

10. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова КМУ від 05.11.2008 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: zakon4.rada.gov.ua
11. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні : Закон України від 06.09.2012 // Відомості Верховної Ради України. - № 32. - 2013.
12. Питання проведення антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів : Постанова КМУ від 30.01.2013 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: zakon4.rada.gov.ua
13. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України від 24.03.2012 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: zakon4.rada.gov.ua

УДК 342.3

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ: СУЧАСНІ ПЕРСПЕКТИВИ

Головко К.В.,

к.ю.н., доцент кафедри цивільного процесу
Національний університет «Одеська юридична академія»

Наразі при здійсненні систематизації муніципального законодавства України слід виходити з того, що конституційне регулювання місцевого самоврядування здійснюється в адекватному обсязі, з можливістю отримання офіційного тлумачення спірних норм від Конституційного Суду України. Актуальним залишається прийняття Муніципального кодексу України, хоча коло суспільних відносин, що врегульовує цей акт, має бути ретельно виваженим для того, щоб не стати на заваді правовій самостійності органів місцевого самоврядування. У контексті дослідження сучасних тенденцій систематизації муніципального законодавства України виявлено, що прикметники «місцевий» та «локальний» навряд чи доцільно застосовувати як синоніми.

Ключові слова: муніципальне законодавство, муніципальне право, місцеве самоврядування, систематизація муніципального законодавства, муніципальний кодекс.

Головко К.В. / СИСТЕМАТИЗАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ: СОВРЕМЕННЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ / Национальный университет «Одесская юридическая академия», Украина

В настоящее время при осуществлении систематизации муниципального законодательства Украины следует исходить из того, что конституционное регулирование местного самоуправления осуществляется в адекватном объеме, с возможностью получения официального толкования спорных норм от Конституционного Суда Украины. Актуальным остается принятие Муниципального кодекса Украины, хотя круг общественных отношений, которые урегулирует этот акт, должно быть тщательно взвешенным для того, чтобы не помешать правовой самостоятельности органов местного самоуправления. В контексте исследования современных тенденций систематизации муниципального законодательства Украины установлено, что прилагательные «местный» и «локальный» вряд ли целесообразно применять как синонимы.

Ключевые слова: муниципальное законодательство, муниципальное право, местное самоуправление, систематизация муниципального законодательства, муниципальный кодекс.

Holovko K.V. / SYSTEMIZATION OF MUNICIPAL LEGISLATION IN UKRAINE: MODERN PERSPECTIVES / National University "Odessa Law Academy", Ukraine

At the present time, when systematizing the municipal legislation of Ukraine, one should proceed from the fact that the constitutional regulation of local self-government is carried out in an adequate amount, with the possibility of obtaining an official interpretation of controversial norms from the Constitutional Court of Ukraine. The adoption of the Municipal Code of Ukraine remains relevant, although the circle of social relations regulating this act must be carefully weighed in order not to impede the legal independence of local self-government bodies. In the context of the study of modern trends in the systematization of municipal legislation in Ukraine, it has been found that adjectives "local" and "local" are hardly appropriate to be used as synonyms.

Key words: municipal law, municipal legislation, local self-government, systematization of municipal legislation, municipal code.

Актуальність теми дослідження. Наразі в Україні триває муніципальна реформа. Дуже багато уваги при цьому приділяється її нормативному забезпеченню, що актуалізує питання систематизації муніципального законодавства України. Наразі стан такої систематизації не є задовільним – до систематизованих актів, що регламентують питання, пов'язані з місцевим самоврядуванням, належать Конституція України, статuti територіальних громад. Варто зазначити, що й Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» має систематизований характер. Що ж до інших форм систематизації, то по відношенню до загальнодержавних нормативних актів про місцеве самоврядування та до актів органів місцевого самоврядування все частіше та частіше застосовується інкорпорація цього матеріалу в електронній формі – шляхом їхнього узагальнення в межах електронної бази даних з контекстним пошуком.

Ступінь дослідження проблеми. Слід зазначити, що найбільша увага у цій сфері приділялась розробці Муніципального кодексу України, яка актуалізувалась на початку 2000-х рр. (див., наприклад, [1]). Що ж до інших питань

систематизації, то їм увага майже не приділялась – наявна лише низка поодиноких статей з цієї тематики у наукових періодичних виданнях.

Метою статті є стан виявлення сучасних перспектив систематизації муніципального законодавства України.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи сучасний стан систематизації муніципального законодавства України, П.А. Трачук зауважив, що «Конституція України фіксує щодо організації місцевої влади норми-орієнтири, які вимагають обов'язкової подальшої конкретизації в нормах різних законодавчих актів» та продовжив: «загальновідомо, що розділ XI Конституції України «Місцеве самоврядування» містить низку суперечливих норм, які обмежують розвиток повноцінної законодавчої бази для місцевого самоврядування» [2, с. 116]. При цьому він не наводить ані прикладів «норм-орієнтирів», ані «низку суперечливих норм», які б обмежували розвиток муніципального законодавства. Під нормами-орієнтирами ймовірно що малися на увазі норми-принципи, однак, більшість з норм-принципів, які є важливими для подальшого розвитку муніципального законодавства Укра-

їни, міститься не у Розділі XI, а у Розділі I Основного Закону. Це принцип народовладдя, принцип демократизму, інші. Тим більше незрозуміло, як саме норми Конституції України про місцеве самоврядування обмежують розвиток повноцінної законодавчої бази для місцевого самоврядування, коли по-перше, в Основному Законі закладена здебільшого громадська теорія місцевого самоврядування (а в поточному законодавстві – здебільшого державницька, тому є напрямком для подальшого його удосконалення; детальніше дивись [3]), а по-друге, розвиток законодавчої бази для місцевого самоврядування залежить аж ніяк не від Конституції, а від активності суб'єктів законодавчої ініціативи зокрема та Верховної Ради України у цілому.

Як зазначалось на початку статті, ідея кодифікації муніципального законодавства в Україні існує вже доволі давно. Однак, погляди на те, як саме може бути проведена ця кодифікація, розрізняються від одного вченого до іншого вченого. Так, І. Коліушко вважає, що Муніципальний кодекс України має представляти собою сукупність норм «про все місцеве самоврядування» [4]. Це є значним перебільшенням. По-перше, навряд чи можливо зібрати усі норми «про все місцеве самоврядування» в одному законі України, навіть якщо це кодекс. По-друге, І. Коліушко не бере до уваги, що Конституція у ст. 144 проголошує правову самостійність органів місцевого самоврядування. І якщо норми «про все місцеве самоврядування» включити до Муніципального кодексу України, то правова самостійність органів місцевого самоврядування буде порушена.

Цікавий погляд на кодифікацію муніципального законодавства має П.А. Трачук. Оригінальним є його погляд на кодифікацію як таку. Він вважає, що «кодифікація – це таке вдосконалення права, якому належить формуюче, хоча і проміжне, начало в складному процесі створення і вдосконалення права та його структури» [2, с. 116-117]. Очевидно, що автор допускає термінологічну плутанину, і мова йде не про кодифікацію права, а про кодифікацію законодавства. Так само він наголошує на «удосконаленні», яке відбувається при кодифікації законодавства – однак, удосконалення є лише одним з позитивних наслідків кодифікації законодавства, існують і інші. Нарешті, автори вважають кодифікацію найбільш досконалою формою систематизації законодавства, а тому незрозуміло, чому П.А. Трачук відводить їй таке місце: «формує, хоча і проміжне, начало в складному процесі створення і вдосконалення права та його структури». Виходячи з наявних у сучасній теорії права трьох форм систематизації законодавства, першим кроком при її здійсненні можна назвати інкорпорацію, проміжним кроком – консолідацію, останнім кроком – кодифікацію.

Дещо перебільшуючи, П.А. Трачук зауважує, що «чимало місцевих органів, їх посадових осіб не завжди знають, які з нормативних актів діють, а які стримуються повністю або частково наступними актами та судовими рішеннями» [2, с. 117]. Навряд чи юридичні служби органів місцевого самоврядування є настільки безпорадними, що припускають подібні ситуації, але такі випадки є цілком можливими, коли йдеться про пересічних членів тієї чи іншої територіальної громади. Однак це є аргументом не стільки на користь кодифікації, скільки на користь інкорпорації муніципального законодавства, до того ж в електронному вигляді – у межах бази даних.

П.А. Трачук вважає, що «необхідність кодифікації муніципального права зумовлюється ... тим, що сучасний стан нормативної бази місцевого самоврядування не завжди дає змогу населенню знайомитись з муніципальними нормативними правовими актами і використовувати їх, що, з одного боку, знижує ефективність їх реалізації, а з іншого, – не дає можливості жителям захищати свої муніципальні права, контролювати роботу органів та посадових осіб місцевого самоврядування тощо. Остання

обставина суперечить суті самоврядування та саморегуляції, нехтує принципами демократії» [2, с. 117]. Однак, далі у статті він веде мову про необхідність прийняття Муніципального кодексу України та Української хартії місцевого самоврядування. Виходячи з назв цих актів, їх прийняття пропонується на загальнодержавному рівні, а тому не дуже зрозуміло, як саме вони вплинуть на місцеве законодавство.

Слід погодитись з П.А. Ткачуком у тому, що «розробка і прийняття Муніципального кодексу дозволили б усунути дублювання законодавчих положень, їх колізію, а також полегшити розуміння і застосування правових норм муніципального права» [2, с. 117]. Що ж до другого акту, який він пропонує прийняти - Української хартії місцевого самоврядування – то його міркування викликають більше контраргументів. П.А. Ткачук сформулював, що «метою уніфікації концептуальних підходів до інституту місцевого самоврядування, а також запобігання хитанням від однієї концепції організації місцевої влади до діаметрально протилежної, доцільним було б прийняття спеціального законодавчого акту – Української хартії місцевого самоврядування. В цьому документі має бути:

- викладена наукова концепція розвитку місцевого самоврядування в Україні;
- визначена правова природа локальної демократії;
- сформульовані основні принципи та важливі аспекти взаємовідносин центральної влади і місцевої демократії, вірність держави своїм міжнародним обов'язкам і міжнародно-правовим стандартам місцевого самоврядування тощо» [2, с. 116].

Правова природа місцевого самоврядування, основні принципи народовладдя, необхідність та межі врахування міжнародних документів, що містять муніципальні стандарти, закріплені в Конституції України та навряд чи потребують дублювання в іншому акті, а тим більше – прийняття нового акту. Що ж до пропозиції включення до Української хартії місцевого самоврядування наукової концепції розвитку місцевого самоврядування в Україні, то навряд чи доцільно закріплювати доктринальні положення у чинному законодавстві. Принаймні, поки що така практика не є поширеною.

Не можна погодитись і з тим, що П.А. Трачук веде мову про «локальну демократію», а не про «місцеву демократію». Такий самий термін застосовують М.О. Пухтинський [1, с. 288], О.С. Орловський [6]. О.В. Прієшкіна згадує про «локально-регіональний рівень» [7, с. 102], а О.В. Батанов у своїй монографії «Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики» (Київ, 2010 рік) назвав один з підрозділів «Локальний рівень нормативно-правового регулювання прав та свобод і реалізації принципу верховенства права» [8, с. 553-559]. Досліджуючи статuti територіальних громад, Д.Д. Заяць сформулювала, що «статут розуміється як основний локальний нормативно-правовий акт, покликаний регулювати відносини, що постають унаслідок здійснення місцевого самоврядування територіальними громадами» [9, с. 66]. А О.С. Мельничук пише: «у юридичній термінології «локальний» і «місцевий» існують як терміни штучно розведені та як такі, що означають різні поняття, що відносяться до різних правових інститутів» [10, с. 190-191]. Але навряд чи можна визнати «штучним розведенням» застосування прикметнику «місцевий» у муніципальному праві, а прикметнику «локальний» - у трудовому праві.

Прикладом вірного, на наш погляд, застосування останнього демонструє О.В. Карнаухова у своєму дисертаційному дослідженні на тему «Систематизація локальних нормативних правових актів в Російській Федерації: загальна характеристика та види» (Тюмень, 2011 рік). У ній вона визначила досліджувані акти як письмові документи, що виходять від компетентного суб'єкта правотворчості, який відрізняється оперативністю прийняття,

що являють собою підзаконні акти, які містять правові норми, призначені для регулювання внутрішньоорганізаційних відносин [11, с. 7].

Так само вірно застосовує прикметник «локальний» і О.С. Кривченков, який досліджував у своїй дисертації систематизацію локальних правових норм організацій [12]. Отже, по відношенню при подальшому удосконаленні муніципального законодавства України доцільно застосовувати прикметник «місцевий», а не «локальний», та не уважати їх синонімами.

Висновок. Наразі при здійсненні систематизації муніципального законодавства України слід виходити з

того, що конституційне регулювання місцевого самоврядування здійснюється в адекватному обсязі, з можливістю отримання офіційного тлумачення спірних норм від Конституційного Суду України. Актуальним залишається прийняття Муніципального кодексу України, хоча коло суспільних відносин, що врегулює цей акт, має бути ретельно виваженим для того, щоб не стати на заваді правовій самостійності органів місцевого самоврядування. У контексті дослідження сучасних тенденцій систематизації муніципального законодавства України виявлено, що прикметники «місцевий» та «локальний» навряд чи доцільно застосовувати як синоніми.

ЛІТЕРАТУРА

1. Орзіх М. П. Проект Муніципального кодексу України (огляд за матеріалами обговорення в Одеській національній юридичній академії) / М. П. Орзіх // Юридический вестник. – 2001. – № 2. – С. 105-137.
2. Трачук П. А. Кодифікація і реформування муніципального права України: деякі проблеми теорії та практики / П. А. Трачук, О. Б. Качмар // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. - 2014. - Вип. 27(1). - С. 115-117.
3. Мішина Н. В. Організаційна форма місцевого самоврядування «рада – голова» в Україні та в США / Н. В. Мішина // Юридический вестник. – 2001. - № 1. – С. 124–127.
4. Юрченко Н. У правове поле краще повертатися через ухвалення кодексів – Експерт / Н. Юрченко. Режим доступу: https://www.ukrinform.ua/rubric-society/1218664-u_pravove_pole_krashche_povertatsiya_cherez_uhvalennya_paketu_kodeksv_ekspert_1027684.html
5. Пухтинський М.О. Категорія "врядування" та "місцеве врядування" у конституційно-правовому розумінні / М.О. Пухтинський // Від громадянського суспільства – до правової держави: Тези доповідей XIII Міжнародної науково-практичної конференції. – Харків: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2017. – С. 286-289.
6. Орловський О.С. Регулювання форм локальної демократії статутами територіальних громад / О.С. Орловський // Юридичний вісник. – 2009. – № 2. – С. 24–30.
7. Прієшкіна О.В. Місцева демократія в Україні: інститути та організаційно-правові форми реалізації: монографія / О.В. Прієшкіна. – Одеса: Фенікс, 2005. – 248 с.
8. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : Монографія / О.В. Батанов. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2010. – 656 с.
9. Заяць Д.Д. Статутне регулювання системи місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. наук з держ. управління : спец. 24.00.04 / Д.Д. Заяць. – Львів, 2009. – 244 с.
10. Мельничук О.С. Міська правова система: поняття та структура / О.С.Мельничук. – Одеса: Фенікс, 2014. – 292 с.
11. Карнаухова Е.В. Систематизация локальных нормативных правовых актов в Российской Федерации: общая характеристика и виды : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / Е.В. Карнаухова. – Тюмень, 2011. – 22 с.
12. Кривченков А.С. Систематизация локальных правовых норм организаций : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / А.С. Кривченков. – М., 2010. – 183 с.