

10. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. Чернова С., Воронкової В. і ін. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. 606 с.

11. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80/page>.

12. Цуркан М.І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія. Харків : Право, 2010. 216 с.

ГОЛОВКО К. В.,

кандидат юридичних наук,
здобувач кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
(ДВНЗ «Ужгородський національний
університет»)

УДК 340.2

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-1-2>

КОДИФІКАЦІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

У статті запропоновано вважати, що кодифікація муніципального законодавства України – це вид офіційної нормотворчої систематизації, що передбачає прийняття цілісних, укрупнених зведених нормативно-правових актів на загальнодержавному рівні (наприклад, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні») та на місцевому рівні (наприклад, деякі статuti територіальних громад). У статті в концентрованій формі сформульовано перспективні напрями кодифікації муніципального законодавства України та доведено, що практична реалізація цих пропозицій сприятиме більш високому рівню систематизації відповідного нормативного матеріалу.

Ключові слова: муніципальне законодавство, систематизація, систематизація муніципального законодавства України, кодифікація, кодифікація муніципального законодавства України.

В статье предложено считать, что кодификация муниципального законодательства Украины – это вид официальной нормотворческой систематизации, который предполагает принятие целостных, укрупненных сводных нормативно-правовых актов на общегосударственном уровне (например, Закон «О местном самоуправлении в Украине») и на местном уровне (например, некоторые уставы территориальных общин). В статье в концентрированной форме сформулированы перспективные направления кодификации муниципального законодательства Украины, и доказано, что практическая реализация этих предложений будет способствовать более высокому уровню систематизации соответствующего нормативного материала.

Ключевые слова: муниципальное законодательство, систематизация, классификация муниципального законодательства Украины, кодификация, кодификация муниципального законодательства Украины.



The article suggests that the codification of Ukrainian municipal legislation is a form of official rulemaking systematization, which involves the adoption of integral, consolidated normative acts at the national level (for example, the Law “On Local Self-Government in Ukraine”) and at the local level (for example, some charters of territorial communities). In the article the author concentrates the perspective directions of the Ukrainian municipal legislation’s codification and proves that the practical realization of these proposals will promote a higher level of systematization of the relevant normative material.

Key words: *municipal legislation, systematization, systematization of the municipal legislation of Ukraine, codification, codification of the municipal legislation of Ukraine.*

Постановка проблеми. На сучасному етапі державного розвитку України вагомим чинником подальшої демократизації суспільного життя вважається вдосконалення місцевого самоврядування. Важливе значення для ефективного функціонування системи місцевого самоврядування має його нормативно-правова регламентація. Прогалини, термінологічна плутанина, дублювання норм законодавства аж ніяк не сприяють подальшій демократизації місцевого самоврядування та потребують свого виправлення в ході поточного етапу муніципальної реформи.

Таким чином, важливим практичним завданням є постійне вдосконалення нормативно-правової регламентації місцевого самоврядування, а важливим науковим завданням – належне та ґрунтовне забезпечення цього процесу.

Аналіз досліджень. Проблеми кодифікації муніципального законодавства на доктринальному рівні майже не досліджувались. Сплеск цікавості до цього питання спостерігався лише наприкінці 1990-х – на початку 2000-х років, коли здійснювалось проектування Кодексу законів про місцеве самоврядування (Муніципального кодексу України). Але з тих пір муніципальне законодавство України вже настільки змінилось, що більшість цих розробок, уміщених переважно у статтях у фахових виданнях, вже втратила актуальність. Наразі слід відмітити лише поодинокі пропозиції щодо кодифікації окремих інститутів муніципального законодавства України (наприклад, Н.В. Мішина сформулювала їх для інституту органів самоорганізації населення, дивись [1; 2]). Також низка сучасних публікацій про кодифікацію муніципального законодавства України належить автору цієї статті (дивись [3; 4; 5]).

Метою статті є виявити напрями кодифікації муніципального законодавства України, які є актуальними на сучасному етапі реформи місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Кодифікація муніципального законодавства України є однією з форм його систематизації, причому ця форма традиційно вважається найбільш досконалою. Адже в порівнянні з інкорпорацією та консолідацією кодифікація потребує значно більше ресурсів усіх видів: фінансових, інтелектуальних, часу тощо.

Варто наголосити, що, попри наявність в юридичній літературі думок щодо виокремлення офіційних та неофіційних кодифікацій, кодифікацію законодавства слід розглядати виключно як нормотворчу діяльність уповноважених органів публічної влади, тобто як форму офіційної систематизації законодавства. Оскільки кодифікація законодавства передбачає розроблення та прийняття кодексу чи іншого кодифікаційного нормативного акта, навряд чи вона може бути неофіційною. Тому варто не погодитись із думкою тих авторів, які обстоюють цю тезу.

Переходячи від загального до конкретного, зазначимо, що галузевими ознаками кодифікації муніципального законодавства України є:

1) наявність як реальної можливості, так і практичної необхідності здійснення кодифікації муніципального законодавства України як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях;



2) те, що до числа компетентних органів, які мають повноваження здійснювати кодифікацію муніципального законодавства України, належать як органи державної влади, так і органи місцевого самоврядування;

3) те, що здійснення кодифікації муніципального законодавства України може відбуватись як у межах власної компетенції органів публічної влади, так і під час здійснення ними делегованих повноважень;

4) можливість уміщення підсумків кодифікації муніципального законодавства України в нормативно-правові акти різних видів – кодекси, закони, статuti, рішення тощо;

5) недоцільність проведення повної кодифікації муніципального законодавства України (навіть якщо розглядати поняття «законодавство» у вузькому розумінні, тобто виключно як сукупність законів);

6) перспективність застосування бланкетної кодифікації актів муніципального законодавства України на місцевому рівні.

До кодифікації муніципального законодавства України можна застосувати основні класифікації кодифікацій, які розроблені фахівцями із цього питання.

Так, під час проведення кодифікації муніципального законодавства України за обсягом охопюваного кодифікацією нормативного матеріалу слід надати перевагу здійсненню галузевої кодифікації на загальнодержавному рівні. Потенціал такої кодифікації обговорюється з 2000-х років, у зв'язку зі сформульованими пропозиціями про розроблення та прийняття Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципального кодексу України). Наразі ж проявом галузевої кодифікації на загальнодержавному рівні є таке, що відбувається систематично, вдосконалення Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». На нашу думку, кодифікований характер цього Закону надає підстави сформулювати висновок про відсутність необхідності у прийнятті Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципального кодексу України, детальніше дивись [6]).

Розглядаючи цю підставу для кодифікації законодавства, слід сформулювати пропозицію про доцільність застосування не тільки галузевої, але й спеціальної кодифікації, коли йдеться про систематизацію муніципального законодавства України. Це пов'язано з тим, що потенціал спеціальної кодифікації полягає в систематизації матеріальних та процесуальних норм про місцеві вибори, в укрупненні статутів територіальних громад сіл, селищ, міст, а також статутів об'єднаних територіальних громад, що ще більше наблизить їх до кодифікованих актів тощо. Спеціальна кодифікація муніципального законодавства України є більш перспективною, ніж галузева, ще й тому, що муніципальне право є комплексною галуззю права; відповідно, муніципальне законодавство – це комплексна галузь законодавства.

Вчені відмічають, що на сучасному етапі розвитку юридичної науки найбільш популярними є покрокова, консолідуюча та бланкетна кодифікації законодавства. На підставі дослідження кожного із цих видів кодифікації під час здійснення кодифікації муніципального законодавства України слід рекомендувати надавати перевагу бланкетній кодифікації. Наприклад, під час здійснення кодифікації муніципального законодавства на місцевому рівні постає питання включення до кодифікаційних актів норм законів України. Із часом, у разі внесення змін та доповнень до цих законів України, водночас загострюється питання внесення змін та доповнень вже до тих кодифікованих актів на місцевому рівні, які відтворюють норми законів. Звернення ж до бланкетної кодифікації надає можливість позбутись як дублювання норм законів у підзаконних актах на місцевому рівні, так і необхідності приведення у відповідність із законами норм таких підзаконних актів.

У залежності від охоплення правового матеріалу традиційно розрізняють повні та часткові кодифікації. У процесі кодифікації муніципального законодавства України застосування конвенційно (умовно) повної кодифікації є доцільним на місцевому рівні під час створення та оновлення статутів територіальних громад. На загальнодержавному ж рівні під час кодифікації муніципального законодавства України плідним убачається звернення до часткової (партикулярної) кодифікації законодавства.



У процесі багаторічних досліджень проблем кодифікації муніципального законодавства України було виявлено, що на загальнодержавному рівні спроби проведення конвенційно (умовно) повної кодифікації представлені лише двома документами:

1) чинним Законом України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні», який є галузевим традиційним кодифікаційним актом;

2) Проектом Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципального кодексу України), реєстр. № 6287 від 13 грудня 2000 року, що є міжгалузевим новаційним кодифікаційним документом.

Автор статті дотримується думки щодо доцільності залишити в якості основного кодифікаційного акта галузі муніципального законодавства України Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», який активно застосовується, адже станом на 1 січня 2019 року зміни та доповнення до нього були внесені 120 разів, офіційні тлумачення окремих норм Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» здійснювались рішеннями Конституційного Суду України у справах:

- 1) про місцеве самоврядування;
- 2) про адміністративно-територіальний устрій;
- 3) про скасування актів органів місцевого самоврядування;
- 4) щодо сумісності посади сільського, селищного, міського голови з мандатом депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
- 5) про сумісництво посад народного депутата України і міського голови;
- 6) про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в місті Києві.

Слід зазначити, що прийняття Проекту Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні означало б здійснення не тільки рекодифікації муніципального законодавства, яка сама по собі є складнішою за його кодифікацію, але й реалізацію одного з найбільш складних видів рекодифікації, а саме укрупненої рекодифікації («сверхкодифікації»). Таким чином, викликає сумніви доцільність підвищення рівня галузевої кодифікації муніципального законодавства України та здійснення його рекодифікації.

Наступною тезою, яку було сформульовано у процесі багаторічних досліджень кодифікації муніципального законодавства України, є така: рекомендовано з урахуванням триваючої муніципальної реформи, для полегшення правозастосування, вносити зміни до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» двічі на рік, не більше ніж один раз на кожній черговій сесії Верховної Ради України. Зрозуміло, що це дещо обмежує парламентський суверенітет та що відповідна практика поки що відсутня. З іншого боку, кожні зміни та доповнення до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» тягнуть за собою зміни в інших законах та підзаконних актах, до числа яких належать і статuti територіальних громад сіл, селищ, міст. Для того щоб ці статuti були актуальними та для полегшення ознайомлення з їхнім оновленим змістом пересічних членів територіальної громади доцільно було б запровадити такий конституційно-правовий звичай.

На підставі аналізу Проекту Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципального кодексу України), реєстр. № 6287 від 13 грудня 2000 року, сформульовано пропозицію у чинному основному галузевому кодифікаційному акті муніципального законодавства – Законі «Про місцеве самоврядування в Україні»: підвищити питому вагу норм таких інститутів із метою здійснення їх комплексного правового регулювання:

- 1) статусу депутатів місцевих рад, старост та сільських, селищних, міських голів;
- 2) органів самоорганізації населення;
- 3) загальних зборів громадян за місцем проживання та відповідних конференцій;
- 4) місцевого самоврядування у столиці – місті-герої Києві.

На підставі цього слід рекомендувати здійснити оновлення структури Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», включивши до нього такі розділи та глави:

- 1) Розділ I «Загальні засади місцевого самоврядування»;



2) Розділ 2 «Територіальна громада – первинний суб'єкт місцевого самоврядування» (в тому числі: Глава 1 «Територіальна громада, територіальна мікрогромада, об'єднана територіальна громада», Глава 2 «Способи прямого волевиявлення членів територіальних громад», Глава 3 «Органи самоорганізації населення як спосіб непрямого волевиявлення членів територіальних громад»);

3) Розділ 3 «Організаційно-правова основа місцевого самоврядування» (в тому числі Глава 1 «Статус депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів та старост», Глава 2 «Порядок формування, організація роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування», Глава 3 «Повноваження сільських, селищних, міських рад», Глава 4 «Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад», Глава 5 «Повноваження районних і обласних рад»);

4) Розділ 4 «Матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування»;

5) Розділ 5 «Гарантії місцевого самоврядування. Юридична відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування»;

6) Розділ 6 «Публічна влада у столиці України – місті-герої Києві».

Проект Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципального кодексу України), реєстр. № 6287 від 13 грудня 2000 року, викликає і інші міркування, основними з яких доцільно поділитись із метою подальшого наукового дискурсу. Ураховуючи наявність обмежень до обсягу статті, пропозиції викладено в якості тез.

На підставі аналізу Проекту сформульовано пропозицію не включати до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» як до основного галузевого кодифікаційного акта муніципального законодавства, а кодифікувати окремо положення інституту місцевих виборів та референдумів у межах майбутнього Виборчого кодексу України (спеціальний новаційний акт) з огляду на:

1) те, що виборче законодавство України в останнє десятиріччя удосконалюється в напрямі уніфікації норм про вибори народних депутатів, Президента та місцевих виборів;

2) високий рівень волатильності виборчого законодавства в порівнянні з муніципальним законодавством України;

3) сучасну тенденцію надавати перевагу інституціональній, а не територіальній ознаці під час здійснення кодифікації законодавства України.

На підставі аналізу Проекту Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципального кодексу України) також сформульовано пропозицію не включати до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» як до основного галузевого кодифікаційного акта муніципального законодавства та взагалі не кодифікувати законодавчі положення про особливості повноважень місцевих рад на територіях спеціальних (вільних) економічних зон та територіях зі спеціальним режимом інвестиційної діяльності.

Нарешті, на підставі аналізу Проекту Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципального кодексу України) також сформульовано пропозицію не включати до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» як до основного галузевого кодифікаційного акта муніципального законодавства, а кодифікувати окремо положення:

1) про місцеві бюджети, бюджети місцевого самоврядування та бюджети об'єднаних територіальних громад – у межах такого кодифікованого акта, як Бюджетний кодекс України;

2) про місцеві податки та збори – у межах такого кодифікованого акта, як Податковий кодекс України;

3) про службу в органах місцевого самоврядування – в межах такого майбутнього кодифікованого акта, як Закон «Про публічну службу в Україні».

Запропоновано таку структуру вказаного Закону:

1) перша частина присвячена публічній службі в цілому та особливостям її проходження в Україні;

2) друга частина присвячена особливостям такого виду публічної служби в Україні, як державна служба (служба в органах державної влади);



3) третя частина присвячена особливостям такого виду публічної служби в Україні, як служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба).

Висновок. На підставі вищенаведеного слід узагальнити, що кодифікація муніципального законодавства України – це вид офіційної нормотворчої систематизації, що передбачає прийняття цілісних, укрупнених зведених нормативно-правових актів на загальнодержавному рівні (наприклад, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні») та на місцевому рівні (наприклад, деякі статuti територіальних громад). У статті в концентрованій формі сформульовано перспективні напрями кодифікації муніципального законодавства України та доведено, що практична реалізація цих пропозицій сприятиме більш високому рівню систематизації відповідного нормативного матеріалу.

Список використаних джерел:

1. Мішина Н.В. Термін «самоорганізація населення» в законодавстві та в доктринальній літературі України. *Державне управління: теорія та практика*. 2006. № 1. URL : <http://www.academy.kiev.ua/ej3/txts/REGIONALNE/04-MISCHINA.pdf>.

2. Мішина Н.В. Законопроекти для розвитку локальної демократії в Україні. *Юридичний вісник*. 2014. № 2. С. 36–40.

3. Головка К.В. Систематизація муніципального законодавства України: сучасні перспективи. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 4. С. 47–49. URL : http://lsej.org.ua/4_2015/12.pdf.

4. Головка К.В. Перспективи систематизації муніципального законодавства України: потенціал статутів територіальних громад. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 1. URL : http://lsej.org.ua/1_2016/8.pdf.

5. Головка К.В. Предметна систематизація муніципального законодавства України: Вибірчий кодекс. *Jurnalul Juridic Național: teorie și practică*. 2017. № 6. Т. 1. С. 25–27.

6. Орзіх М.П. Проект Муніципального кодексу України (огляд за матеріалами обговорення в Одеській національній юридичній академії). *Юридичний вісник*. 2001. № 2. С. 105–137.

