

МІСЦЕ ТА РОЛЬ СТАТУТІВ У СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

Басея Л.В.

старший викладач Запорізького національного технічного університету

Анотація

У статті досліджено місце та роль статуту територіальної громади в системі джерел права та їх особливості серед локальних нормативно-правових актів.

Ключові слова

Статут, джерело, джерело права, форма права, місцеве самоврядування, статут територіальної громади.

Аннотация

В статье исследованы место и роль устава территориальной громады в системе источников права и их особенности среди локальных нормативно-правовых актов.

Ключевые слова

Устав, источник, источник права, форма права, местное самоуправление, устав территориальной громады.

Annotation

The article deals with the research of the position and function of charters of local community in the system of law sources and its peculiarities in the system of local standard acts.

Key words

Charter, source, law source, law form, local government, charter of local community.

I. Вступ

Україна – це високоурбанізована країна. Великі міста України мають вищий творчий та економічний потенціал, відіграють провідну роль у житті українського суспільства. У зв'язку із цим одним із найбільш складних завдань сьогодення є становлення дієздатних міських громад та будівництво ефективної системи локальної демократії у містах і, передусім, містах-мегаполісах. Тому очевидним є той факт, що проблеми наукового забезпечення будівництва місцевого самоврядування у містах, дослідження феномену територіальних громад цих населених пунктів, їхніх функцій та повноважень у вирішенні багатьох проблем у політико-правовій та соціально-економічній сферах ставлять дослідників-правознавців перед необхідністю їхнього вирішення.

Проголошення 24.08.1991 р. незалежності України створило умови для радикальних демократичних перетворень у нашому суспільстві та державі. Логічним вираженням процесу демократизації є місцеве самоврядування.

Статути територіальних громад, тобто акти, що регулюють статус окремих сіл, міс-

течок і міст та їх внутрішнє самоврядування в Європі, включаючи Україну, є важливими джерелами права, які дають змогу чітко встановити рівень, зміст, форми розвитку самоврядування територіальних громад у тих чи інших історичних умовах.

Статут є однією з найважливіших правових конституцій. Раніше нього в історії джерел права, які ще проходили стадію формування, були тільки звичаї. У зв'язку із цим вихідними для нашого дослідження стали, насамперед, такі поняття, як “право”, “джерело права”, “форми права”.

II. Постановка завдання

Мета статті – визначити місце та роль статутів у системі джерел муніципального права.

III. Результати

Право, як і держава, є продуктом суспільного розвитку. Юридично воно формується в державно організованому суспільстві як основний нормативний регулятор суспільних відносин. Звичаї, моральні і релігійні норми первісного ладу відходять на другий план, надаючи перевагу правовому регулюванню суспільних відносин. Погляди на право, його походження, місце і роль у системі нормативного регулювання змінювались у міру розвитку самого суспільства, зрілості науково-правової думки, впливу об'єктивних і суб'єктивних факторів [1].

В юридичній літературі існує багато наукових ідей, напрямів і точок зору з приводу визначення права. Здійснюючи спробу зрозуміти, що таке право і яка його роль у житті суспільства, ще римські юристи звертали увагу на те, що право не можна зрозуміти, посилаючись на ту чи іншу ознаку, значення. Право, писав один із них (Павло), вживається в декількох значеннях. По-перше, право означає те, що “завжди є справедливим і добрим”, – таким уявляється природне право. В іншому значенні право – це те, що “корисне всім і багатьом в тій чи іншій державі, – таким є цивільне право” [2].

Виникнення поняття “джерела 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. 32].

“Словник української мови” дає таке тлумачення значення слова “джерело”: “Джерело – те, що дає початок чому-небудь, звідки виходить що-небудь. Джерело – те, що дає початок чому-небудь, звідки постає, черпається щось; основа чого-небудь; вихідне начало” [4, с. 262].

У юриспруденції таке тлумачення знаходить своє специфічне виявлення. Виходячи із загальноживаного значення терміна “джерело” у сфері права, як вважає О.А. Пучков, під ним необхідно 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 із цим С.А. Комаров вважає, 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 і внутрішнього порядку. Юридичні джерела права є результатом ідеологічного усвідомлення об'єктивних потреб суспільного розвитку, що внаслідок ряду правотворчих процедур одержують об'єктивоване вираження в юридичних актах [7, с. 329].

Необхідно врахувати й те, що в юридичній науці, особливо зарубіжній, нарівні з новими підходами мають місце і 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 складає 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].

Варто відзначити, що 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 роз-

винутого громадянського суспільства викликають до життя якісно нові джерела права, саме вони відображають загальнолюдські уявлення про свободу, справедливість, невідчуженість прав людини.

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.

Як і будь-яка галузь права, муніципальне право має систему правових джерел, тобто форм правового вираження його норм і принципів. Французький учений Р. Давід свого часу 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. Вчені-нормативісти вважають, що такими джерелами можуть бути тільки 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 у “живому муніципальному праві”.

Джерела муніципального права у кожній із зарубіжних країн мають свою специфіку, що обумовлено їх формою держави, політичним режимом, правовими традиціями тощо. З урахуванням особливої ролі правових традицій можна виділити три основні групи зарубіжних країн, у яких джерела муніципального права чітко диференціюються: це країни англо-саксонської, 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 із 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 основна форма автономії самоврядування – фінансова.

Класичним, найбільш розповсюдженим та значущим у системі локальних нормативно-правових актів джерелом муніципального права в зарубіжних країнах постають статути громад, або так звані муніципальні хартії. Таким документам, враховуючи великий інтерес до зарубіжної практики муніципального статутного права в сучасній Україні, доцільно приділити більше уваги.

Оцінюючи роль таких хартій, необхідно зазначити, що вони дають територіальним громадам можливість самостійно обирати структуру свого управління, забезпечуючи своєрідний “плюралізм форм місцевої демократії” [12, с. 44].

Статути “відтворюють та адаптують до місцевих умов численні закономірності, впорядковують їх у логічному викладенні, супроводжують необхідними коментарями, сприяють виникненню в населення правильних і досить повних уявлень про структуру й роботу механізму місцевого самоврядування” [13], створюють легальні умови для формування і впровадження додаткових прав та свобод членів територіальних громад, виходячи з того, що конституційні права не є вичерпними.

Сьогодні статути громад досить поширені в країнах Європи та Америки. При цьому для сучасної муніципальної практики характерним є велике різноманіття статутів, які відрізняються формою, змістом, порядком прийняття, юридичною силою. Так, у США право муніципалітетів на “гомруль”, тобто “право розробляти, приймати та змінювати хартії свого управління” [12, с. 43], може встановлюватись як конституцією, так і законами, які приймаються легіслатурою штату. Вперше право муніципалітетів приймати власні хартії було закріплено в Конституції штату Міссурі в 1875 р. На сучасному етапі розвитку країни лише шість штатів з 50 не передбачають для муніципалітетів на своїй території хартій самоврядування.

Значного розповсюдження набули статути громад і в інших державах. Так, 28.06.1995 р. було прийнято Статут міста Москви [12, с. 43], який є основоположним конституційно-нормативним актом столиці Росії прямої дії, що визначає предмети відання міста, його територіальний устрій, статус усіх органів влади міста, порядок їх формування та взаємодії, правову та матеріальну основу їх діяльності, повноваження і відповідальність.

Як ілюстрацію практикування статутної нормотворчості можна навести й приклад іншого російського міста – Санкт-Петербурга. Статут Санкт-Петербурга прийнято Законодавчим Зібранням Санкт-Петербурга 14.01.1998 р. Відповідний документ складається із дванадцяти розділів, які містять 81 статтю. Статут Санкт-Петербурга має вищу юридичну силу щодо інших правових

актів Санкт-Петербурга, правових актів місцевого самоврядування, утворених на території Санкт-Петербурга. Статут має пряму дію та застосовується на всій території міста [14].

Отже, характерною рисою системи джерел муніципального права в зарубіжних країнах є їх багатоманітність, що немає нічого спільного з їх архаїчністю. Навпаки, багатоманітність 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 видаються органами місцевого самоврядування. На відміну від деяких галузей та підгалузей вітчизняного права локальні норми у 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 не може не спиратися на законодавство України.

Становлення (чи то відродження) муніципального статутного права в Україні є невіддільним від загальнонаціонального державотворчого процесу. Воно як юридичний феномен, власне, і було уможливлене 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.

Закріплення права територіальних громад мати власні статути, визнання й гарантування місцевого самоврядування, трактування його як комплексу правомочностей територіальної громади в Конституції 1996 р. дало підстави говорити про місцеве самоврядування як про особливий вид публічної влади, відмінний за своєю природою від влади державної.

Певні “відправні точки” для муніципального статутного права закладені у Законі про самоврядування. Ключовою тут слід вважати ст. 19 цього Закону, яка, власне, й легітимізує муніципальне статутне право в

Україні. Згідно із цією статтею, з метою врахування історичних, національно-культурних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього Закону може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста.

На сьогодні законодавство України лише частково окреслює поле статутного регулювання, а юридична практика навряд чи дає змогу сказати, наскільки це окреслення є повним чи неповним. Володіючи певною нормотворчою свободою, місцеві ради можуть закладати до статутів територіальних громад норми, що містять принципові позиції з будь-яких питань місцевого значення (очевидно, тут все залежить від особливостей конкретної територіальної громади).

І в кожному конкретному випадку норми статуту територіальної громади мають узгоджуватися з нормами певних законодавчих актів України (норми щодо бюджетних відносин – з Бюджетним кодексом України, норми щодо місцевих референдумів – із законодавством про місцеві референдуми тощо). Тобто коло питань, охоплюваних статутом територіальної громади, у кожному конкретному випадку визначається змістом законодавчої бази з того чи іншого питання [15].

Розвиток муніципального статутного права вимагає чіткого і детального з'ясування його локальних правових джерел.

Традиційно локальні нормативно-правові акти вважаються головними джерелами муніципального статутного права України. Але це не завжди відповідає дійсності, оскільки практична діяльність органів місцевого самоврядування з питань муніципального статутного права нерідко заснована на інших регуляторах: звичаєвому, договірному і прецедентному статутному праві, нормах ділових стосунків тощо [11]. Інше питання, якими є ці нетрадиційні джерела муніципального статутного права за юридичним змістом, за наслідками їх дії тощо?

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: розробки і прийняття статутів територіальних громад, їх реалізації та правового захисту, опублікування і вивчення тощо. До цих актів належать, насамперед, статuti територіальних громад, зміни і доповнення до них, акти їх впровадження 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. Тому реальна роль цих актів у статутному регулюванні суспільних відносин значно нижча, ніж це формально мало б бути. Нерідкі випадки, коли статuti територіальних громад просто припадають пилом на полицях книжкових шаф службовців органів місцевого самоврядування.

Але попри всі недоліки реалізації статутів територіальних громад – це вже правові акти, які можна оскаржити у суді, в органах місцевого самоврядування тощо.

IV. Висновки

Сьогодні існує досить широка практика впровадження статутів, що є свідченням актуальності та доцільності розробки проблем муніципального права.

Статут територіальної громади займає провідне місце у системі джерел муніципального права. Неважко помітити, що статuti приймають сільські, селищні та міські ради у тих територіальних громадах, які освоюють переважно інноваційну або класичну європейську модель місцевого самоврядування, тобто реально здійснюють державницький курс європейського вибору України [16]. Тому питання про статuti територіальних громад – це ще й своєрідний тест для органів самоврядування щодо їх вибору між застарілою традиційною, номенклатурно-адміністративною, з одного боку, та прогресивною інноваційною, конституційно-демократичною моделями місцевого самоврядування – з іншого.

Муніципальне статутне право стало явищем суспільно-політичного життя територіальних громад, насамперед, українських міст у результаті прийняття та впровадження ними своїх нормативно-правових актів – статутів цих громад. Його становлення – це шлях раціоналізації місцевого самоврядування, подолання протилежності між його традиційними та інноваційними формами.

Література

1. Кельман М.С. Загальна теорія держави і права : підручник / М.С. Кельман, О.Г. Мурашин. – К. : Кондор, 2006. – 477 с.
2. Сурилов А.В. Теория государства и права / А.В. Сурилов. – К. ; О., 1988. – С. 9.
3. Шебанов А.Ф. Форма советского права / А.Ф. Шебанов. – М. : Юрид. лит., 1968. – 215 с.
4. Словник української мови : в 11 т. – К. : Наукова думка, 1977. – Т. 2.
5. Теория государства и права / [под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова]. – М. : ИНФА-М – НОРМА, 1997. – 570 с.

6. Тункин Г.И. Теория международного права / Г.И. Тункин. – М. : Международные отношения, 1970. – С. 511.
7. Теория государства и права : курс лекцій / [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 / Г. Гегель. – М., 1935. – Т. VIII. – 345 с.
9. Шебанов А.Ф. Форма советского права / А.Ф. Шебанов. – М. : Юрид. лит., 1968. – 215 с.
10. Давид Р. Основные правовые системы современности / Р. Давид ; [пер. с фр. и вступ. ст. В.А. Туманова]. – М. : Прогресс, 1988. – 496 с.
11. Кампо В.М. Практикум з муніципального права / В.М. Кампо. – К. : Атака, 2003.
12. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика / А.И. Черкасов. – М., 1998.
13. Барабашев Г.В. О хартиях местного самоуправления в США / Г.В. Барабашев // Государство и право. – 1994. – № 5. – С. 128.
14. Устав Санкт-Петербурга : принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 14.01.1998 г. (с изменениями, внесенными Законом Санкт-Петербурга от 28.01.1998 г.) // Смена. – 1998. – № 24(21896).
15. Муніципальне статутне право : навч. посіб. / [А.В. Дуда, В.М. Кампо, В.Ю. Росохіна, К.С. Рубановський ; за заг. ред. В.М. Кампо]. – 2-ге вид., переробл. і випр. – О. : Юрид. літ., 2005. – 136 с.
16. Президент України та державна регіональна і муніципальна політика : зб. матеріалів та документів / [упоряд.: О. Іщенко, В. Кампо, М. Пухтинський, В. Тихонов ; за заг. ред. О. Дьоміна]. – К. : Логос, 2002. – С. 9–19.