

УДК 352.075.1 (477)

## ДЖЕРЕЛА МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА: ПОНЯТТЯ І СИСТЕМА

### MUNICIPAL LAW SOURCES: THE CONCEPT AND SYSTEM

**Наумова К.І.,**

*здобувач кафедри державного будівництва та місцевого самоврядування  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

В статті надано загальну характеристику джерел муніципального права України, їх ролі в правовому регулюванні суспільних відносин.

Під системою джерел муніципального права запропоновано розуміти узгоджену сукупність форм зовнішнього закріплення правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають у процесі організації й функціонування органів публічної влади, що представляють інтереси не всього суспільства, а окремої територіальної громади. До неї, крім нормативно-правових актів, включено судовий прецедент та судову практику, нормативно-правові договори перш за все міжнародно-правового характеру, правовий звичай, правова доктрина і принципи права.

**Ключові слова:** джерела права, муніципальне право, нормативно-правовий акт, місцеве самоврядування.

В статье дана общая характеристика источников муниципального права Украины, их роли в правовом регулировании общественных отношений.

Под системой источников муниципального права предложено понимать согласованную совокупность форм внешнего закрепления правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации и функционирования органов публичной власти, представляющих интересы не всего общества, а отдельной территориальной громады. В нее, кроме нормативно-правовых актов, включены судебный прецедент и судебная практика, нормативно-правовые договоры, прежде всего международно-правового характера, правовой обычай, правовая доктрина и принципы права.

**Ключевые слова:** источники права, муниципальное право, нормативно-правовой акт, местное самоуправление.

This article contains general information about the sources of municipal law of Ukraine, their role in the legal regulation of social relations.

The system of sources of municipal law is proposed to realize a coherent set of forms of external fixing of legal rules governing social relations arising in the process of organization and functioning of the public authorities representing the interests of separate territorial community. This system include, besides regulation acts, judicial precedent and case law, legal treaties, primarily international, legal customs, law doctrine and principles of law.

**Key words:** sources of law, municipal law, legal act, local self-government.

**Постановка проблеми.** Проблеми теорії місцевого самоврядування та її реалізації на практиці вже багато десятиріч перебувають у центрі уваги представників юридичної науки і практики. І хоча інтерес до вказаної проблематики то загострював-

ся, то згасав залежно від особливостей відповідного історичного етапу розвитку суспільства, слід відзначити його постійну наявність, яка пояснюється об'єктивною значущістю самого суспільного інституту місцевого самоврядування, яке посідає

важливе місце в загальній структурі управління суспільством.

Увесь цей час у центрі уваги науковців і практиків перебуває питання про шляхи і форми оптимального поєднання централізованих і децентралізованих заasad в управлінні державою. У Конституції України закріплено систему народовладдя, яка заснована на нових концептуальних положеннях, що включають не тільки поділ державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, але й поділ системи організації публічної влади на державну і владу територіальної громади, що є самостійною і організаційно відокремленою від системи органів державної влади.

Проте жодна публічна влада не зможе бути ефективною без можливості регулювання відповідної сфери суспільних відносин шляхом встановлення обов'язкових до виконання вимог як загального, так і індивідуального характеру. Саме тому встановлення належного правопорядку в державі та забезпечення режиму законності, реалізації принципів правової і соціальної держави потребує визначення юридичної форми тих правил поведінки, що встановлюються територіальною громадою безпосередньо або її представниками, порядку їх вироблення і закріплення, місця в системі джерел права.

**Стан дослідження теми.** Питання правотворчої і правореалізаційної діяльності інститутів місцевого самоврядування ставали предметом дослідження багатьох вітчизняних вчених, серед яких В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, І.П. Голосніченко, Е.Ф. Демський, Є.В. Додін, С.Д. Дубенко, В.В. Зуй, Р.А. Калужний, В.М. Кампо, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, В.В. Копейчиков, О.Л. Копиленко, В.І. Кравченко, В.В. Кравченко, Є.Б. Кубко, Н.М. Мироненко, Н.Р. Нижник, Н.М. Оніщенко, П.М. Рабінович, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов, С.Г. Серьогіна, О.Ф. Скаун, О.Ф. Фрицький, В.В. Цветков, В.М. Шаповал, В.К. Шкарупа, Л.П. Юзьков, О.І. Юшик; російські вчені Г.В. Атаманчук, І.Л. Бачило, Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарев, Ю.О. Тихоміров, В.Є. Чиркін та інші.

Слід констатувати, що з проблематики місцевого самоврядування та правових форм реалізації повноважень його органів і посадових осіб накопичено значний обсяг наукових праць. Проте питання про систему джерел муніципального права України, їх ролі в правовому регулюванні суспільних відносин предметом спеціальних наукових досліджень не ставали, що вказує на актуальність статті.

**Виклад основного матеріалу.** У вітчизняній юридичній літературі (так само як у радянській і в російській) поняття «система джерел права» розуміється переважно як сумативна система [1, с. 42]. Проте, на наше переконання, такий підхід є недостатньо вірним. Оскільки система юридичних джерел права постає у вигляді цілісної, органічної, самоорганізуючої системи лише тоді, коли джерела права починають розглядатися вченими-юристами в їхніх взаємозв'язках і ієрархії як певна впорядкована цілісність, намагаючись подолати притаманні їм

колізії, коли стає можливим виділити існування між юридичними джерелами права різних типів зв'язків [1, с. 23].

Системність джерел позитивного права споконвічно «закладена» в самій їх природі і в їх характері як правових феноменів, існуючих і функціонуючих не окремо, не ізольовано один від одного, а в тісному взаємозв'язку і взаємодії один з одним. Це означає, що до вивчення джерел права в цілому і джерел муніципального права зокрема, слід підходити не як до окремо взятих чи таких, що знаходяться в простій, механічно створеній сукупності правових інститутів, а як до природним шляхом сформованої, цілісної системі [2, с. 98–99].

Крім джерел національної правової системи в цілому, можуть бути виокремлені джерела певних підсистем, окремих елементів національного права. Так, на цій підставі можна назвати джерела конституційного, цивільного, адміністративного, муніципального права тощо. Як з цього приводу підкреслюється в юридичній літературі, термін «система джерел права» використовується не лише для фіксування сукупності джерел права певної національної правової системи, але і в рамках окремої галузі [1, с. 94]. Так, наприклад, В.В. Погорілко і В.А. Федоренко під системою джерел конституційного права України розуміють «сукупність взаємопов'язаних і взаємообумовлених конституційних, законодавчих, підзаконних та локальних нормативно-правових актів, що є зовнішньою волею Українського народу і політики держави». Вони доповнюють це визначення тим, що система джерел конституційного права України утворюється різноманітними за своєю правовою природою джерелами конституційного права України, що перебувають між собою в генетичних, структурних і функціональних зв'язках [3, с. 9]. Аналогічний підхід можна використати для виокремлення системи джерел муніципального права.

Слід підкреслити, що в цьому разі не йдеться про систему права або ж про «повноцінну» правову систему в межах того чи іншого суб'єкта. Це пояснюється хоча б тим, що суб'єкти муніципального права не володіють правом прийняття кримінальних, цивільних, кримінально-процесуальних, цивільно-процесуальних і деяких інших правових норм, без яких немає і не може бути нормальної в загальноприйнятому сенсі системи права або ж правової системи. Отже, система муніципального права, як і будь-яка інша окрема галузь правового регулювання, не є самодостатньою. Мається на увазі лише обмежена рамками правотворчої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування «система нормативних правових актів» або «система законодавства». Виступаючи щодо системи законодавства як частина щодо цілого, система муніципальних нормативних правових актів або система законодавства суб'єктів місцевого самоврядування проявляється як сукупність взаємопов'язаних між собою і таких, що взаємодіють одна із одною, окремих підсистем.

Серед джерел муніципального права в Україні, яка тяжіє до країн континентальної правової сім'ї,

центральне місце посідає нормативно-правовий акт – офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженими суб'єктами нормотворчості, який встановлює, змінює чи скасовує норми права.

В системі нормативно-правових актів, що врегульовують відносини у сфері місцевого самоврядування, найвищу юридичну силу має Конституція, яка розглядається як Основний закон.

Конституція України встановлює межі для законодавця: визначає параметри для подальшого нормативного регулювання й унеможливує необгрунтоване втручання держави у сферу компетенції місцевого самоврядування. З огляду на важливість цього інституту для становлення й розвитку суспільства порядок визначення його засад віднесено ст. 92 Конституцією України до виключної сфери законодавчого регулювання [4, с. 113].

Наступний щабель в ієрархії нормативно-правових актів займають закони, які приймаються парламентом і мають вищу юридичну силу в порівнянні з нормативними актами інших державних органів. Закони розрізняються за своїм змістом, формою, юридичною силою і порядком прийняття. Найбільш важливими в системі джерел муніципального права є такі: Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [5, ст. 170]; Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III [6, ст. 175]; Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 року № 2487-VI [7, ст. 491]; Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року № 93-IV [8, ст. 290] тощо.

В низці зарубіжних країн особливе значення в регулюванні окремих сфер (у тому числі місцевого самоврядування) мають нормативні акти, які приймаються центральними органами виконавчої влади (урядом, міністерствами, відомствами) в порядку здійснення ними делегованих парламентом законодавчих повноважень (делеговане законодавство), тобто такі акти за юридичною силою займають одну ланку із законами. В Україні роль таких нормативно-правових актів свого часу виконували декрети Кабінету Міністрів України, зокрема Декрет Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» від 20 травня 1993 року № 56-93 [9, ст. 336], втім наразі із набранням чинності Податковим кодексом України [10] (01.01.2011) він втратив силу.

Система нормативних актів включає також інші підзаконні акти, прийняті центральними і місцевими органами виконавчої влади (регламенти, накази,

інструкції тощо). Такі акти мають бути заснованими на законах, покликани конкретизувати їх зміст та які не можуть їм суперечити. Це Укази Президента України «Про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні» від 24 червня 2010 року № 723/2010 [11, ст. 699]; «Про День місцевого самоврядування» від 25 листопада 2000 року № 1250/2000 [12]; постанови Верховної Ради України, зокрема «Про Рекомендації парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування» від 15 грудня 2005 року № 3227-IV [13, ст. 144]; «Про рекомендації парламентських слухань про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування» від 5 червня 2003 року № 939-IV [14, ст. 369]; постанови Кабінету Міністрів України – Питання посилення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з підготовки та прийняття нормативно-правових актів від 23 травня 2009 року № 531 [15, ст. 1355]; Типовий регламент місцевої державної адміністрації в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2007 року № 1270, абзац другий п. 58 якого передбачає, що в разі, коли проект розпорядження стосується розвитку конкретної адміністративно-територіальної одиниці або інтересів окремої територіальної громади, такий проект надсилається відповідному органу місцевого самоврядування для розгляду і внесення пропозицій [16, ст. 3072] тощо.

Окрему ланку серед нормативно-правових актів займають локальні нормативно-правові акти – статuti територіальних громадян, регламенти місцевих рад, положення про символіку територіальної громади та інші акти, які приймаються органами і посадовими особами місцевого самоврядування.

Втім, правотворчість на сучасному етапі не вичерпується діяльністю по розробці та виданню нормативно-правових актів. Нового значення набувають інші способи правовстановлення: судовий прецедент та судова практика (для муніципального права особливого значення набувають практика органу конституційної юрисдикції і Верховного Суду України), нормативно-правові договори, перш за все міжнародно-правового характеру, правовий звичай, правова доктрина і принципи права.

**Висновки.** Отже, система джерел муніципального права України представляє собою узгоджену сукупність форм зовнішнього закріплення правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають у процесі організації й функціонування органів публічної влади, що представляють інтереси не всього суспільства, а окремої територіальної громади.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Тополевський Р.Б. Системні зв'язки юридичних джерел права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Р.Б. Тополевський. – Харків, 2004. – 204 с.
2. Марченко М.Н. Источники права / Н.М. Марченко. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 760 с.
3. Погорілко В., Федоренко В. Джерела конституційного права України: поняття, види і система // Право України. – 2002. – № 3. – С. 8–16.
4. Любченко П.М. Місцеве самоврядування в системі інститутів громадянського суспільства: конституційно-правовий аспект : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / П.М. Любченко ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2007. – 436 с.

5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
6. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33 (17.08.2001). – Ст. 175.
7. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 року № 2487-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 35–36 (10.09.2010). – Ст. 491.
8. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року № 93-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 40 (04.10.2002). – Ст. 290.
9. Декрет Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» від 20 травня 1993 року № 56–93 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 30 (27.07.93). – Ст. 336.
10. Податковий кодекс України 2 грудня 2010 року № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14 (08.04.2011). – Ст. 112; Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 15–16 (22.04.2011). – Ст. 112; Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 17 (29.04.2011). – Ст. 112.
11. Указ Президента України «Про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні від 24 червня 2010 року № 723/2010» // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – № 21 (05.07.2010). – Ст. 699.
12. Указ Президента України «Про День місцевого самоврядування» від 25 листопада 2000 року № 1250/2000 /// Голос України. – 2000. – № 226 (07.12.2000).
13. Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування» від 15 грудня 2005 року № 3227-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 16 (21.04.2006). – Ст. 144.
14. Постанова Верховної Ради України «Про рекомендації парламентських слухань про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування» від 5 червня 2003 року № 939-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46 (14.11.2003). – Ст. 369.
15. Постанова Кабінету Міністрів України «Питання посилення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з підготовки та прийняття нормативно-правових актів» від 23 травня 2009 року № 531 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 40 (09.06.2009). – Ст. 1355.
16. Типовий регламент місцевої державної адміністрації у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2007 року № 1270 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 83 (12.11.2007). – Ст. 3072.