

УДК 342.11.3

## КОДИФІКАЦІЯ І РЕФОРМУВАННЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ: ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

### UKRAINIAN MUNICIPAL LAW CODIFICATION AND REFORMATION: SOME PROBLEMS OF THE THEORY AND PRACTICE

**Трачук П.А.,**  
*кандидат юридичних наук, професор,  
кафедра адміністративного, фінансового,  
інформаційного та європейського публічного права*  
**Качмар О.Б.,**  
*юридичний факультет,  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

У роботі розглядається актуальність та необхідність кодифікації муніципального права у зв'язку з недостатньою систематизацією і неповнотою норм муніципального права, а також сучасні концепції реформування системи місцевого самоврядування. Оскільки надзвичайно важливим критерієм забезпечення демократизації у суспільстві є забезпечення функціонування сильного і незалежного місцевого самоврядування, діяльність муніципальних органів і загалом вся система місцевого самоврядування, крім розвитку і реформування у бік інтеграції до європейського правового простору, потребує також і належного правового регулювання шляхом вдосконалення нормативно-правової бази шляхом доповнення чи зміни вже існуючих норм, а також, як наслідок, систематизації усіх положень, що врегульовують дану сферу суспільних відносин через розробку і прийняття відповідного кодифікованого нормативно-правового акту.

**Ключові слова:** кодифікація, реформування, інститут місцевого самоврядування, муніципальне право, законодавство, норма права, реформування.

В работе рассматривается актуальность и необходимость кодификации муниципального права в связи с недостаточной систематизацией и неполнотой норм муниципального права, а также современные концепции реформирования системы местного самоуправления. Поскольку чрезвычайно важным критерием обеспечения демократизации в обществе является обеспечение функционирования сильного и независимого местного самоуправления, деятельность муниципальных органов и в целом вся система местного самоуправления, кроме развития и реформирования в сторону интеграции в европейское правовое пространство, требует также и надлежащего правового регулирования путем совершенствования нормативно-правовой базы путем дополнения или изменения уже существующих норм, а также, как следствие, систематизации всех положений, которые регулируют данную сферу общественных отношений путем разработки и принятия соответствующего кодифицированного нормативно-правового акта.

**Ключевые слова:** кодификация, реформирование, институт местного самоуправления, муниципальное право, законодательство, норма права, реформирование.

We consider the relevance and need for codification of municipal law, due to insufficient systematization and incomplete rules of municipal law and modern concept of reform of local government. As an extraordinarily important criterion of providing of democratization in society is providing of functioning of strong and independent local self-government. Activity of city governments and on the whole all system of local self-government except for development and reformation toward integration to European legal space requires also and the proper legal adjusting by perfection normatively legal bases by addition or change of already existent norms, and also as a result of systematization all positions which regulate this sphere of public relations through development and acceptance proper code.

**Key words:** codification, regulatory reform, municipal law, legislation, law rule, reformation.

**Постановка проблеми.** 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, тривають гарячі дискусії щодо його природи, значення і й 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. Це і викликає необхідність вдосконалення нормативно-правової бази, в тому числі і через кодифікацію.

**Виклад основного матеріалу.** 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, 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.

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 [4, с. 170]. 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 принципові вимоги щодо формування системи законодавства 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 [1, с. 16].

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 [3, с. 106].

Саме шляхом кодифікації відбувається не лише фіксація норм права, а 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 [5, с. 61].

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 невіршених 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.

Що стосується реформування місцевого самоврядування, то на сучасному етапі Україна знаходиться на порозі ґрунтовних і суттєвих змін у сфері місцевого самоврядування за умови втілення концепцій і планів реформування Кабінету Міністрів України.

Зокрема мова йде про проект «Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні», яка повинна забезпечити подальшу інтеграцію України до ЄС. Вона була схвалена Урядом 1 квітня 2014 року і передбачає повну децентралізацію влади на місцях і закріплення фінансової основи, тобто оподаткування за територіальними громадами.

Основними завданнями концепції є:

- оптимальної територіальної основи спроможних територіальних громад;
- оптимальної системи місцевого самоврядування таких територіальних громад;
- повноважень з надання публічних послуг, які мають бути передані органам місцевого самоврядування територіальних громад;
- ресурсної бази територіальних громад.

23 квітня 2014 року було схвалено законопроект «Про співробітництво територіальних громад», яка дозволить надати територіальним громадам більший обсяг повноважень щодо врегулювання соціально-економічних проблем місцевого значення.

Проте найвищий рівень такого реформування має бути ознаменований закріпленням таких змін у Конституції України.

**Висновки.** Отже, можна зробити висновок, що місцеве самоврядування в Україні потребує як практичного реформування, так і змін у законодавчому регулюванні, а саме внесення відповідних змін до Основного закону держави і, як наслідок, створення Кодексу, що врегулював би всі проблемні аспекти у сфері муніципального права.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Батанов О. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні : автореф. ... к. ю. н. : спец. 12.00.02. / О. Батанов. – К., 2000. – 19 с.
2. Делія Ю. Систематизація законодавства про місцеве самоврядування в Україні / Ю. Делія // 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) / М. Орзіх // Юридический вестник. – 2001. – № 2. – 106 с.
4. Прісшкіна О. Місцеве самоврядування в Україні та проблеми розвитку його правової бази / О. Прісшкіна // Держава і право : Зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – 2001. – Вип. 9. – 20с.
5. Трачук П. Адміністративно-правові засади реформування місцевої публічної влади в Україні : монографія / П. Трачук – Ужгород : Поліграфцентр «Ліра», 2011. – 85 с.