

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342.3

НОВІ ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ МУНІЦИПАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Катерина ГОЛОВКО,
кандидат юридичних наук,
здобувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
Ужгородського національного університету

АНОТАЦІЯ

У статті констатується, що з активізацією в Україні муніципальної реформи все більше уваги вчених приділяється питанню систематизації муніципального законодавства. Здійснено огляд новітніх досліджень у цій сфері, за підсумками якого сформульовані напрямки для подальшого наукового дискурсу: а) необхідність комплексного дослідження систематизації муніципального законодавства України; б) актуальність прийняття Муніципального кодексу України; в) подальші розроблення щодо електронних баз нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування, наявність яких значно поліпшила б ситуацію з ознайомленням членів територіальної громади із цими актами; г) доцільність консолідації актів органів місцевого самоврядування шляхом запровадження Зводу нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування; ґ) вирішення питання необхідності Модельного статуту територіальної громади.

Ключові слова: систематизація, консолідація, кодифікація, статuti територіальних громад, муніципальне право.

NEW RESEARCHES ON THE SYSTEMALIZATION OF MUNICIPAL LEGISLATION OF UKRAINE

Kateryna GOLOVKO,
Candidate of Law Science, Associate Professor of the Department of Constitutional Law and Comparative Law
of Uzhhorod National University

SUMMARY

The article states that with the activation of the municipal reform in Ukraine, the attention of scholars is being paid to the issues of systematization of municipal legislation. The author argues the directions for further scientific discourse in this field based on the overview of the latest research in this area. Amongst these directions there are: a) the necessity of a comprehensive study of the systematization of the municipal legislation of Ukraine; b) the relevance of the adoption of the Municipal Code of Ukraine; c) further elaboration of electronic databases of normative legal acts of local self-government bodies, the presence of which would considerably improve the situation with the familiarization of members of the territorial community with them; d) expediency of consolidation of acts of local self-government bodies by introducing the Code of normative acts of local self-government bodies; e) resolution of the issue of the necessity of the Model Statute of the territorial community.

Key words: municipal legislation's systematization, consolidation, codification, local charters, municipal law.

Постановка проблеми. Муніципальна реформа в Україні триває з моменту проголошення незалежності. Але на різних етапах розвитку країни вона була або більш, або менш актуальною. Наразі обговорюється внесення змін до Конституції України, пов'язаних із децентралізацією, а також зазнає змін і поточне законодавство. Кількість нормативно-правових актів, що формують муніципальне законодавство, постійно збільшується, що актуалізує питання систематизації муніципального законодавства України.

Актуальність теми дослідження. Слід зазначити, що найбільша увага в цій сфері приділялася розробленню Муніципального кодексу України, яке актуалізувалося на початку 2000-х рр. (див., наприклад, [1]). Що ж до інших питань систематизації, то їм увага майже не приділялася. Виключенням із цього правила є дисертаційне дослідження Н.М. Кошіль на тему «Систематизація конституційного законодавства України» (захищене в м. Одеса у 2017 р.).

Також наявна низка поодиноких статей із цієї тематики в наукових періодичних виданнях (див., наприклад, [2; 3]).

Метою й задачею статті є узагальнення ідей і концепцій, висловлених фахівцями з конституційного законодавства, які було б доречно застосувати для систематизації муніципального законодавства України.

Виклад основного матеріалу. Під час обґрунтування актуальності своєї дисертаційної роботи Н.М. Кошіль цілком правильно зазначила, що «питання систематизації конституційного законодавства України поки що не досліджувалося на монографічному рівні. У національній юридичній науці є лише дослідження фахівців із теорії держави та права, присвячені проблемам систематизації законодавства, її історії та формам» [4, с. 1]. Слід додати, що це справедливо й для муніципального законодавства України. У зв'язку із цим показовий той факт, що Н.М. Кошіль звернула увагу не тільки на систематизацію конституційного, але й муніципального законодавства України.

Н.М. Кошіль у дисертаційному дослідженні проаналізувала можливості систематизації законодавства в окремому підрозділі. Підрозділ 3.2 її дисертації має назву «Перспективи систематизації актів органів місцевого самоврядування в Україні». На початку розділу 3 автор пояснює необхідність включення цього підрозділу до свого дослідження з посиланням на працю М.П. Орзіха й А.Р. Крусян. Н.М. Кошіль наголошує на необхідності активізації дій із систематизації конституційного законодавства не лише на загальнодержавному, але й на місцевому рівні. Саме тому в підрозділі 3.1 її дослідження йдеться про перспективи тематичної систематизації конституційного законодавства України на загальнодержавному рівні, у той час, як у підрозділі 3.2 – на місцевому рівні.

Слід звернути увагу, що питання систематизації муніципального законодавства України могли б висвітлюватися також і в підрозділі 2.2 дисертації Н.М. Кошіль, який присвячено перспективам застосування такої форми систематизації законодавства, як кодифікація (у контексті довгоочікуваного Муніципального кодексу України). Однак авторка не згадує про цей документ ані в підрозділі 2.2, ані в підрозділі 3.2, у зв'язку з чим неможливо виявити, як саме вона ставиться до питання необхідності цього акта для України. Якщо ж Н.М. Кошіль поділяє доцільність його прийняття, то неабиякий інтерес становили б її напрацювання щодо структури та змісту такого нормативно-правового акта. Аналогічне зауваження висловив один з офіційних опонентів – доктор юридичних наук, професор А.В. Батанов [5, с. 12–13].

Низка висновків і пропозицій авторки із цього підрозділу стала в нагоді для формулювання положень, що були винесені на захист. До таких положень віднесено те, що:

- уперше запропоновано застосувати консолідацію для утворення Зводу нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування села, селища, міста;
- уперше сформульовано пропозицію визначити як одну з ознак статуту територіальної громади села, селища, міста його кодифікований характер і систематизувати в ньому норми про форми безпосередньої демократії у відповідному населеному пункті [6, с. 9–10].

Відсутність згадок про Муніципальний кодекс України не дозволяє повністю оцінити сформульовані авторкою пропозиції про застосування такої форми систематизації законодавства, як консолідація, для утворення Зводу нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування села, селища, міста. Н.М. Кошіль обґрунтувала пріоритетність консолідації перед іншими формами систематизації законодавства так: «З одного боку, навряд чи в органів місцевого самоврядування, особливо в сільській місцевості, є реальна можливість проводити кодифікацію власних актів. Але з іншого боку, акти органів місцевого самоврядування важко знайти, коли йдеться про їх паперові публікації. І ще важче відстежити зміни та доповнення до них. Отже, доцільно зобов'язати органи місцевого самоврядування консолідувати власні акти, розміщуючи відповідний консолідований документ у глобальній мережі Інтернет на власному офіційному сайті» [6, с. 140].

Варто зазначити, що навряд чи доцільно говорити лише про актуальність систематизації актів місцевого самоврядування; до вирішення проблеми слід підходити комплексно та пропонувати систематизацію актів місцевого самоврядування разом із відповідними актами муніципального законодавства на загальнодержавному рівні. Крім того, у контексті проблематики систематизації актів законодавства, що стосуються місцевого самоврядування, слід згадати Муніципальний кодекс. Тільки після його прийняття доцільно впроваджувати в практичне життя ідеї та пропозиції щодо інкорпорації, консолідації та/або кодифікації ак-

тів місцевого самоврядування, низка яких сформульована в підрозділі 3.2 дослідження Н.М. Кошіль.

Під час дослідження стану систематизації законодавства на місцевому рівні (значна частина цих актів формують муніципальне законодавство) Н.М. Кошіль цілком справедливо почала з питань обліку й інкорпорації відповідних актів. У своєму дисертаційному дослідженні вона обмежилася актами сільських, селищних, міських рад. Перспективним для подальших досліджень уявляється підняте нею питання електронних баз даних, що містять акти досліджуваних органів (с. 137–139 дослідження). Вона аргументувала висновок про наявність прямої залежності між кількістю членів територіальної громади та якістю забезпечення онлайн-доступу до нормативних актів органів місцевого самоврядування, що представляють інтереси територіальної громади [6, с. 138]. Однак у дисертації не міститься пропозицій щодо оптимальної структури пошукових сторінок таких баз даних, що істотно спростило б роботу практичних працівників у цій сфері.

Продовжуючи знайомство з п. 3.2 дисертаційного дослідження Н.М. Кошіль, слід підкреслити, що вона пропонує доволі цікавий підхід до розуміння поняття «звід законів», розглядаючи його не як окрему форму систематизації та не як різновид кодифікації (що є традиційним для теорії права та держави), а як нормативно-правовий акт, утворений унаслідок застосування консолідації. Щоправда, вже на публічному захисті дисертації саме поняття «звід законів» викликало зауваження з боку офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора В.Л. Федоренка. У своєму відгуку на дисертаційне дослідження він зазначив: «На с. 140–142 свого дисертаційного дослідження Н.М. Кошіль узагальнює свої напрацювання щодо Зводу нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування. Однак ці напрацювання зводяться здебільшого до рекомендацій щодо форми цього документа, щодо його оприлюднення. Н.М. Кошіль не формулює пропозицій щодо змістовного наповнення Зводу, щодо його структури. Фактично, коли йдеться про зміст запропонованого нею документа, вона обмежується лише пропозицією вважати його «ядром» статуту територіальної громади. На наш погляд, запровадження у вітчизняне конституційне законодавство категорії «звід нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування» лише ускладнить систему конституційного законодавства. Адже подібна термінологія була властива імперському законодавству спочатку Російської імперії, а надалі й колишнього СРСР» [7, с. 14]. Варто зазначити, що навряд чи слід відкидати всю юридичну термінологію, що застосовувалася за часів СРСР, тим більше, що поняття «звід законів» є поширеним наразі в зарубіжних країнах, і не тільки в пострадянських.

Переходячи до аналізу пропозиції Н.М. Кошіль щодо доцільності визначити як одну з ознак статуту територіальної громади села, селища, міста його кодифікований характер і систематизувати в ньому норми про форми безпосередньої демократії у відповідному населеному пункті, зазначимо таке.

По-перше, Н.М. Кошіль у підрозділі 3.2 приділила вкрай небагато уваги теоретичним питанням, пов'язаним зі статутами територіальних громад. Так, вона обмежилася аналізом дефініцій поняття «статут територіальної громади», наданих Д.Д. Заяць, О.С. Орловським, Н.О. Чудик, І.О. Зайцевою, після чого розглянула одну з ознак статутів територіальних громад, яку для українських міст виокремила І.В. Ідесіс. А отже, із цього підрозділу дисертаційного дослідження незрозуміло, як саме Н.М. Кошіль вважає за доцільне визначити поняття «статут територіальної громади», якими ознаками вона наділяє ці статuti, що було б важливим для подальших досліджень питань система-

тизації муніципального законодавства. Ще одне зауваження до вузького кола піднятих у цьому підрозділі проблем, пов'язаних зі статутами територіальних громад, висловив офіційний опонент В.Л. Федоренко. Це відсутність авторської позиції щодо необхідності модельних статутів територіальних громад. На його думку, Модельний статут територіальних громад може стати «корисним для статутів територіальних громад» [7, с. 14].

Також привертає увагу той факт, що аналізуючи пропозицію І.В. Ідесіс про доцільність упровадження в науковий обіг поняття «концепція статуту територіальної громади» та про виокремлення двох концепцій статутів територіальних громад міст («статут – конституція» та «статут – кодифікований акт»), Н.М. Кошіль не звертає увагу на закладене в цих назвах певне протиріччя, адже конституція (принаймні писана конституція) визнається більшістю дослідників саме кодифікованим актом. Крім того, викликає певний інтерес і той факт, що Н.М. Кошіль звернула увагу лише на одну відмінність «статуту – конституції» від «статуту – кодифікованого акта», що полягає в їхньому обсязі. Однак І.В. Ідесіс виокремила значно більше відмінностей між запропонованими нею концепціями статутів територіальних громад [8, с. 165–169], зокрема такі, що можуть стати в нагоді під час розкриття потенціалу статутів територіальних громад як кодифікованих актів.

Тим не менше, слід усіляко вітати те, що Н.М. Кошіль не обмежується лише підкресленням систематизаційного потенціалу статутів територіальних громад як кодифікованих актів. Із підрозділу 3.2 її дисертаційного дослідження випливає таке:

– по-перше, доцільність подальшого вдосконалення структурних і змістових складників статутів територіальних громад як кодифікованих актів;

– по-друге, цінність статутів територіальних громад як імовірного «ядра» для створення Зводу нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування села, селища, міста.

Остання пропозиція Н.М. Кошіль – вважати статут територіальної громади села, селища, міста «ядром» Зводу нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування села, селища, міста, на жаль, не супроводжується авторською думкою з такого важливого питання, як наявність чи відсутність обов'язковості прийняття статуту територіальної громади. Іншими словами, наразі чинне законодавство не вимагає обов'язкової наявності статуту. А тому в разі відсутності в територіальній громаді статуту чи буде можливим упровадження такого консолідованого акта, як Звід нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування села, селища, міста? У ґрунтовному аналізі цього питання вбачаються перспективи подальших досліджень систематизації муніципального законодавства України.

Висновки. У статті констатовано, що з активізацією в Україні муніципальної реформи все більше уваги науковців приділяється питанням систематизації муніципального законодавства. Здійснено огляд найновіших досліджень у цій сфері, за підсумками якого сформульовані напрями для подальшого наукового дискурсу: а) необхідність комплексного дослідження систематизації муніципального законодавства України; б) актуальність прийняття Муніципального кодексу України; в) подальші розроблення щодо електронних баз нормативно-правових актів органів місце-

вого самоврядування, наявність яких значно покращила б ситуацію з ознайомленням членів територіальної громади з ними; г) доцільність консолідації актів органів місцевого самоврядування шляхом запровадження Зводу нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування; г) вирішення питання необхідності створення Модельного статуту територіальної громади.

Список використаної літератури:

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. Мішина Н.В. Сучасні процеси децентралізації виконавчої влади та реформування місцевого самоврядування в Україні / Н.В. Мішина // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». – Одеса : Юридична література, 2014. – Т. XIV. – С. 228–233.
3. Мішина Н.В. «Кодекс зебри» як модельна схема інкорпорації європейських стандартів прав людини / Н.В. Мішина // Актуальні проблеми правознавства : науковий збірник ЮФ ТНЕУ / редкол. : М.О. Баймуратов та ін. – Тернопіль : Вектор, 2013. – Вип. 3. – С. 113–120.
4. Кошіль Н.М. Систематизація конституційного законодавства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Н.М. Кошіль. – Одеса, 2017. – 22 с.
5. Відгук офіційного опонента, доктора юридичних наук, професора Батанова Олександра Васильовича на дисертацію Кошіль Наталії Михайлівни на тему «Систематизація конституційного законодавства України», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – «Конституційне право; муніципальне право» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/7812>.
6. Кошіль Н.М. Систематизація конституційного законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Н.М. Кошіль. – Одеса, 2017. – 187 с.
7. Відгук офіційного опонента, доктора юридичних наук, професора Федоренка Владислава Леонідовича на дисертацію Кошіль Наталії Михайлівни на тему «Систематизація конституційного законодавства України», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – «Конституційне право; муніципальне право» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/7812>.
8. Ідесіс І.В. Статути територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / І.В. Ідесіс. – Ужгород, 2016. – 222 с.

ДОВІДКА ПРО АВТОРА

Головко Катерина Володимирівна – кандидат юридичних наук, здобувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства Ужгородського національного університету

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Golovko Kateryna Volodymyrivna – Candidate of Law Science, Associate Professor of the Department of Constitutional Law and Comparative Law of Uzhhorod National University