

НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ ПРИНЦИПИ ФОРМУВАННЯ ГАЛУЗІ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА ТА ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ: онтологічний аспект

Галіахметов І.А.,

кандидат юридичних наук, доцент
кафедри правового регулювання економіки
ДВНЗ „Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана”

У статті автор досліджує онтологічний аспект формування муніципального права та законодавства України.

Ключові слова: принцип права, муніципальне право, муніципальне законодавство.

В статье автор исследует онтологический аспект формирования муниципального права и законодательства Украины.

Ключевые слова: принцип права, муниципальное право, муниципальное законодательство.

The author researches (find out) an ontological aspect of becoming of the municipal law branch and the legislation of Ukraine.

Keywords: principle law, municipal law, municipal legislation.

На даний момент часу в галузі системи права накопичено значна кількість питань, вирішення яких потребує як правової наукової, так і юридичної практики (особливо правотворчого і правозастосовного напрямку). Уявляється, що «повноцінне» опрацювання зазначених питань можливе тільки за консолідованим підходом, тобто за прискіпливою увагою до них з боку представників загальнотеоретичного, так і галузевих юридичних напрямків.

Системі права у вітчизняній радянській доктрині було присвячено три дискусії (1938-1940; 1955-1958; 1982-1985 роки)¹Прим..

В теперішній час потрібно говорити про наявність четвертого етапу активізації національного інтересу до питань системи права та визначення місця в ній муніципального права. Зміст і значення муніципального права часом розцінюється далеко не адекватно, часто ускладнюють, хоча, як для спеціалістів, так і для багатьох із тих, хто займається науковим дослідженням зазначеної галузі, є очевидні ті обставини, що визначають його об'єктивну необхідність. І вони однакові як для України, так і для будь-якої сучасної демократичної держави.

Як відомо за сучасною системою права в Україні закріпилося галузеве сприйняття, що засноване на деякому покажчику розподілу (тобто класифікації) правових норм. Підставою для формування галузевих норм права був визнаний матеріальний критерій – предмет правового регулювання. У цілому в якості галузевоутворюючих факторів, окрім матеріального і формально-юридичного покажчика секторного уособлення права, застосовують ще: мету правового регулювання; принципи права [1, с. 29-30]; спеціальний понятійно-категоріальний апарат; самостійний склад учасників правових відносин; історичний тип правової галузі.

І якщо державне (конституційне) право уявляє собою загальну правову галузь, то питання визначення муніципального права як особливої (спеціальної) галузі постає ще дискусійним.

Науковою метою написання зазначеної статті є дослідження онтології муніципального права в період становлення (1980-1990 роки), що пояснює чи існують підстави щодо його формування та функціонування в системі права як самостійної галузі й законодавства на сучасному етапі розвитку України.

Дослідженню норм-принципів муніципального права і законодавства, насамперед, принципів права місцевого самоврядування, присвячені праці багатьох українських та іноземних учених, а саме: М.О. Баймуратова, О.В. Баганова, М.П. Орзіха, О.Ф. Фрицького, М.Ф. Ма-

лікова, А.І. Черкасова, Є.І. Колошина та ін.

Отже, дуалістична концепція права в ході зазначеної дискусії виявляє себе у «передумові» постановки питання про комплексні утворення права і законодавства, що з позиції сучасної правової думки розглядає муніципальне право саме як комплексну правову галузь та систему законодавства. Виділ у складі системи права так би мовити комплексних галузей [2, с. 22, 23] не дозволяє відносно (умовно) уособити в зазначених галузях відокремлений (самостійний) предмет правового впливу.

Так на думку С.С. Алексєєва, існує «... сталий зв'язок між галузями, за яким ядро правової системи утворюють профільюючі галузі на чолі з державним правом; у безпосередній єдності з ними функціонують процесуальні і спеціальні основні, а на їх основі комплексні галузі, – такий зв'язок характеризує існування права як єдиного, цілісного організму, що забезпечує складений, всебічний, юридично узгоджений вплив на суспільні відносини» [3, с. 215]. Потрібно зазначити, що відсутність визначеної «складності (комплексності)» не завжди означає відсутність структурних елементів права. Зазначена неузгодженість засвідчує лише про неналежну змістовну якість нормативної юридичної тканини.

С.С. Алексєєв дуже ретельно і конструктивно опрацював питання про ієрархію галузей права. На думку вченого, систему «... права в цілому можна охарактеризувати як таку, що базується на одній основі й яка випливає із декількох автономних центрів ряду галузей, котрі утворюють єдиний правовий організм... Будь-яке угруповання галузей... права повинне виражати ті реальні зв'язки, які характерні для його структури. Та класифікація галузей, яка віддзеркалює існування її різновидів (профільюючі, процесуальні, спеціальні, комплексні), уявляє собою загальне і головне їх угруповання» [3, с. 216, 217]. При цьому у нього чітко простежується дуже розповсюджена в теперішній час ідея про горизонтальне співвідношення матеріального і процесуального права.

С. С. Алексєєв зазначив і на можливість існування в праві комплексних галузей. В останні роки такі галузі пропонують виділяти надзвичайно багато. На нашу думку, до їх числа в принципі може бути віднесений будь-який комплекс (сума), яка представлена юридичними нормами, законодавством.

Тому С.С. Алексєєв звернув увагу на питання про співвідношення системи права і законодавства. «Система законодавства виражене у наявності певних галузей і підгалузей, тобто реально відокремлених галузей законодавства. А така відокремленість неможлива, безумовно, якщо вона не віддзеркалює певні особливості в змісті правового регулювання... Суть питання полягає в тому, що формування галузі законодавства свідчить про наявність відомих особливостей у змісті правового

¹ Прим.Див.: К дискуссии о системе права // Сов. государство и право. – 1940. – №9; Обсуждение вопросов системы советского права и социалистической законности // Сов. государство и право. – 1958. – №11; Материалы «круглого стола» журнала «Советское государство и право» // Сов. государство и право. – 1982. – №6.

регулювання і, як слідє, в самій структурі права. Навіть мова йде не про просту сукупність нормативних актів, що присвячені одному предмету... а саме про галузі законодавства, які спаяні внутрішньою єдністю, передусім кодифікованими актами, нормативними узагальненнями» [2, с. 15-23]. Але на нашу думку, виокремлення галузей законодавства відбувається навіть у тому випадку, коли воно не обумовлене будь-якими спеціально-науковими факторами чи кількістю «певних особливостей у змісті», і є природним віддзеркаленням ускладнення системи законодавства, що еволюціонує.

По відношенню до галузей законодавства, навпаки, слід відмітити, що навіть самі дані нормативного характеру (Господарський кодекс України, Митний кодекс України, законодавство про місцеве самоврядування в Україні, що засноване на основі п.1 розділу V Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4]) свідчать про наявність в них комплексних формувань. Саме тому існування в законодавстві комплексних утворень і виділ галузевих конструкцій у праві дотепер потребує орієнтованих, направляючих дій нормотворців та правозастосовних позицій. Хоча з цих причин виділ самих комплексних галузей права не є конструктивним, адже фактичне виокремлення комплексної «галузі» права залежить лише від інтересу відповідного спеціаліста та його бажання «відкрити» нове відгалуження в праві.

Визнання за муніципальним правом галузевої ознаки в системі права об'єктивно потребує відповіді на питання про співвідношення системи його інститутів і законодавства про місцеве самоврядування в Україні. Адже система правових інститутів зазначеної галузі і законодавства пересікаються, але не співпадають. Таке сполучення має місце на прикладі співвідношення принципів муніципального права з основними засадами законодавства про місцеве самоврядування в Україні.

Дійсно до системи же законодавства можуть бути включені положення не тільки юридичної, але навіть і не власне соціальної видової належності (наприклад, технічні норми). Надалі потрібно наголосити, що актуальним залишається опрацювання функціональної і загальноспеціальної класифікації правових норм одночасно з дослідженням питання про структуру, систему та систематику права. За роз'ясненням радянського вченого О.Ф. Черданцева, «... норми, що регулюють певний вид або рід суспільних відносин, виконують різні функції в регулюванні не всього суспільного ладу в цілому, а лише його окремих елементів... Така функціональна спеціалізація передбачає і тісні функціональні зв'язки... поміж... нормами права. Ці зв'язки цементують інститути, галузі права... В системі права є і своєрідний механізм «саморегулювання», наявність якого обумовлює існування... зв'язків управління, координації. Роль такого механізму грають норми щодо норм: колізійні, дефінітивні і оперативні. Ці норми спеціальної дії, вони не регулюють безпосередньо суспільні відносини, а лише приписують певне відношення до інших норм» [5, с. 15, 12].

На нашу думку, потрібно додати, що до числа зазначених пов'язаних, механізмуютьоруючих норм ще і ті норми, які можна назвати засновницькими (установчими). Їх також прийнято називати нормами-принципами, а іноді установчими.

Разом із тим муніципальне право є більш різноманітним, ніж система законодавства про місцеве самоврядування в Україні, що є видовим «набором» об'єктивних показників правових норм. Муніципальне право включає не тільки правові правила поведінки, що не відображені в писаній формі вираження права (місцеві звичаї, певні звичаєвості, що панують всередині територіальної громади), але й інший нормативний юридичний матеріал (статути територіальних громад; в попередні

часи цехові та інші норми). З цих позицій система законодавства про місцеве самоврядування може бути ширшою системи інститутів зазначеної галузі тільки в тому випадку, якщо у відповідній конкретно-історичній державі визнаються тільки писані форми вираження права.

«... Між тим в реальній дійсності... система законодавства в меншій мірі об'єктивна, ніж система права, оскільки саме вона реагує на прогресивні структурні зміни в державному і суспільному житті» [6, с. 60], а тому Р.З. Лившиц критикуючи галузеву модель системи права, серед породжених такою недоліків наголошував на той підхід, згідно з яким різниця між галуззю права і галуззою законодавства розглядається з позиції невідповідності існуючого належному. Із зазначеного підходу слідє, що «... в галузі права концентрується логіка, обґрунтованість, чіткість, словом, як все повинно бути в ідеалі (курсив наш. – І.Г.), в галузі ж законодавства – як фактично отримане у законодавця, не все логічно і обґрунтоване. Якщо галузь права і галузь законодавства співвідносяться – добре, а якщо ні – тим гірше для галузі законодавства, що відійшла від свого... еталона... Дослідники тримаються за прийняту систему галузей права, хоча життя давно її «перешагнуло» [7, с. 28, 29].

Згідно з думкою В.К. Мамутова, система права носить по відношенню до системи законодавства похідний характер, а тому дослідження повинно бути зведене лише до пізнання суті чинного законодавства. На нашу думку, існування муніципального права не може бути обґрунтовано систематизацією права про місцеве самоврядування, адже, навіть «...характеризуючи право як явище, одного порядку із «законом», не можна інтерпретувати... єдність таким чином, що будь-які закони, інші правові акти або їх сукупності самі по собі утворюють право» [8, с. 91].

Не можна погодитись з поглядами, що розвиток системи права і системи законодавства через реалізацію комплексного підходу в правовому регулюванні не існує. Таку думку відстоєє російський вчений О.О. Красавчиков, який зазначав, що «... галузей законодавства рівно стільки, скільки галузей права... Немає ні тільки «комплексних галузей» права, але і «комплексних галузей» законодавства» [9, с. 69].

На нашу думку, стосовно муніципального права як сучасної комплексної галузі та законодавства можна сформулювати наступні тези, а саме:

по-перше, сучасна еволюція правотворчості характеризується посиленням кількісно прийняттям комплексних правових актів у різноманітних сферах суспільного життя, що одночасно формує єдиний підхід у регулюванні на основі пов'язаних, установчих норм. Саме встановлення самостійного предмету правового регулювання і методу – як похідного критерію розмежування галузей, що засновується на формулі «спочатку, що регулюється, а потім як регулюється» підтверджує відокремленість муніципального права, а його самостійний розвиток підтверджується генетичним (природним) походженням права громади на самоврядування. Одночасно, потрібно зауважити, що дійсно класично «... галузей права нараховується півтори десятки, а методів зазвичай зазначається два (автономний і гетеромію)» [10, с. 101]. Однак ми говоримо про нову якість сучасності, а саме про систему права як комплексного регулювання суспільних відносин, в основі ініціації яких є форма «територіальна громада» самоврядного типу, що потребує визначення свого статусу та встановлення відносно до чинного законодавства належних правових режимів;

по-друге, градація та розмежування в системі права на нову галузь, як муніципальне право, не призведе за собою необґрунтовано уособлення юридичної доктрини, практики чи віддаленню різних напрямів права один від одного. Адже спеціалізація з муніципальної юри-

спруденції не ускладнює адаптацію нових норм до динаміки юридичної регламентації й є умовною. Дійсно, «... Фактично галузь не складає основної структурної частини системи права... Галузей як таких в праві немає... Заперечуючи внутрішній поділ права на галузі, ми не заперечуємо наявність системи права... Але не слід зводити до абсолюту традиційні галузі... Потрібно розуміти їх умовний характер... Це розкріпачить науку, зробить її більш корисною для практики, відкриє нові шляхи її розвитку» [11, с. 94, 95]. З частини критики галузевої конструкції думка Ц.А. Ямпольської уявляється нам обгрунтованою.

Структура муніципального права і законодавства про місцеве самоврядування в Україні мають тотожні риси: наявність складових частин; можливість розгляду з ієрархічних позицій; визначаюча значимість правових принципів; цілеспрямованість на узгодження, на впорядкування актів регулювання поведінки юридичних суб'єктів; змістовна багатоманітність; взаємопов'язаність із «зовнішньою» правовою формою. Разом із тим, структурна побудова системи інститутів муніципального права і зазначеної системи законодавства не співпадають і співпадати не можуть з причин своєї суті, змістовної різниці.

Дійсно, по-перше, муніципальне право необхідне як спосіб, правові механізми якого забезпечують оптимізацію державного управління. Не має значення як виникають інститути муніципального права в різних державах – шляхом самозбереження первісно існуючих територіальних областей, що були об'єднані в централізовані держави (США, Англія, Швейцарія) і які делегували центральним органам цих держав частину своїх повноважень, або шляхом делегування «зверху» місцевим органам централізованої держави «самоврядних» функцій (Франція, Німеччина, Росія, Україна²Прим.), або комбінованим способом із використанням обох зазначених шляхів (Іспанія, Мексика, Аргентина). В будь-якому випадку сучасна демократична держава не може забезпечити оптимальне управління економічними і соціальними процесами, якщо не гарантує існування муніципально-правових відносин. Децентралізація рішень – от важливий спосіб збільшення ефективності управлінської діяльності. Адже, якщо мова йде про демократичну державу, то вона «спускає» повноваження на той рівень, де їх застосування дає найбільші результати з точки зору загальних інтересів населення. Це, у свою чергу, передбачає децентралізацію рішень з питань, які потребують безумовного врахування місцевих умов і можливостей, прийомів, методів, підходів до справи.

По-друге, муніципальне право необхідне як одна із форм здійснення політичних прав і свобод громадянина. Європейська хартія місцевого самоврядування [12], передбачає, що право громадян брати участь в управлінні державними справами, відноситься до демократичних принципів, із положень впливає, що зазначене право безпосередньо може бути здійснене саме на місцевому рівні.

В принципі децентралізація управління можлива в будь-якій державі – як в демократичній, так і в тоталітарній. Будучи складною системою управління, держава за будь-якої форми правління і політичному режимі не може не допускати певної автономії своїх підсистем, зокрема структурованих по вертикалі. Однак в тоталі-

тарній державі (і це доказано досвідом багатьох країн, зокрема Союзу РСР) децентралізація аніколи не була послідовною і закінченою. Вона потребує дотримання стандартів там, де необхідна творчість, і тому для маси людей, що живуть «на місцях», призводить до обмежень в побуті їх життя, одноманітності зовнішніх умов існування. Навпроти, децентралізація в демократичній державі, що розширяє участь в управлінні населення та використовує його досвід і знання місцевих особливостей, сприяє різноманіттю життєвих умов, укладу життя на різних територіях, і в кінцевому результаті – свободі і повноті реалізації життєвих прагнень.

Забезпечуючи демократичну децентралізацію управління, муніципальні правові інститути утворюють собою особливий режим народовладдя. Суть же його – у владі місцевого самоврядування в справах місцевого значення, що здійснюється громадянами (а по деяким випадкам, іноземними громадянами і особами без громадянства) безпосередньо і через виборні органи, в межах закону, але без втручання центральної влади, а в кращому випадку і без «дублювання повноважень» з боку місцевих державних органів.

Отже, система муніципального права може бути представлена наступними структурними елементами: статутне право; нормативно-договірне право; територіальні місцеві норми-звичаї та торгові звичаєвості; норми, що виражають релігійні нормативи територіальної громади. Склад юридичних джерел для муніципального права доволі типовий для загальноправового середовища: по-перше, ця галузь закономірно присутня в національній правовій системі; по-друге, заснована на правових першоджерелах писаного права – Конституції; по-третє, пов'язана з державним механізмом; по-четверте, форма вираження муніципальних норм носить константний характер і співпадає цілком з формою національної (конституційної) норми.

Також потрібно зауважити, що муніципальне право засноване на загальноправовій спільності (головними елементами якої є інтерес, воля і цілі) народу і окремої її частини (населення)³Прим.–територіальних громад, та може бути імplementоване в систему права України через призму «правових принципів», що як ідеї аксіоматичного характеру знаходять своє віддзеркалення в межах уявленої моделі – комплексної правової галузі. Адже саме у формі вираження та принципових зрізах уявляються нам найбільш адекватні критерії з вирішення питання про структурну побудову муніципального права.

Муніципальне право України не тільки цілісне нормативне галузеве утворення інкорпоративного типу (кодифікація не потрібна), але має сталу архітектоніку, засновану на принципах місцевого самоврядування. Якщо конституційні норми мають прив'язку до фундаментальних публічних інтересів громадян, їх загальних форм вираження, то муніципальні правові норми – до інтересів розвитку громадян, які здатні самостійно організуватися у формі їх колективної спільності як територіальна громада (або інша форма спільності населення) та брати участь у вирішенні питань місцевого значення. В підтвердження ідеї про муніципальне право як галузь і законодавство, зокрема, можна звернутися до традицій європейського права, де право розглядалося не як звичайна сукупність юридичних норм, а як модель соціальної організації [13, с. 55].

² Прим. Потрібно зауважити, що Україною за часи незалежності втілювалися дві різні концепції розвитку місцевого самоврядування: перша до 1996 року і друга з моменту прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в 1997 році.

³ Прим. Єдиною спільністю населення в сучасній демократії є народ, який проявляє себе через принцип народного суверенітету, але ця спільнота конститутивно виявляє себе через розміри і устрій механізму голосування (на загальнодержавному або місцевому рівнях).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Аржанов М.А. О принципах построения системы советского социалистического права [Текст] / Михаил Александрович Аржанов // Сов. государство и право. – 1939. – №3.
2. Алексеев С.С. Отрасли советского права: проблемы, исходные положения [Текст] / Сергей Сергеевич Алексеев // Сов. государство и право. – 1979. – №9.
3. Алексеев С.С. Структура советского права [Текст] / Сергей Сергеевич Алексеев. – М.: «Юрид. лит.», 1975. – 264с.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року №280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – Ст.170.
5. Черданцев А.Ф. Системообразующие связи права [Текст] / Александр Фёдорович Черданцев // Сов. государство и право. – 1974. – №8.
6. Знаменский Г.Л. Система советского права и перспективы её развития: Круглый стол журнала «Советское государство и право» [Текст] / Георгий Львович Знаменский // Сов. государство и право. – 1982. – №8.
7. Лившиц Р.З. Отрасль права – отрасль законодательства [Текст] / Роман Зиновьевич Лившиц // Сов. государство и право. – 1984. – №1.
8. Мамутов В. К. Система советского права и перспективы её развития: Круглый стол журнала «Советское государство и право» [Текст] / Валентин Карлович Мамутов // Сов. государство и право. – 1982. – №6.
9. Красавчиков О.А. Система права и система законодательства (гражданско-правовой аспект) [Текст] / Октябрь Алексеевич Красавчиков // Правоведение. – 1975. – №2.
10. Шеремет К.Ф. Система советского права и перспективы её развития: Круглый стол журнала «Советское государство и право» [Текст] / Константин Филиппович Шеремет // Сов. государство и право. – 1982. – №7.
11. Ямпольская Ц.А. Система советского права и перспективы её развития: Круглый стол журнала «Советское государство и право» [Текст] / Цецилия Абрамовна Ямпольская // Сов. государство и право. – 1982. – №6.
12. Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15.07.1997 року №452/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №38. – Ст.249.
13. Давид Р. Основные правовые системы современности [Текст]: Перевод с франц. д.ю.н., проф. В.А. Туманова / René David. – М. Прогресс, 1988. – 358с.