

УДК 340.2

К. В. Головка*кандидат юридичних наук,
здобувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
Ужгородського національного університету*

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ: ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ

Законодавство України про місцеве самоврядування не позбавлене недоліків, до яких належать застарілі норми, прогалини, колізії тощо. У юридичній практиці є низка способів усунення цих та інших недоліків, один із яких – систематизація. Незважаючи на бурхливий розвиток муніципального законодавства України, проблема його систематизації найбільш активно поставала тільки у зв'язку з обговоренням Муніципального кодексу України. Проте систематизація законодавства не обмежується його кодифікацією, як і кодифікація законодавства не обмежується прийняттям галузевого кодексу. Для дослідження перспектив систематизації муніципального законодавства України необхідно насамперед визначитися з поняттям «систематизація муніципального законодавства України».

До числа відомих дослідників проблем муніципального права України належать М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, П.М. Любченко, Н.В. Мішина, М.П. Орзіх, О.Ф. Фрицький та інші вчені. Проте вони не займалися детально питанням систематизації муніципального законодавства України, хоча деякі проблеми систематизації законодавства все-таки розглядали [1; 2]. Виявлена прогалина потребує свого заповнення на доктринальному рівні.

Метою статті є розроблення дефініції поняття «систематизація муніципального законодавства України».

Для того щоб надати визначення поняття «систематизація муніципального законодавства України», яке поки що відсутнє в українській юридичній літературі, необхідно почати з напрацювань фахівців із теорії права щодо дефініцій поняття «систематизація законодавства».

Так, В.В. Сухонос вважає, що систематизація законодавства – це «впорядкування законодавства, приведення його до внутрішньо узгодженої системи» [3, с. 396]. Це поняття є досить лаконічним. Однак у ньому згадується дієслово, яке є основним, коли йдеться про визначення поняття «систематизація», – дієслово «впорядкування».

Н.М. Крестовська та Л.М. Матвеева ведуть мову не про «систематизацію законодавства», а про «систематизацію нормативно-правових актів» (тим самим фактично показуючи, що вони віддають перевагу застосуванню поняття «законо-

давство» в широкому розумінні). Вони зазначили: «Систематизація нормативно-правових актів – це діяльність, спрямована на впорядкування нормативно-правових актів, приведення їх у певну узгоджену систему» [4, с. 384].

Перевагу застосуванню іменника «систематизація» не в контексті законодавства, а в контексті нормативно-правових актів віддає також К.С. Луценко, яка зауважує: «У теорії права систематизація законодавства розглядається як діяльність з упорядкування, удосконалення нормативно-правових актів, приведення їх у певну узгоджену систему» [5, с. 13].

Інколи дослідники взагалі не уточнюють, що саме вони аналізують: систематизацію законодавства чи систематизацію нормативно-правових актів. Зокрема, Л.М. Добробог вважає, що систематизація – це діяльність із впорядкування та вдосконалення нормативно-правових актів, зведення їх у єдину внутрішньо узгоджену систему [6, с. 190].

У юридичній літературі є низка подібних лаконічних визначень, наприклад:

– «систематизація – це впорядкування чинних законів, усіх нормативних актів, приведення юридичних норм у впорядковану, узгоджену систему» [7, с. 103];

– «систематизація нормативно-правових актів – це діяльність зі зведення нормативно-правових актів у впорядковану систему» [8, с. 313];

– «систематизація законодавства – це діяльність із приведення нормативно-правових актів у впорядковану систему» [9, с. 221];

– «систематизація законодавства може бути визначена як комплекс заходів, спрямованих на приведення нормативних правових актів у певну структурну впорядкованість» [10, с. 40–41].

Навіть досить лаконічним визначенням поняття «систематизація законодавства» або схожим часто бракує точності.

Так, О.Ф. Скакун вважає: «Систематизація нормативно-правових актів – офіційна діяльність, спрямована на впорядкування та вдосконалення законодавчих і підзаконних актів, приведення їх до єдиної внутрішньої погодженої системи» [11, с. 384]. Це визначення охоплює такі форми систематизації, як консолідація та кодифікація, проте не повністю охоплює інкорпорацію, яка може бути як офіційною, так і неофіційною.

Навіть коли вчені говорять не про систематизацію законодавства, а про систематизацію права чи норм права, вони не уникають дієслова «впорядкування». Прикладом може слугувати визначення поняття «систематизація права», надане Р.Г. Галюком: «Систематизація – це діяльність із впорядкування й удосконалення правових норм, інститутів права, галузей права, частини галузей права шляхом їх обробки та розміщення за класифікаційними критеріями, що обираються відповідно до тих завдань, які вирішує суб'єкт права» [12, с. 13].

Таким чином, варто погодитися з О.Ю. Рибаківим, який переконаний, що категорії «систематизація законодавства» та «упорядкування законодавства» є синонімами. Ці поняття відображають суть одного явища, вони рівні за обсягом і мають однакове смислове навантаження [13, с. 38].

Варто підкреслити, що всі процитовані вище автори вбачають у систематизації законодавства процес його впорядкування, тоді як Н.М. Кошіль обстоює тезу про те, що це не тільки й не стільки процес (адже він може завершитися безуспішно, як спроби прийняття Муніципального кодексу України), скільки результат відповідних дій. Вона стверджує: «Це результат упорядкування та зведення до єдності положень нормативно-правових актів і міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України та які регламентують однорідні суспільні відносини <...>» [14, с. 158].

Варто, однак, погодитися з тим, що пропонують більшість дослідників, а саме вважати систематизацію законодавства процесом, а систему законодавства – результатом систематизації. У подальшому під час аналізу доктринальних визначень увагу буде звернено на визначення як поняття «систематизація законодавства», так і категорії «систематизація нормативно-правових актів».

Переходячи до більш детальних визначень, підкреслимо, що вчені віддають перевагу включенню до дефініцій тих ознак, які вони, очевидно, вважають найбільш важливими. Найчастіше такою ознакою є мета систематизації. Так, Ч.Г. Олійник стверджує: «Систематизація законодавства – це діяльність із приведення нормативно-правових актів у певний упорядкований стан із метою прийняття зведеного законодавчого акта (кодексу) або об'єднання безлічі нормативних правових актів у єдиний комплекс (збірник), необхідний для потреб правотворчої та правозастосовної практики» [15, с. 9]. Своєю чергою В.В. Ксенофонтов зазначає: «Систематизація законодавства являє собою цілеспрямовану діяльність із приведення в єдину систему чинних нормативно-правових актів на основі знань про систему права та потреби зробити ці приписи більш доступними для всіх громадян» [16, с. 11].

Деякі вчені додають до визначення поняття «систематизація» вказівку на суб'єктів, які її здійснюють. Так, О.І. Осауленко вважає, що під систематизацією нормативно-правових актів розуміється цілеспрямована діяльність державних органів, недержавних організацій, окремих осіб щодо впорядкування й удосконалення нормативно-правового матеріалу, приведення його до певної узгодженої системи [17, с. 168]. Порівняно з наведеними вище визначеннями при цьому йдеться додатково про суб'єктів, які можуть здійснювати систематизацію. Варто підкреслити, що коло суб'єктів є досить широким, адже воно має охоплювати як нормотворчі, так і ненормотворчі форми систематизації. А тому в цьому разі така вказівка лише перевантажує дефініцію. Згадка про суб'єктів систематизаційної діяльності була б доречною під час надання дефініцій окремих форм систематизації законодавства – інкорпорації, консолідації, кодифікації. Адже якщо у випадку з інкорпорацією коло суб'єктів жодним чином не обмежується, то щодо консолідації та кодифікації цього не можна сказати.

Напевно, А.О. Соловійов найбільш ґрунтовно підійшов до визначення поняття «систематизація законодавства», під яким він розуміє формалізоване впорядкування нормативно-правового матеріалу загалом у всьому масиві правового регулювання або в певній сфері суспільних відносин, усунення застарілих і неефективних норм права, вирішення юридичних колізій та ліквідацію прогалин із метою надання нормативно-правовому матеріалу належної системності, підвищення ступеня його організованості й правової визначеності, досягнення оптимальної внутрішньої структурованості та узгодженості, забезпечення стійкості й ефективності правового регулювання, а також ергономіки (доступності та зручності в користуванні) під час реалізації правових норм [18, с. 15]. Єдине наше зауваження до його дефініції полягає в тому, що вона є надзвичайно громіздкою, надто деталізованою, а отже, перевантаженою деталями, які часто є зайвими тому, що мають дуже узагальнений характер.

Не завжди можна погодитися з тим, як дослідники пропонують визначати поняття «систематизація». Наприклад, навряд чи можна підтримати ідею В.І. Давидова щодо виокремлення систематизації в широкому й вузькому сенсі. Він пише: «Під першою варто розуміти правотворчу діяльність щодо впорядкування законодавства, спрямовану на створення зведених хронологічних і тематичних правових збірок або кодифікаційних нормативно-правових актів. Систематизація у вузькому сенсі може розглядатися як технічні прийоми, тобто як підготовча обробка правового матеріалу, що підлягає кодифікації. У такому розумінні систематизація є підготовчою (а отже,

першою) стадією кодифікації, яка ставить перед собою завдання попереднього групування законодавчого матеріалу, усунення таких, що не діють, а також скасованих актів і норм, розташування їх у галузях права в хронологічному й алфавітному порядку» [19, с. 19].

Щодо визначення поняття «систематизація» в широкомусенсі необхідно навести такі зауваження:

- систематизація не завжди передбачає правотворчу діяльність. Так, створення зведених збірок якраз не може розглядатися як правотворчість;

- упорядкування законодавства в хронологічному порядку навряд чи може бути прикладом правотворчої систематизації, імовірно, при цьому мається на увазі інкорпорація;

- хронологічний критерій украй рідко застосовується під час проведення правотворчої систематизації, однак він майже завжди властивий неправотворчій систематизації.

Щодо визначення поняття «систематизація» у вузькому сенсі надамо такі зауваження:

- якщо систематизація у вузькому сенсі передувє кодифікації, то важко віднести кодифікацію до форм систематизації (адже автор не пише про «систематизацію в найвужчому сенсі»);

- навряд чи правильно зводити систематизацію, хоча й у вузькому сенсі, до сукупності технічних прийомів, а особливо кодифікацію як вид правотворчої систематизації;

- навряд чи правильно зводити систематизацію, хоча й у вузькому сенсі, до підготовчої обробки правового матеріалу, а особливо кодифікацію як вид правотворчої систематизації;

- розташування норм законодавства в хронологічному та алфавітному порядку майже завжди притаманне інкорпорації і майже ніколи – кодифікації.

На підставі наведених міркувань цілком можна сформулювати дефініцію поняття «систематизація муніципального законодавства України». Для цього варто застосувати як розглянуті теоретичні розробки щодо поняття «систематизація законодавства», так і запропоноване нами раніше поняття «муніципальне законодавство України», яке не має самостійної наукової й практичної цінності, оскільки було сформульоване суто для аналізу питань систематизації муніципального законодавства України.

Зауважимо, що в сучасній юридичній літературі є декілька визначень систематизації не щодо законодавства загалом, а щодо певної галузі, інституту законодавства або сукупності нормативно-правових актів одного виду. Так, О.В. Карнаухова, досліджуючи загальну характеристику та види систематизації локальних нормативно-правових актів, стверджує: «Поняття «систематизація локальних нормативно-правових актів»

визначається як приведення повноважними суб'єктами (у тому числі посадовими особами) організації (установи, підприємства), а також іншими особами локальних нормативно-правових актів і правових норм, що в них містяться, до певної системи з метою забезпечення можливості більш повної реалізації внутрішньоорганізаційних норм права, поліпшення якості локальної правотворчості, що відрізняється динамічністю та певною залежністю від ступеня впорядкованості інших видів нормативно-правових актів» [20, с. 13]. Основне зауваження до цієї дефініції полягає в тому, що О.В. Карнаухова визначає поняття «систематизація» через однокореневий іменник «система». Це навряд чи можна визнати емним і плідним.

Досліджуючи систематизацію інформаційного законодавства України, В.А. Ліпкан та В.А. Залізняк зазначили, що це цілеспрямована діяльність компетентних органів та осіб з упорядкування нормативно-правових актів, які регулюють інформаційні відносини, з метою підвищення ефективності правореалізації в цій сфері [21, с. 104]. Як бачимо, у цьому визначенні є посилання як на мету систематизації, так і на її суб'єктів, проте обидва – досить загальні та формальні. Знов-таки, як і О.В. Карнаухова, В.А. Ліпкан та В.А. Залізняк визначають поняття «систематизація інформаційного законодавства» через однокореневе слово, згадуючи інформаційні відносини. Також не зовсім зрозуміло, яка із частин цього визначення стосується лише України, найімовіріше, вони сформулювали дефініцію поняття «систематизація інформаційного законодавства», а не «систематизація інформаційного законодавства України».

Найбільш вдалими варто визнати визначення, надане згаданою вище Н.М. Кошіль. Дослідниця зазначила: «Систематизація конституційного законодавства України – це результат упорядкування та зведення до єдності положень нормативно-правових актів і міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України та які регламентують однорідні суспільні відносини, що складаються щодо основ правового становища особистості, юридичної організації держави в процесі здійснення публічної (державної й публічно-самоврядної) влади та її взаємодії з громадянським суспільством і населенням країни» [14, с. 158]. За винятком вищенаведених зауважень до цієї дефініції, вона заслуговує на підтримку. Більше того, її досить легко адаптувати до потреб визначення систематизації муніципального законодавства України. Підкреслимо також, що серед трьох наведених вище визначень лише Н.М. Кошіль не просто декларує, а справді веде мову про систематизацію в Україні, що варто вітати, адже це робить дефініцію більш точною.

Із числа пропозицій фахівців із теорії права, висловлених під час визначення поняття «систематизація законодавства», варто скористатися уточненням, що систематизація являє собою приведення законодавства до структурної й логічної впорядкованості. Найбільш детально це розкрито у визначенні А.О. Соловійова. Необхідно конкретизувати, що приведення законодавства до структурної впорядкованості полягає в укрупненні нормативно-правових актів, які включені до муніципального законодавства України, а також у розташуванні документів у хронологічній, алфавітній, предметній послідовності тощо. Варто підкреслити, що розташування документів у певній послідовності може бути застосоване також до міжнародних договорів, які запропоновано включити до муніципального законодавства України.

Приведення законодавства до логічної впорядкованості полягає у виключенні з нормативно-правових актів застарілих норм, норм, які Конституційним Судом України визнані такими, що не відповідають Конституції України, а також у заповненні прогалин, вирішенні колізій тощо.

Із числа наданих пропозицій фахівців із галузевих правових дисциплін, висловлених під час визначення поняття «систематизація законодавства», варто скористатися ідеєю Н.М. Кошіль про включення до визначення поняття «систематизація конституційного законодавства України» переліку джерел конституційного законодавства України. Цю пропозицію можна застосувати за аналогією до визначення поняття «систематизація муніципального законодавства України».

Таким чином, *систематизація муніципального законодавства України – це приведення до структурної й логічної впорядкованості положень національних нормативно-правових актів (Конституції України, законів і підзаконних актів) та міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з місцевим самоврядуванням.*

До цього визначення варто додати також інформацію про форми систематизації, які є перспективними для систематизації муніципального законодавства України. Це є важливим ще й тому, що в юридичній літературі поки що немає єдності у виокремленні цих форм. У проведенні відповідних творчих пошуків вбачаються перспективи подальших досліджень у цьому напрямі.

Література

1. Мішина Н.В. Конституційна регламентація місцевого самоврядування в Україні: сучасність та перспективи. *Публічне право*. 2015. № 3. С. 66–71.
2. Мішина Н.В. «Кодекс зебри» як модельна схема інкорпорації європейських стандартів прав людини. *Актуальні проблеми правознавства* : науковий збірник юридичного факультету Тернопільського на-

ціонального економічного університету. Тернопіль : Вектор, 2013. Вип. 3. С. 113–120.

3. Сухонос В.В. Теорія держави і права : навчальний посібник. Суми : ВТД «Університетська книга», 2012. 536 с.
4. Крестовська Н.М., Матвеева Л.Г. Теорія держави і права. Підручник. Практикум. Тести : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 584 с.
5. Луценко Е.С. Систематизация нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2013. 182 с.
6. Добробог Л.М. Закономірності виникнення, розвитку та функціонування комплексної галузі права як елемента системи права : дис. ... докт. юрид. наук. Харків, 2016. 511 с.
7. Алексеев С.С. Государство и право : учебное пособие. Москва : Проспект, 2007. 152 с.
8. Загальна теорія держави і права : підручник / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін. Харків : Право, 2010. 584 с.
9. Теорія держави і права : підручник для студентів юрид. вищ. навч. закл. / О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смороди́нський та ін. ; за ред. О.В. Петришина. Харків : Право, 2014. 368 с.
10. Борзунова О.А. Кодификация налогового законодательства России. Теоретико-методологические аспекты. Москва : ЗАО «Юридический Дом «Юстицинформ», 2009. 368 с.
11. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підручник. 3-тє вид. Київ : Алерта, 2012. 524 с.
12. Галюк Р.Г. Систематизація українського права: поняття і види : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2015. 21 с.
13. Рыбаков А.Ю. Теоретические проблемы кодификации в трудовом праве России : дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2008. 186 с.
14. Кошіль Н.М. Систематизація конституційного законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2017. 187 с.
15. Олейник Ч.Г. Систематизация российского законодательства в сфере охраны здоровья населения : дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2008. 232 с.
16. Ксенофонтов В.В. Систематизация российского законодательства: принципы и процедуры : дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2003. 167 с.
17. Осауленко О.І. Загальна теорія держави і права : навчальний посібник. Київ : Істина, 2007. 336 с.
18. Соловьев А.А. Систематизация законодательства о спорте: российский и зарубежный опыт : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. Москва, 2011. 58 с.
19. Давыдов В.И. Проблемы кодификации гражданского законодательства. Кишинев : Штиинца, 1973. 207 с.
20. Карнаухова Е.В. Систематизация локальных нормативных правовых актов в Российской Федерации: общая характеристика и виды : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2011. 22 с.
21. Ліпкан В.А., Залізняк В.А. Систематизація інформаційного законодавства України : монографія. Київ : ФОРМ О.С. Ліпкан, 2012. 304 с.

Анотація

Головка К. В. Систематизація муніципального законодавства України: визначення поняття. – Стаття.

У статті обґрунтовується, що систематизація муніципального законодавства України – це приведення до структурної й логічної впорядкованості положень національних нормативно-правових актів (Конституції України, законів і підзаконних актів) та міжнародних

договорів, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України та які регулюють суспільні відносини, пов'язані з місцевим самоврядуванням. Запропоновано додати до цього визначення також інформацію про форми систематизації, які є перспективними для систематизації муніципального законодавства України.

Ключові слова: муніципальне законодавство, система муніципального законодавства, муніципальне право, систематизація, систематизація муніципального законодавства.

Анотація

Головко Е. В. Систематизація муніципального законодавства України: определение понятия. – Стаття.

В статье обосновывается, что систематизация муніципального законодавства України – это приведение к структурной и логической упорядоченности положений национальных нормативно-правовых актов (Конституции Украины, законов и подзаконных актов) и международных договоров, согласие на обязательность которых предоставлено Верховной Радой Украины, регулирующих общественные отношения, связанные с местным самоуправлением. Предложе-

но добавит к этому определению также информацию о формах систематизации, которые являются перспективными для систематизации муніципального законодавства України.

Ключевые слова: муниципальное законодательство, система муніципального законодательства, муниципальное право, систематизация, систематизация муніципального законодательства.

Summary

Holovko K. V. Systematization of the municipal legislation of Ukraine: the definition. – Article.

The article substantiates that the systematization of the municipal legislation of Ukraine is bringing to the structural and logical order the provisions of the national normative legal acts (the Constitution of Ukraine, laws and by-laws) and international treaties, that are binding on Verkhovna Rada of Ukraine consent, which regulate social relations on local self-government. It is proposed to add to this definition also the information on the forms of systematization, which are perspective for systematization of the municipal legislation of Ukraine.

Key words: municipal legislation, municipal legislation system, municipal law, systematization, municipal legislation systematization.