

DOI: 10.33270/01232502.63
УДК 340.1:342.7

Ієрархічна система загальнодержавних джерел муніципального права України

ДЕМИДЕНКО Володимир*

кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри конституційного права та прав людини Національної академії внутрішніх справ
м. Київ, Україна
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6771-0080>

Анотація. В умовах сьогодення існує гостра потреба в підвищенні ефективності правового регулювання суспільних відносин муніципальним правом України. Питання муніципального права в правовій системі України є надзвичайно важливим як в умовах нинішнього воєнного стану, так і набуде особливого значення в післявоєнний період розвитку держави. Адже значна частина суспільних відносин щодо відновлення зруйнованої інфраструктури, забезпечення нормальної життєдіяльності мешканців сіл, селищ, міст, районів та областей є переважно завданням відповідних територіальних громад, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб. Наведене вище обумовлює потребу у формуванні сучасної теорії джерел муніципального права України, їх видів, юридичної сили, висвітлення якісних рис, встановлення особливостей функціонування в умовах сьогодення, окреслення тенденцій розвитку в короткостроковій, середньостроковій і довгостроковій перспективі з огляду на незворотність європейського та євроатлантичного курсу України. Метою публікації є дослідження ієрархічної системи загальнодержавних джерел муніципального права України за їх юридичною силою. Методологію дослідження становить система теоретичних принципів (історизму, об'єктивності, плюралізму тощо), логічних прийомів (аналізу й синтезу, індукції та дедукції, аналогії, гіпотези тощо) і конкретних засобів дослідження, що сприяли повноцінному розкриттю ієрархічної системи загальнодержавних джерел муніципального права України. У публікації вдосконалено науково-теоретичне уявлення про системи загальнодержавних джерел муніципального права, їх ієрархію за юридичною силою. Визначено тенденції розвитку доктрини загальнодержавних джерел муніципального права України. Практична значущість дослідження полягає в тому, що сформульована ієрархічна система джерел муніципального права України сприятиме підвищенню ефективності правового регулювання муніципально-правових відносин в Україні

Ключові слова: муніципальне право; джерела права; держава; ієрархічна система; громадянське суспільство

Історія статті:

Отримано: 22.02.2023
Переглянуто: 17.03.2023
Прийнято: 25.04.2023

Рекомендоване посилання:

Демиденко В. Ієрархічна система загальнодержавних джерел муніципального права України. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2023. № 1 (25). С. 63–70. doi: 10.33270/01232502.63.

*Відповідальний автор

© Демиденко В., 2023

Вступ

Передумовами післявоєнного динамічного поступу України, її успішної інтеграції до ЄС та НАТО є ґрунтовне оновлення всієї правової системи держави, прийняття нестандартних рішень щодо політико-правових, оборонно-безпекових, соціально-економічних, духовно-ідеологічних, демографічних та інших викликів, пошук нових підходів до формування і реалізації державної та муніципальної кадрової політики, посилення ролі громадянського суспільства, зміцнення місцевого самоврядування як запоруки розбудови конституційної держави. Адже після перемоги та подальшого надходження фінансово-економічної, політико-правової, оборонно-безпекової та іншої допомоги від лідерів світової економіки й геополітики, міжнародних фінансових інституцій, країн-донорів відновлення Україна матиме лише єдиний шанс для збереження, розквіту й розбудови як європейської, демократичної, правової, соціальної держави, своєрідного лідера регіону, до позиції якого будуть дослухатися багато держав. На наше переконання, абсолютно обґрунтованими є побоювання окремих політиків, науковців, лідерів громадської думки щодо того, як не втратити Україну після перемоги, оскільки масштабність і комплексність завдань, що постануть перед нашою державою в післявоєнний період, їхня нетривіальність, поєднана з катастрофічною обмеженістю в часі, вражають.

З огляду на зазначене, саме зараз, в умовах воєнного стану, маємо закласти імпульс для післявоєнного відновлення та розквіту України, сформувати амбітний, бездоганний і комплексний «План Маршалла» для України з чітко сформульованими пріоритетами, принципами, напрямками, джерелами й очікуваними ймовірними результатами. Чільне місце в ньому має посісти модернізація правової системи України, яка є ключовою в цьому комплексному плані. Так, наприклад, неможливо уявити державу – члена ЄС з чинною в Україні судовою системою – одним з найважливіших інституційних елементів правової системи, її об'єктивністю, незалежністю та здатністю виносити правосудні, справедливі рішення.

На наш погляд, удосконалення правової системи України має ґрунтуватися на всебічному проникненні фундаментального принципу верховенства права в усі сфери життєдіяльності держави, суспільства та людини. Як відомо, одним зі складових принципу верховенства права є якість законодавства, його чіткість, прозорість, ясність, передбачуваність у застосуванні, його ієрархічна побудова на підставі юридичної сили різних видів джерел права, що має виключати розбіжності, суперечливість різних елементів цієї системи.

Крім того, нагальною є потреба в підвищенні ефективності правового регулювання суспільних

відносин такою досить молодою галуззю національної системи права, як муніципальне право, значущість якої є надзвичайно важливою як в умовах сьогодишнього воєнного стану, так і в післявоєнний період розквіту України, адже значна частина суспільних відносин щодо відновлення зруйнованої інфраструктури, забезпечення нормальної життєдіяльності мешканців сіл, селищ, міст, районів та областей є передусім завданням відповідних територіальних громад, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб.

Викладене вище обумовлює потребу у формуванні сучасної теорії джерел муніципального права України, їх видів, юридичної сили, висвітленні якісних рис, встановленні особливостей функціонування в умовах сьогодення, окресленні тенденцій розвитку в короткостроковій, середньостроковій і довгостроковій перспективі з огляду на незворотність європейського та євроатлантичного курсу держави. З огляду на значний масив джерел муніципального права України, ієрархічна побудова яких не може бути повноцінно розглянута в межах однієї науково-теоретичної публікації, поза увагою цього дослідження залишилися джерела локальної нормотворчості.

Матеріали та методи

Проблематика джерел права в юридичній науці є одним із ключових напрямів досліджень. Власне їй приділяють значну увагу науковці як у межах теорії держави та права, так і в галузевих юридичних науках. Такий інтерес до джерел права обумовлений передусім їх виключною значущістю в процесі правового регулювання суспільних відносин.

Слід зазначити, що й муніципалісти не обійшли увагою дослідження джерел муніципального права. Зокрема, різним аспектам доктрини джерел муніципального права присвячені роботи М. Баймуратова, О. Батанова, І. Галіахметова, Н. Камінської, М. Костицького, В. Кравченка, В. Куйбіди, П. Любченка, М. Пітцика, В. Погорілка, М. Пухтинського, В. Рубцова, А. Селіванова, О. Солоненка, Ю. Тодики, О. Фрицького та ін. Водночас, попри значну увагу, приділену питанню джерел муніципального права, донині ще не вдавалося сформувати цілісне, системне та комплексне уявлення про сучасну доктрину джерел муніципального права, місце й роль кожного джерела в цій системі, тенденції, закономірності розвитку системи джерел муніципального права, вплив на неї міжнародного права, права Європейського Союзу, міжнародних судових установ чи інших органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Методологія дослідження джерел муніципального права України ґрунтується на системі:

а) принципів дослідження джерел муніципального права України (об'єктивності, історизму, плюралізму тощо);

б) логічних прийомів (аналіз і синтез, аналогія, гіпотеза тощо);

в) конкретних засобів дослідження загальнодержавних джерел муніципального права України, своєрідних інструментів пізнання. Серед таких доречно передусім виокремити аксіологічний (ціннісний) метод, синергетичний метод, герменевтичний метод, формально-юридичний, порівняльно-правовий, статистичний та інші методи пізнання.

Результати й обговорення

В одному з найперших підручників з муніципального права України, підготовленого колективом авторів у складі М. Баймуратова, В. Погорілка, О. Фрицького та ін., зауважено, що основними видами джерел муніципального права є: Конституція України; закони України; підзаконні нормативно-правові акти органів державної влади в галузі місцевого самоврядування; нормативно-правові акти суб'єктів системи місцевого самоврядування; міжнародно-правові акти в галузі місцевого самоврядування; нормативно-правові договори тощо (Pohorilko, & Frytskyi, 2001, p. 15).

Фактично аналогічної позиції дотримуються В. Кравченко та М. Пітцик, які зауважують, що основним джерелом муніципального права України є нормативно-правові 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 та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, нормативні акти місцевого самоврядування – акти локальної нормотворчості (Kravchenko, & Pittsyk, 2003, p. 15).

Водночас М. Баймуратов і Ю. Бальцій у підручнику «Муніципальне право України» зауважують, що система джерел муніципального права є найрозгалуженішою серед інших галузей права, що значною мірою зумовило порівняно швидке становлення цієї галузі з часу визнання в нашій країні місцевого самоврядування (Pohorilko et al., 2009, p. 23). На наш погляд, зазначене твердження щодо того, що система муніципального права України є найрозгалуженішою порівняно з іншими галузями національної системи права є доволі дискусійним. Адже система джерел права в контексті муніципального, конституційного, адміністративного права за кількістю видів джерел права, їх місцем і роллю в процесі правового регулювання є майже ідентичною. Адже до джерел права цих галузей рівною мірою належать і міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада України, і національні нормативно-правові

акти, юридична сила яких розповсюджується на всю територію України, й акти локальної нормотворчості, видані в межах компетенції місцевих органів державної виконавчої влади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Водночас, на думку М. Баймуратова та Ю. Бальція, основними видами джерел муніципального права є Конституція України; закони України; підзаконні нормативно-правові акти органів державної влади в галузі місцевого самоврядування; нормативно-правові акти суб'єктів системи місцевого самоврядування; міжнародно-правові акти в галузі місцевого самоврядування; нормативно-правові договори; інші види джерел муніципального права: акти безпосереднього народовладдя, нормативно-правові акти Верховної Ради України та Ради Міністрів Автономної Республіки Крим тощо (Pohorilko et al., 2009, p. 23).

На думку К. Соляник, система джерел муніципального права складається з Конституції України, актів всеукраїнського референдуму, законів України, рішень Конституційного Суду України, підзаконних нормативно-правових актів, рішень місцевого референдуму, статутів територіальної громади, актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування, адміністративного договору, рішень органів місцевого самоврядування (Solianik, 2015, p. 143-145).

Система джерел права містить елементи, які мають самостійне значення, проте пов'язані між собою через людину як центр її застосування. Кожен елемент системи має відносну самостійність й одночасну пов'язаність з іншими елементами системи джерел (Novikova, 2021, p. 73; Batanov, 2020; Postoronko, 2022; Halus, & Baimuratov, 2022; Demydenko, 2019).

Звісно, можна навести ще низку аналогічних чи подібних висловлювань щодо системи джерел муніципального права України. На нашу думку, сучасна доктрина зазначених джерел, відображена в різних доктринальних працях, потребує доопрацювання щодо всебічності й системності аналізу джерел муніципального права України, зокрема з огляду на ієрархічне відображення різних видів джерел муніципального права в цій системі за їх юридичною силою.

Вважаємо, що започатковує систему загальнодержавних джерел муніципального права України таке джерело цієї галузі права, як рішення всеукраїнського референдуму, позаяк саме в них відображається установча влада Українського народу, що є єдиним джерелом влади в Україні¹. Попри не досить широке розповсюдження цієї форми прямої демократії в Україні, що нині поєднується з недосконалістю її нормативно-правового регулювання, рішення всеукраїнського

¹ Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

референдуму, на наш погляд, мають найвищу юридичну силу серед інших джерел муніципального права України, адже шляхом проведення всеукраїнського референдуму можуть зазнавати змін будь-які положення Конституції України – Основного Закону нашої держави¹. Крім того, відповідно до ст. 156 Конституції України виключно через рішення всеукраїнського референдуму затверджується закон України про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України². З огляду на наведене, реформування засад конституційного ладу України, відображених у першому розділі Конституції України, може суттєво впливати на різноманітні джерела муніципального права України.

Друге місце в ієрархії загальнодержавних джерел муніципального права України за юридичною силою посідає Конституція України – фундаментальне джерело для будь-якої галузі національної системи права. Відповідно до ст. 8 Основного Закону України, Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на підставі Конституції України та відповідно до неї³.

Деякі науковці виокремлюють як елемент системи права конституційні акти (Delia, 2019, p. 17). На наш погляд, це є необґрунтованим підходом, оскільки конституційні акти, що змінюють і доповнюють Основний Закон, після вступу в дію набувають юридичної сили Конституції держави.

Водночас слід зауважити, що вплив міжнародного права, права Європейського Союзу, практики ЄСПЛ та інших міжнародних судових органів, юрисдикцію яких визнала Україна на правову систему України загалом та на Конституцію України зокрема, надалі буде лише посилюватися. Це обумовлено гострою потребою фактичної реалізації конституційного курсу України на вступ до ЄС та НАТО. Як переконливо засвідчило життя, інтеграція України до ЄС та НАТО є беззаперечною умовою існування й розвитку Української держави та її народу. Щобільше, інтеграція України до наведених інституцій, на нашу думку, в довгостроковій перспективі позитивно вплине як на якість самого Основного Закону України, так і на практику його реалізації, що потребує покращення (Demidenko, 2017), адже сучасна інтеграція України до європейських структур має за мету збагачення національного права здобутками європейської та світової ліберальної правової думки (Korchevna, 2005, p. 19).

¹ Про всеукраїнський референдум: Закон України від 26 січ. 2021 р. № 1135-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#Text>.

² Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

³ Там само.

Третє місце в ієрархії загальнодержавних джерел муніципального права України за юридичною силою, на наш погляд, посідають міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада України. Така позиція міжнародних договорів обумовлена тим, що відповідно до ч. 2 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» встановлено: якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, які передбачено у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору⁴.

Зазначені міжнародні договори визначають міжнародні та регіональні (європейські) стандарти реалізації права на місцеве самоврядування. Ці стандарти закріплено у відповідних міжнародно-правових актах, серед яких передусім слід виокремити: Європейську хартію місцевого самоврядування (Страсбург, 15 жовтня 1985 року)⁵, Всесвітню декларацію місцевого самоврядування (Ріо-де-Жанейро, 23–26 вересня 1985 року), Європейську рамкову конвенцію про транс-кордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Мадрид, 21 травня 1980 року) тощо (Kaminska, 2014; Leipzig Charter...; The European...; The Acquis URBAN'...; Vaimuratov, & Kofman, 2021).

Четверте місце в ієрархії загальнодержавних джерел муніципального права України за юридичною силою, на наше переконання, посідає практика ЄСПЛ. Адже, відповідно до ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики ЄСПЛ»⁶, національні суди України мають застосовувати під час розгляду справ Конвенцію⁷ та практику Суду як джерело права. З огляду на ці норми закону, практика ЄСПЛ є джерелом права не лише для судів системи судоустрою України, а й для всіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших учасників муніципально-правових відносин.

Крім того, відповідно до ст. 129 Конституції України, після внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя), суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним і керується верховенством права. Нагадаємо, що до 2 червня 2016 року зазначалося,

⁴ Про міжнародні договори України: Закон України від 29 черв. 2004 р. № 1906-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text>.

⁵ Європейська хартія місцевого самоврядування: міжнар. док. від 15 жовт. 1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.

⁶ Про виконання рішень та застосування практики ЄСПЛ: Закон України від 23 лют. 2006 р. № 3477-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text>.

⁷ Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод: міжнар. док. від 4 листоп. 1950 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.

що судді під час здійснення правосуддя є незалежними та підкоряються лише закону.

Окреслена модернізація Основного Закону України зобов'язує суддів у разі розбіжностей між законами, підзаконними актами України та міжнародними й регіональними (зокрема європейськими) стандартами, практикою ЄСПЛ використовувати саме останні. Адже за наявності зазначених вище умов національні нормативно-правові акти, імовірно, є свавільними, тобто такими, що обмежують конституційні, зокрема муніципальні, права людини та громадянина.

Доречно, наприклад, навести рішення ЄСПЛ у справі «Веренцов проти України» (заява № 20372/11)¹. Нагадаємо, що, відповідно до ст. 38 Закону України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні»², до компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян належить вирішення, відповідно до закону, питань щодо проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням під час їх проведення громадської безпеки та порядку.

Проте ЄСПЛ у справі «Веренцов проти України» не лише визнав такою, що суперечить верховенству права, ст. 185-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій», оскільки в Україні відсутній закон про порядок проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, що передбачений у своєму застосуванні, а й фактично визнав такою, яка суперечить принципу верховенства права, нормотворчу діяльність з наведеного питання органів місцевого самоврядування. У п. 54 рішення ЄСПЛ «Веренцов проти України» зазначено, що процедури, запроваджені місцевими органами влади для регулювання організації та проведення демонстрацій у їхніх конкретних регіонах так само не забезпечують достатніх правових підстав з тієї самої причини – відсутності загального акта парламенту, на підставі якого можна було б розробляти документи місцевих органів влади. Крім того, національні суди мали сумніви щодо дійсності таких рішень місцевого значення³.

П'яте місце в ієрархії загальнодержавних джерел муніципального права України за

юридичною силою, на нашу думку, посідають рішення Конституційного Суду України. Адже, відповідно до ст. 150 Конституції України, до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність): законів та інших правових актів Верховної Ради України; актів Президента України; актів Кабінету Міністрів України; правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Водночас, згідно зі ст. 91 Закону України «Про Конституційний Суд України», закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом рішення про їх неконституційність⁴.

Слушною, на нашу думку, є позиція Т. Цимбалістого, відповідно до якої акти Конституційного Суду України мають складну правову природу. Безперечно, вони є правовими актами у випадках, передбачених законодавством, мають нормативний зміст, проте не є нормативно-правовими актами в повному значенні цього поняття. Водночас акти Конституційного Суду України можуть набувати характеру юридичного прецеденту та характеризуватися преюдиційністю. Саме тому вони є окремим, спеціальним різновидом правових актів, а також допоміжним джерелом (формою) права (Tsymbalisty, 2007, p. 5).

У цьому контексті варті уваги положення ч. 2 ст. 94 Конституції ФРН, відповідно до якого встановлено, що федеральний закон регулює порядок утворення та процедуру розгляду, а також визначає, у яких випадках його рішення мають силу закону⁵. На нашу думку, національне правове поле має бути модернізованим щодо місця та ролі актів Конституційного Суду України з урахуванням позитивного досвіду ФРН.

Шосте місце в ієрархії загальнодержавних джерел муніципального права України за юридичною силою, на нашу думку, повноправно належить законам України. Вони мають вагоме значення в організації та здійсненні місцевого самоврядування в Україні, муніципально-правовому статусі органів і посадових осіб місцевого самоврядування, територіальних громад, в утвердженні та забезпеченні муніципальних прав і свобод особи. На них лежить основний тягар нормативно-правового регулювання реалізації права на місцеве самоврядування в Україні. Крім базового Закону України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні», можна навести ще й такі: «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року № 93-IV, «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III, «Про органи самоорганізації

¹ Case of Vyerentsov v. Ukraine (Application 20372/11) 2013. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-118393%22%5D%7D>.

² Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text0>

³ Case of Vyerentsov v. Ukraine (Application 20372/11) 2013. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-118393%22%5D%7D>.

⁴ Про Конституційний Суд України: Закон України від 13 лип. 2017 р. № 2136-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text>.

⁵ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. URL: <https://www.bundestag.de/gg>.

населення» від 11 липня 2001 року № 2625-III, «Про асоціації органів місцевого самоврядування», від 16 квітня 2009 року № 1275-VI, «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року № 1508-VII, «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VIII та ще багато інших.

Сьоме місце в ієрархії загальнодержавних джерел муніципального права за юридичною силою, на нашу думку, належить нормативним указам Президента України, що містять муніципально-правові норми. Варто зауважити, що досить складно навести певний перелік указів Президента України, що нині відігравали б вагомий роль у регулюванні муніципально-правових відносин. Водночас Президент України, відповідно до ст. 102 Конституції України є гарантом додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина. З огляду на це, Президент володіє досить широкими повноваженнями щодо забезпечення конституціоналізму та муніципалізму в Україні. Зокрема, згідно з п. 15 ст. 106 Конституції України, Президент України має право зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності.

Також варто зазначити, що постанови Кабінету Міністрів України посідають восьму позицію в ієрархії загальнодержавних джерел муніципального права України. Наприклад, можна навести постанову Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 року № 1150 «Про затвердження Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад». Слід нагадати, що відповідно до ст. 49 Закону України від 27 лютого 2014 року № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України», акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі постанов. Водночас акти Уряду України з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень Кабінету Міністрів України. Тобто до системи джерел муніципального права України можуть належати виключно постанови Уряду України, що містять муніципально-правові норми. Також можна навести Концепцію реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні, що була схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р. В Указі Президента України «Про затвердження Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2017 рік» в рубриці «Децентралізація» зазначено, що наведене вище розпорядження від 1 квітня 2014 року № 333-р є правовою основою децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. На наше глибоке переконання, розпорядження Кабінету Міністрів України не можуть мати ознаки нормативно-правового акта, а отже, Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні

доцільно було б затверджувати саме постановою Уряду України.

Нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади України, що містять муніципально-правові норми, посідають дев'яту позицію в ієрархії загальнодержавних джерел муніципального права України за їх юридичною силою. До системи центральних органів виконавчої влади України належать міністерства, служби, агентства, інспекції, комісії, бюро та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Ці органи виконавчої влади в межах своїх повноважень можуть видавати накази, які є обов'язковими для виконання органами місцевого самоврядування та іншими учасниками муніципально-правових відносин в Україні. Для прикладу можна навести наказ Національного агентства України з питань державної служби від 4 квітня 2023 року № 53-23 «Про затвердження Методичних рекомендацій з питань формування безбар'єрності на робочому місці в органах місцевого самоврядування» або наказ Міністерства юстиції України від 16 червня 2016 року № 1693/5 «Про затвердження Типового положення про архівний відділ міської ради». Нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, що містять муніципально-правові норми, на нашу думку, посідають останній щабель в ієрархії загальнодержавних джерел муніципального права України.

Висновки

Загальнодержавні джерела муніципального права України мають розгалужену та складну систему, яка зазнає вагомий вплив норм міжнародного права, права Європейського Союзу, практики ЄСПЛ, що надалі з посиленням інтеграційних процесів щодо вступу України до ЄС та НАТО лише будуть зростати. Проте, на наш погляд, у довгостроковій перспективі це позитивно вплине як на якість загальнодержавних джерел муніципального права України, так і на практику їх реалізації.

Елементи системи загальнодержавних джерел муніципального права України за їх юридичною силою ієрархічно можна представити таким чином:

- 1) рішення всеукраїнського референдуму;
- 2) Конституція України;
- 3) міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада України;
- 4) практика ЄСПЛ;
- 5) рішення Конституційного Суду України;
- 6) закони України;
- 7) нормативні укази Президента України;
- 8) постанови Кабінету Міністрів України;
- 9) накази міністерств, служб, агентств, інспекцій, комісій, бюро, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, що містять муніципально-правові норми.

References

- [1] Baimuratov, M.O., & Kofman, B.Ya. (2021). International municipal law as a branch of international public law: to the question of the formation of the branch. *Bulletin of Alfred Nobel University*, 2(3), 7-31 doi: 10.32342/2709-6408-2021-2-3-1.
- [2] Batanov, O.V. (Eds.) (2020). *Local self-government in Ukraine and foreign countries: comparative legal aspects*. Kyiv: Osnova. Retrieved from <http://idpnan.org.ua/files/2020/mistseve-samovryaduvannya-v-ukrayini-ta-zarubijnih-derjavah-porivnyalno-pravovi-aspekti-monografiya.pdf>.
- [3] Delia, Yu.V. (2019). Hierarchy of sources of law in the field of protection of human and citizen rights and freedoms in Ukraine. *Legal journal of Donbass*, 2, 16-23. doi: 10.32366/2523-4269-2019-67-2-16-23.
- [4] Demydenko, V. (2019). Homeostasis in the theory and practice of municipal law as a complex branch of Ukraine. *Philosophical and methodological problems of law*, 2(18), 109-115. doi: 10.33270/02191802.109.
- [5] Demydenko, V.O. (2017). Realities and trends of modern constitutional reform in the aspect of increasing the efficiency of public power in Ukraine. *Journal of the Kyiv University of Law*, 2, 48-52. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2017_2_12.
- [6] Halus, O.O., & Baimuratov, M.M. (2022). To the question of the concept and classification of municipal legal acts of direct people's power. *Social Kaleidoscope*, 1(3), 43-50. doi: 10.47567/bomivit.1-3.2020.05.
- [7] Kaminska, N.V. (2014). International legal sources of municipal law. *Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 3, 87-92. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2014_3_19.
- [8] Korchevna, L.O. (2005). Doctrine as a source of law. *Constitutional state*, 8, 19-23. doi: 10.18524/2411-2054.2005.8.218486.
- [9] Kravchenko, V.V., & Pittsyk, M.V. (2003). *Municipal law of Ukraine*. Kyiv: Atika.
- [10] Leipzig Charter on Sustainable European Cities and other urban development documents. Retrieved from https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/leipzig_charter_2007.pdf.
- [11] Novikova, M. (2021). General theoretical approaches to defining the concept of "sources of law". *Scientific Bulletin of the Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs*, 2, 71-75. doi: 10.31733/2078-3566-2021-2-71-75.
- [12] Pohorilko, V.F., & Frytskyi, O.F. (Eds.). (2001). *Municipal law of Ukraine*. Kyiv: Yurinkom Inter.
- [13] Pohorilko, V.F., Baimuratov, M.O., & Baltzii, Yu.Yu. (et al.). (2009). *Municipal law of Ukraine*. Baimuratov M.O. (Eds.) (2nd ed.). Kyiv: Pravova yednist.
- [14] Postoronko, I. (2022). Theoretical and doctrinal foundations of the phenomenology of municipalism. *Public law*, 2(46), 43-50. doi: 10.32782/2306-9082/2022-46-3.
- [15] Soliannik, K.Ye. (2015). System of sources of municipal law. *Law and innovation*, 1, 142-147. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/apir_2015_1_24.
- [16] The Acquis URBAN'. Using Cities' Best Practises for European Cohesion Policy. Common Declaration of URBAN cities and players at the European Conference "URBAN Future" 2005 in Saarbrücken (Germany). Retrieved from http://aei.pitt.edu/81277/1/2005_July_-_No_136.pdf.
- [17] The European Charter for Equality Of Women And Men in Local Life. Retrieved from https://www.ccre.org/docs/charte_egalite_en.pdf.
- [18] Tsymbalisty, T.O. (2007). Legal nature of acts of the Constitutional Court of Ukraine. *University scientific notes*, 1(21), 47-55. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2007_1_10.

Список використаних джерел

- [1] Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Міжнародне муніципальне право як галузь міжнародного публічного права: до питання про формування галузі. *Вісник Університету імені Альфреда Нобеля*. 2021. № 2 (3). С. 7–27. (Серія «Право»). doi: 10.32342/2709-6408-2021-2-3-1.
- [2] Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти : монографія / за ред. О.В. Батанова. Київ : Основа, 2020. 672 с. URL: <http://idpnan.org.ua/files/2020/mistseve-samovryaduvannya-v-ukrayini-ta-zarubijnih-derjavah-porivnyalno-pravovi-aspekti-monografiya.pdf>.
- [3] Делія Ю. В. Ієрархія джерел права у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні. *Правовий часопис Донбасу*. 2019. № 2. С. 16–23. doi: 10.32366/2523-4269-2019-67-2-16-23.
- [4] Демиденко В. Гомеостаз у теорії та практиці муніципального права як комплексної галузі України. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2019. № 2 (18). С. 109–115. doi: 10.33270/02191802.109.
- [5] Демиденко В. О. Реалії та тенденції сучасної конституційної реформи в аспекті підвищення ефективності публічної влади в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 2. С. 48–52. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2017_2_12.
- [6] Галус О. О., Баймуратов М. М. До питання про поняття та класифікацію муніципально-правових актів безпосереднього народовладдя. *Соціальний Калейдоскоп*. 2022. № 1 (3). С. 43–50. doi: 10.47567/bomivit.1-3.2020.05.

- [7] Камінська Н. В. Міжнародно-правові джерела муніципального права. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 3. С. 87–92. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2014_3_19.
- [8] Корчевна Л. О. Доктрина як джерело права. *Правова держава*. 2005. № 8. С. 19–23. doi: 10.18524/2411-2054.2005.8.218486.
- [9] Кравченко В. В., Пітцик М. В. Муніципальне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2003. 672 с.
- [10] Leipzig Charter on Sustainable European Cities and other urban development documents. URL: https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/leipzig_charter_2007.pdf.
- [11] Новікова М. Загальнотеоретичні підходи до визначення поняття «джерела права». *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2021. № 2. С. 71–75. doi: 10.31733/2078-3566-2021-2-71-75.
- [12] Муніципальне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 352 с.
- [13] Муніципальне право України : підручник / [В. Ф. Погорілко, М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Бальцій та ін.] / за ред. М. О. Баймуратова. 2-ге вид. доповн. Київ : Правова єдність, 2009. 720 с.
- [14] Посторонко І. Теоретико-доктринальні засади феноменології муніципалізму. *Публічне право*. 2022. № 2 (46). С. 26–42. doi: 10.32782/2306-9082/2022-46-3.
- [15] Соляник К. Є. Система джерел муніципального права. *Право та інновації*. 2015. № 1. С. 142–147. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apir_2015_1_24.
- [16] The Acquis URBAN'. Using Cities' Best Practises for European Cohesion Policy. Common Declaration of URBAN cities and players at the European Conference «URBAN Future» on June 8th and 9th, 2005 in Saarbrücken (Germany). URL: http://aei.pitt.edu/81277/1/2005_July_-_No_136.pdf.
- [17] The European Charter for Equality Of Women And Men in Local Life. URL: https://www.ccre.org/docs/charte_egalite_en.pdf.
- [18] Цимбалістий Т. О. Правова природа актів Конституційного Суду України. *Університетські наукові записки*. 2007. № 1 (21). С. 47–55. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2007_1_10.
-

Hierarchical System of National Sources of Municipal Law of Ukraine

DEMYDENKO Volodymyr

PhD in Law, Associate Professor, Professor of the Department of Constitutional Law and Human Rights of the National Academy of Internal Affairs
Kyiv, Ukraine

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6771-0080>

Abstract. Currently, there is an urgent need to increase the effectiveness of the legal regulation of public relations by the municipal law of Ukraine. The importance of municipal law in the legal system of Ukraine is extremely high both in the conditions of today's martial law and will especially increase in the post-war period of the flourishing of the Ukrainian state. After all, a significant part of public relations regarding the restoration of destroyed infrastructure, ensuring the normal life of residents of villages, towns, cities, districts and regions is primarily the task of the relevant territorial communities, local self-government bodies, their officials and officials. The above conditions the need for the formation of a modern theory of the sources of municipal law of Ukraine, their types, legal force, highlighting qualitative features, establishing the peculiarities of functioning in the current conditions, delineating development trends in the short-term, medium-term and long-term perspective, taking into account the irreversibility of the European and Euro-Atlantic course of Ukraine. The purpose of the publication is to study the hierarchical system of state-wide sources of municipal law of Ukraine according to their legal force. The research methodology is a system of theoretical principles (historicism, objectivity, pluralism, etc.), logical methods (analysis and synthesis, induction and deduction, analogy, hypothesis, etc.) and specific means of research, which made it possible to fully reveal the hierarchical system of national sources of municipal law of Ukraine. The publication improves the scientific and theoretical understanding of the systems of state-wide sources of municipal law, their hierarchy by legal force. The development trends of the doctrine of state-wide sources of municipal law of Ukraine are determined. Practical significance of the formulated hierarchical system of sources of municipal law of Ukraine will contribute to increasing the effectiveness of legal regulation of municipal-legal relations in Ukraine

Keywords: municipal law; sources of law; state; hierarchical system; civil society