливе регулювання і контроль з боку держави. Характер правового режиму залежить саме від специфіки суспільних відносин, тобто від конкретних видів діяльності, і саме тому правовий режим має конкретну, яскраво виражену цільову спрямованість. Далі розглянемо визначення специфіки режиму муніципально-правового регулювання у цілому.

У дослідженні специфіки режиму муніципально-правового регулювання важливим є виділити його елементи, серед яких: мета встановлення відповідного режиму – забезпечення функціонування місцевого самоврядування; регулювання суспільних відносин правовими засобами, які засновані на імперативному методі (*але додатково прямо або опосередковано за принципом субсидіарності певні муніципально-правові відносини також регулюються диспозитивним методом. – І.Г.*); чітко зазначені у законодавстві про місцеве самоврядування в Україні та нормативних актах правила поведінки або «режимні правила» [8, с. 270-272]. Правовий режим галузі права, на думку О.О. Долгополова, є сукупністю юридичних засобів регулювання – галузевий юридичний інструментарій, що опосередкований галузевим методом правового впливу та базується на принципах, що специфічні для даної галузі [9, с. 11].

Отже, режим муніципально-правового регулювання, як форма муніципально-правового регулювання, засновується на системі норм конституційного та муніципального права і містять дозволи, заборони, приписи та зобов'язання, які належать обов'язковому виконанню, а також надається суб'єкту муніципально-правових відносин право вибору або інші факультативні варіанти поведінки, що обумовлюють можливість діяти або не діяти на свій розсуд.

Дійсно, муніципальне право, як самостійну комплексну галузь, характеризують предмет, метод та принципи. Предмет муніципального права включає у себе групу однорідних суспільних відносин, що перебувають у сфері конституційно-правового регулювання та обумовлюють дії з реалізації права на місцеве самоврядування, які ведуть до різноманітної діяльності (як конституційно-направленої, так і у формі державно-приватного партнерства або співробітництва) органів місцевого самоврядування, самоорганізації населення, територіальних громад або індивідуальних осіб-жителів зазначених утворень.

Щодо методу як сукупності способів для забезпечення регулюючої дії муніципально-правових норм, то саме він є основою для виокремлення специфіки правових режимів відповідної галузі права. Сама первісна природа права обумовлює те, що всі галузі права застосовують із регуляторною метою єдині правові засоби, правові

механізми (як правило, поєднання в комплексному застосуванні типових ознак імперативного і позитивного методів правового регулювання, а саму диференціацію між галузями можна провести лише за ступенем практичного застосування того чи іншого засобу). У разі вирішення питання змісту поняття «режим муніципально-правового регулювання» потрібно враховувати характеристику принципів відповідної галузі, адже саме вони визначають напрями правового регулювання суспільних місцево-територіальних відносин.

Важливу роль у формуванні засад муніципально-правових режимів відіграють, по-перше, необхідність забезпечення публічних інтересів у рамках предмета муніципального права, що відображають в конкретних формах усі спектри інтересів у суспільстві, а по-друге, нормативно-правові акти державних органів та місцевого самоврядування, котрі містять режимні та правозастосовні норми. Сфера муніципально-правових відносин, що регулюється відповідним режимом, вирізняється особливою важливістю для суспільства, а тому нормативно-правові акти, які становлять правову основу режиму місцевого самоврядування (муніципальної влади), повинні мати чіткий механізм їх беззаперечної реалізації за допомогою чіткої регламентації порядку застосування муніципально-правових норм, системі відповідного контролю і моніторингу, роз'яснювальні заходи, відповідні санкції за порушення встановлених норм.

Отже, сукупність нормативно-правових та організаційно-правових заходів уявляє собою комплексний юридично закріплений режим муніципально-правового регулювання.

Тобто режим муніципально-правового регулювання, як цілісна система, об'єднує в собі елементи нормативно-правового регулювання (принципи, інструментарії тощо), застосовується в межах територіальної громади та її асоціацій, а також щодо учасників певного типу конституційно-правової соціально значимої поведінки, що обумовлює зміст визначеної дії – муніципально-правового відношення. Зазначений режим розповсюджується на суб'єкти та об'єкти (предмети), що через свій муніципально-правовий статус або наявність певних властивостей оборотоздатності підлягають спеціальному конституційно-правовому регулюванню і контролю з боку держави або територіальної громади.

Дане дослідження дає можливість охарактеризувати режим муніципально-правового регулювання.

По-перше, він встановлюється державою з метою регулювання суспільних правовідносин на місцевому рівні щодо володарювання на підставі конституційного закону шляхом визнання права на місцеve самовряду-

вання спільноти громадян (*не населення чи народу*: – І.Г.) в особі територіальних громад, а не в інших існуючих формах суб'єктів права.

По-друге, дозволяє регламентувати взаємодію місцевих державних органів та органів місцевого самоврядування на основі принципу розподілу владних (конституційно-правових) повноважень та компетенції з управління місцевими справами із збереженням імперативного методу у сфері делегування адміністративних функцій (надання адміністративних послуг) на місцевий територіальний рівень.

По-третє, на сьогодні муніципально-правове режимне регулювання доповнюється елементами диспозитивного методу, зокрема, у сфері державно-приватного партнерства (договору про співробітництво, ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державно-приватне партнерство») та ініціатив з боку територіальних громад і органів самоорганізації населення.

По-четверте, реалізація режиму муніципально-правового регулювання характеризується нормативно-правовим визначенням чітких та обов'язкових (зобов'язуючих) правил як для самоврядних суб'єктів – представницьких органів місцевого самоврядування, самоорганізації населення, територіальної громади та її жителів, так і для владних місцевих органів – місцевих державних органів та виконавчих органів місцевого самоврядування. В останньому випадку це необхідно для запобігання публічному конфлікту інтересів, обумовлених місцевими ознаками, з метою відвернення дискредитації державної влади на місцевому територіальному рівні.

По-п'яте, режим муніципально-правового регулювання не має самостійного механізму примусу, а тому зазначений режим забезпечується встановленням санкцій (за виконання або невиконання статутних, або інших правил проживання чи діяльності в межах певної територіальної громади) шляхом їх визначення у нормах адміністративного, цивільного, господарського, фінансового або кримінального законодавства.

Таким чином, режим муніципально-правового регулювання є цілісною системою засобів регулювання конституційно-визначеного права на місцеve самоврядування як найважливішого для сталого розвитку держави в умовах збереження територіальної цілісності та єдності її громадян – жителів територіальних громад, котрі перебувають у різноманітних суспільних відносинах, що є предметом муніципального права і в засадах побудови яких покладені принципи місцевого самоврядування, та засвідчується думками вітчизняних правознавців-муніципалістів [10].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Теория права / Сергей Сергеевич Алексеев. – М.: БЕК, 1995. – 320 с.
2. Административное право: учебн. для вузов / Демьян Николаевич Бахрах. – М.: Изд-во ВЕК, 1999. – 368 с.
3. Советский энциклопедический словарь / [гл. ред. А.М. Прохоров]. – 3-е изд. – М.: Советская энциклопедия, 1985. – 1600 с.
4. Правовые режимы (теоретический аспект): дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.01 / Эмма Файсаловна Шамсумова. – Екатеринбург: [Урал. юрид. ин-т МВД России], 2001. – 213 с.
5. Матузов Н.И. Правовые режимы: вопросы теории и практики / Н.И. Матузов, А.В. Малько // Правоведение. – 1996. – №1. – С. 16-29.
6. Правовідносини за участю органів внутрішніх справ у надзвичайних ситуаціях: теоретико-правовий аспект: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.01 / Андрій Сергійович Спаський. – Х., 2007. – 287 с.
7. Структура советского права / Сергей Сергеевич Алексеев. – М.: «Юрид. лит.», 1975. – 264 с.
8. Адміністративне право України. Академічний курс: Загальна частина: підруч.: у 2 т.: Т. 1 / [ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова)]. – К.: «Юридична думка», 2004. – 584 с.
9. Теоретические основы административно-правовых режимов оборота оружия и взрывчатых веществ в Российской Федерации: моногр. / Александр Александрович Долгополов – М.: ВНИИ МВД России, 2006. – 64 с.
10. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні / За ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. – К.: Атіка, 2007. – 864 с.