

КОДИФІКАЦІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ: ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

*Качмар О. Б.,
студентка 4 курсу юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Після проголошення незалежності України і прийняття чинної Конституції України розпочалися радикальні процеси демократизації суспільства і держави. Складовою частиною процесу демократизації Української держави є визнання і гарантування місцевого самоврядування.

Звичайно, що тривають гарячі дискусії щодо його природи, значення і його ролі, але дедалі відчутнішими та очевиднішими є результати його функціонування в селах, селищах та містах, значно більше поваги виявляють до інститутів муніципальної демократії органи та посадові особи державної влади.

Важливою і необхідною умовою становлення і розвитку територіальних громад є вдосконалення правової бази місцевого самоврядування. Конституція України фіксує відносно організації місцевої влади норми-орієнтири, які вимагають обов'язкової подальшої конкретизації у нормах різних законодавчих актів. Загальновідомо, що розділ XI Конституції України "Місцеве самоврядування" містить низку суперечливих норм, які обмежують розвиток повноцінної законодавчої бази для місцевого самоврядування. Відсутність належного законодавства, в свою чергу, стримує побудову в Україні ефективної моделі місцевого самоврядування.

Необхідність зміцнення конституційних засад місцевого самоврядування пов'язана також з тим, що не можна продовжувати грубо ігнорувати вимоги Конгресу місцевих і регіональних влад Європи, висловлені в прийнятих ним Рекомендаціях та Резолюціях щодо невиконання Україною взятих на себе зобов'язань після ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування.

З огляду на це вважається доцільним якнайшвидше прийняття закону щодо внесення змін до Конституції України в частині, що стосується місцевого самоврядування. А це в свою чергу стане важливою основою подальшого здійснення реформ, пов'язаних із вдосконаленням адміністративно-територіального устрою України, посиленням дієздатності органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад – районних і обласних рад.

З метою уніфікації концептуальних підходів до інституту місцевого самоврядування, а також запобігання хитанням від однієї концепції організації місцевої влади до діаметрально протилежної, доцільно було б прийняття спеціального законодавчого акта – 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.

Особливої уваги потребує реформування існуючої або розробка нової правової бази і прийняття законодавчих актів, що встановлюють форми безпосередньої реалізації місцевого самоврядування територіальних громад та форми реалізації окремими громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні, законодавства з питань зміцнення матеріальної і фінансової основ місцевого самоврядування. Насамперед це законодавство про місцеві референдуми, загальні збори громадян за місцем проживання, комунальну службу, комунальну власність, бюджетну систему тощо. Однак множинність та фрагментарність окремих законів, їх вузька тематика – історичний недолік законодавства, який ставатиме більш явним у міру розвитку та ускладнення відносин у галузі місцевого самоврядування. Доцільно ці принципіві вимоги щодо формування системи законодавства актів про місцеве самоврядування розвинути, конкретизувати і закріпити в єдиному законі, а саме створити Муніципальний кодекс України. Такий акт регулюватиме значну сферу муніципальних відносин. Як підсумок вдосконалення законодавства, кодифікований акт

стане єдиним внутрішньо пов'язаним документом, який включатиме в себе як перевірені життям, суспільною практикою діючі норми, так і інші правила, зумовлені динамікою муніципального життя.

Питання кодифікації муніципального права, як і кодифікації будь-якої іншої нової галузі права, – одне з найпроблематичніших у процесі формування сучасної правової системи України. Сучасні кодифікаційні процеси в Україні стикаються зі значним колом проблем як науково-теоретичних, так і прагматичного характеру. З одного боку – полярність думок щодо необхідності кодифікації муніципального права, з іншого – суперечлива, внутрішньо неузгоджена система законодавства про місцеве самоврядування, повільний законотворчий процес у цій сфері та фактичне ігнорування державою місцевих справ.

Для подолання згаданих вище труднощів, з огляду на важливість інституту місцевого самоврядування для демократизації суспільства і держави, на думку автора, оптимальним виходом з цієї ситуації є кодифікація муніципального права України. Кодифікація – це таке вдосконалення права, якому належить формуюче, хоча і проміжне, начало в складному процесі створення і вдосконалення права та його структури. Водночас було б неправильно відносити кодифікацію лише до зовнішнього узгодження правового матеріалу, тобто до систематизації права. Оскільки за допомогою кодифікації нормативний матеріал системно організується, в системному вигляді формулюються нормативні положення і через їх об'єднання, введення загальних норм створюються структурні підрозділи нормативної системи.

Саме шляхом кодифікації відбувається не лише фіксація норм права, й їх інтеграція та диференціація. Взагалі кодифікація законодавства – це практичне і творче узгодження всього нормативного матеріалу, приведення його до єдиної системи шляхом об'єднання норм у кодифікованих актах.

Необхідність кодифікації муніципального права зумовлюється ще і 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.

Окрім того, 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.

На наш погляд, у сучасній Україні вже назріли умови для Комплексної галузевої кодифікації муніципального права. Вважаємо, що кодифікаційні роботи в галузі муніципального права мають охоплювати два рівні – загальнонаціональний і локальний. Кінцевою метою кодифікації на загальнонаціональному рівні має бути цілісний комплексний нормативно-правовий акт – Муніципальний кодекс України.

Як підсумок вдосконалення законодавства, кодифікований акт стане внутрішньо пов'язаним документом, який включатиме в себе як перевірені життям, суспільною практикою діючі норми, так і інші правила, зумовлені динамікою муніципального життя.

Таким чином можна зробити висновок, що серед невирішених проблем формування правової бази місцевої влади коротко можна назвати такі: неповнота нормативно-правових актів; внутрішня неузгодженість і несистемність законодавства про органи місцевої публічної влади; неефективність законодавчого забезпечення матеріально-фінансової самостійності муніципальних утворень; недосконалість гарантій і захисту місцевих співтовариств тощо.

Для усунення цих негативних явищ, підвищення рівня законодавчого регулювання суспільних відносин, що існують на місцевому рівні, доцільно провести певну кодифікацію нормативно-правових актів, що регулюють діяльність місцевих органів. Розробка і прийняття Муніципального кодексу дозволили б усунути дублювання законодавчих положень, їх колізію, а також полегшити розуміння і застосування правових норм муніципального права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Батанов О.В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні: Автореф... к.ю.н./ 12.00.02. – К., 2000. – С.16.
2. Деля Ю.В. Систематизація законодавства про місцеве самоврядування в Україні // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики: Матеріали між нар. наук.-прак. конф. – К., 1999. – С.434- 437.
3. Орзіх М. Проект Муніципального кодексу України (огляд за матеріалами обговорення в Одеській національній юридичній академії) //Юридический вестник. – 2001. - № 2. – С.106.
4. Прішкіна О.В. Місцеве самоврядування в Україні та проблеми розвитку його правової бази // Держава і право: Зб.наук.праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 9. – К., 2001. – С.170.
5. Трачук П.А. Адміністративно-правові засади реформування місцевої публічної влади в Україні: Монографія. – Ужгород. Поліграфцентр «Ліра», 2011. – С.61
Науковий керівник: П.А. Трачук, к.ю.н., професор