

**КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО**

УДК 340.116

**ГОЛОВКО К.В.**

**ПЕРЕДУМОВИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ  
«МУНІЦИПАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ»  
В КОНТЕКСТІ ЙОГО СИСТЕМАТИЗАЦІЇ**

У статті обґрунтовується, що до появи відповідної нормативної дефініції термінів «законодавство» або «муніципальне законодавство України» не є доцільним формулювати в літературі універсальне поняття «муніципальне законодавство України», а варто визначати його кожен раз для потреб конкретного дослідження. Доведено, що під час аналізу стану та перспектив систематизації муніципального законодавства України слід запропонувати його, виходячи зі змісту, який укладатиметься в це поняття. Цей зміст полягає у переліку видів нормативно-правових актів, які у системі становитимуть муніципальне законодавство України.

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

В статье обосновывается, что до появления соответствующей нормативной дефиниции понятий «законодательство» или «муниципальное законодательство Украины» не является целесообразным формулировать универсальное понятие «муниципальное законодательство Украины», а следует определять его каждый раз для нужд конкретного исследования. Доказано, что при анализе состояния и перспектив систематизации муниципального законодательства Украины необходимо сформулировать его, исходя из содержания, который будет вкладываться в это понятие. Это содержание заключается в перечне видов нормативно-правовых актов, которые в своей системе составляют муниципальное законодательство Украины.

**Ключевые слова:** муниципальное законодательство, система муниципального законодательства, муниципальное право, систематизация, систематизация муниципального законодательства.

The article substantiates that it is not expedient to formulate the universal definition “municipal legislation of Ukraine” before the corresponding normative definition of “legislation” or “municipal law of Ukraine” will appear, but to define it every time for the needs of a particular study. It is proved that while analyzing the state and prospects of systematization of the municipal legislation of Ukraine, it should be proposed, based on the content that will be inserted into this concept. This content is the list of types of legal acts, which in the system will be the municipal law of Ukraine.

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

**Вступ.** Фахівці з теорії права переконані, що «вплив системи права на систему законодавства найповніше проявляється в галузевій (горизонтальній) структурі законодавства. Це стосується як процесу диференціації правового регулювання, так і зустрічного йому процесу інтеграції правової регламентації» [1, с. 616]. Вони також виявили основну причину, наслідком якої став певний занепад досліджень систематизації законодавства в останні десятиріччя, зокрема «разом із

характерною для 70-х і 80-х рр. XX ст. стабільністю в державному і громадському житті з монографій, із підручників із теорії права на ціле десятиліття пішла тема законності, а з нею і проблеми розвитку основи нормативної бази законності – системи законодавства. Тим часом саме система законодавства є орієнтиром, зразком, керуючись яким і має здійснюватися систематизація законодавства, починаючи від найпростішої інкорпорації і закінчуючи кодифікацією» [1, с. 592].

**Аналіз досліджень.** Визначенню поняття «муніципальне законодавство України» присвячували увагу всі автори підручників із муніципального права України, зокрема М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, П.М. Любченко, В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький та інші. Наявні й інші публікації з цього питання, що належать українським фахівцям – муніципалістам (дивись, наприклад, [2; 3]). Однак жоден із цих та інших учених поки що не розглядав це поняття у контексті систематизації муніципального законодавства України, тому відповідна прогалина потребує свого заповнення.

**Постановка завдання.** Мета статті – проаналізувати передумови визначення поняття «муніципальне законодавство України» у контексті систематизації муніципального законодавства України.

**Результати дослідження.** Фахівці з теорії права пояснюють тісний зв'язок між системою законодавства та системою права так: «система законодавства та система права представляють дві сторони, два аспекти одного і того ж явища – права. Вони співвідносяться між собою як форма і зміст («система права характеризує зміст права (сукупність норм права), система законодавства характеризує зовнішню форму права (сукупність нормативно-правових актів)» [4, с. 190]). О.В. Сурілов влучно зауважив, що «система права і система законодавства утворюються законодавцем, але в результаті різних його дій. Система права складається історично, на базі основоположних політичних рішень законодавця, що окреслюють основні лінії, напрями розвитку нормативно-правового регулювання. Для її виникнення не є обов'язковими кодифікація і навіть консолідація правових норм. Для утворення галузей законодавства завжди характерна його впорядкованість, виражена у суворій систематизації» [5, с. 212].

Відмінність системи права та системи законодавства полягає в такому:

- 1) первинним елементом системи права є норма, а первинним елементом системи законодавства – стаття (пункт) нормативно-правового акту;
- 2) система права складається об'єктивно (стихійно) відповідно до суспільних відносин, а система законодавства формується за волею законодавця;
- 3) система права має лише горизонтальну (галузеву) будову, а система законодавства – ще й вертикальну (ієрархічну);
- 4) система права відображає внутрішню будову права, а система законодавства – зовнішню форму права;
- 5) система права і система законодавства розрізняються за обсягом. Система права вміщує, крім законів, інші джерела права (правові звичаї, юридичні прецеденти, нормативні договори, загальні принципи права)» [6, с. 354].

Учені по-різному визначають поняття «система законодавства». Це пов'язано з двома факторами:

а) як влучно зазначив В.Л. Федоренко, «учені, котрі досліджували проблеми систем і системності у філософії, праві, соціології, кібернетиці, теорії управління, математиці, біології та інших науках дійшли висновку, що категорії «система» властиві цілісності, автономності, самодостатності, внутрішній узгодженості, особливий зв'язок із середовищем існування, стійкий взаємозв'язок елементів системи, вичерпність або наближення до вичерпності варіативної низки елементів системи. Водночас українська наука не дійшла єдиної точки зору щодо змістовного наповнення категорії «система» [7, с. 71–72];

б) наразі в українській юридичній науці немає єдності щодо визначення поняття «законодавство».

До найбільш популярних та типових визначень поняття «система законодавства» слід віднести такі:

- «система законодавства – це сукупність законодавчих актів, розміщених у певному ієрархічному порядку» [6, с. 354];
- «система законодавства – це цілісна, внутрішньо узгоджена сукупність чинних нормативно-правових актів» [4, с. 188];
- «система законодавства – цілісний і погоджений комплекс нормативно-правових приписів, що містяться в законах і розподілені залежно від предмета і метода правового регулювання у галузях та інститутах законодавства» [8, с. 317].

Найбільш спірним із наведеного переліку є останнє визначення. Як правило, систему законодавства розглядають як сукупність законів (законодавчих актів, коли поняття «законодавство» застосовують у вузькому значенні) або як сукупність певних нормативно-правових актів (коли поняття «законодавство» застосовують у широкому значенні, причому кожний учений формує перелік видів нормативно-правових актів, які пропонує вміщувати до цього поняття, виходячи з власного розуміння та мети дослідження).

Із точки зору систематизації муніципального законодавства України, навряд чи правильним буде застосовувати поняття «законодавство» у вузькому значенні та обмежитись лише класифікацією законів України, які регламентують питання місцевого самоврядування. Не можна оминати увагою нормативно-правові акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування, до яких належать, як узагальнив О.В. Кваша, статути територіальних громад, рішення, ухвалені на місцевих референдумах, рішення, ухвалені місцевою радою, акти виборних посадових осіб місцевого самоврядування, акти виконавчих органів місцевих рад [9, с. 75]. Навряд чи дослідження систематизації муніципального законодавства України буде мати комплексний характер, якщо у ньому не буде пропозицій щодо систематизаційного потенціалу деяких чи всіх вищезгаданих документів.

Ці міркування опосередковано підтверджуються іншими дослідниками питань систематизації законодавства. Так, фахівець із теорії права Р.Г. Галюк у статті «Співвідношення системи права та системи законодавства» узагальнив, що найчастіше в юридичній літературі «під системою законодавства розуміється система нормативних правових актів, якій притаманна єдність та яка вміщує як закони, так і ухвалені для реалізації підзаконні нормативні правові акти. Для системи законодавства, на відміну від системи права, «подвоєння» структури шляхом виділення в ній комплексних галузей залишається дискусійним, притаманна наявність серед структурних елементів також горизонтальної структури, яка вміщує комплексні галузі законодавства» [10, с. 196]. Варто зауважити, що ми обстоюємо тезу щодо комплексності галузі муніципального законодавства України.

Міркування Р.Г. Галюка є вагомими у контексті дослідження систематизації муніципального законодавства України, тому що у 2015 році він успішно захистив дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему «Систематизація українського права: поняття і види», у підрозділі 2.3 якої «Систематизація права і систематизація законодавства» акцентовано увагу на дискусійних питаннях співвідношення системи права і системи законодавства. Зазначено, що відповідь на це питання слід шукати на глобальному теоретичному рівні – праворозуміння. Наголошено, що система права і система законодавства розрізняються за змістом: законодавство не стосується всього різноманіття нормативності, оскільки, крім законодавства, норми права виражаються в правових звичаях, нормативних договорах, правових прецедентах» [11, с. 10]. А.Р. Крусян сформулювала, що «законодавство – це форма вираження права, воно становить самостійне явище правової дійсності, відмінне за змістом від права, є вужчим за систему джерел права» [12, с. 48]. Слід погодитись із цим, але тільки додати, що у разі застосування такого підходу законодавство є одною з форм вираження права, але не єдиною.

Комплексність галузі муніципального права є передумовою того, що галузь муніципального законодавства (зовнішню форму вираження норм галузі муніципального права) слід також вважати комплексною. Проте під час аналізу ознаки комплексності галузі муніципального законодавства слід урахувати не тільки характеристики галузі муніципального права, але й ті ознаки, які фахівці з теорії права сформулювали для комплексних галузей законодавства. Наприклад, М.М. Рассолов справедливо вважає, що «особливістю комплексних галузей законодавства є інтегративний характер. Чітко простежується активна роль нормативних актів, розвиток яких призводить до утворення комплексної галузі законодавства. У системі законодавства можна виділяти вертикальну і горизонтальну частини, які є сукупністю різних типів зв'язків. Особливою своєрідністю відрізняється структура законодавства в федеративних державах, бо відображає співвідношення законів федерації і таких, що входять до неї, суб'єктів» [13, с. 235].

З урахуванням того, що під час систематизації муніципального законодавства України слід аналізувати як загальнодержавні, так і місцеві нормативно-правові акти, варто звернути увагу на другу частину міркувань М.М. Рассолова. Навряд чи можна повністю поділити його пропозицію щодо вертикальної та горизонтальної частин законодавства, але цілком коректно вести мову про різні типи зв'язків, зокрема вертикальні та горизонтальні. Очевидно, що комплексний підхід до систематизації муніципального законодавства України поглибить дійсні та утворить нові горизонтальні зв'язки між нормативно-правовими актами як на загальнодержавному, так і на місце-

вому рівнях. Що ж до вертикальних зв'язків, то вони утворюються між нормативно-правовими актами загальнодержавного та місцевого рівнів, виходячи з того, що місцеві нормативно-правові акти мають відповідати Конституції та законам України.

Автори одного з найновіших наразі підручників «Загальна теорія права» (2016 р.) ведуть мову не про систему права і систему законодавства, а про систему права і систему нормативно-правових актів (див. розділи 8 та 10) [14, с. 142]. На їхню думку, «система нормативно-правових актів – це сукупність ієрархічно взаємопов'язаних актів, які приймаються компетентними правотворчими органами (суб'єктами владних повноважень)» [14, с. 173].

Застосування під час дослідження систематизації муніципального законодавства України поняття «законодавство» у широкому розумінні, тобто не тільки як сукупності законів України, ставить питання визначення кола тих нормативно-правових актів, які будуть охоплюватись цим поняттям. Як влучно підкреслюють фахівці з теорії права, «досить часто у юридичній літературі, у правових актах поряд із поняттям «система нормативно-правових актів» використовується поняття «законодавство», що вміщує, крім законів, й інші види актів (постанови, укази, накази та інші). Таке ототожнення є не завжди коректним, оскільки за такого підходу роль підзаконних актів може бути перебільшена. Так, під час вирішення конкретної ситуації підзаконний акт може встановлювати такі правила, які обмежують сферу застосування норм закону, чим унеможливають реалізацію певних прав окремими особами. У результаті підзаконний нормативно-правовий акт буде правопорушувальним. Крім того, віднесення до поняття «законодавство» як законів, так і підзаконних нормативно-правових актів применшує роль закону, ставить реалізацію закону в залежність від виконання вимог підзаконного акта. Отож, слід обережно застосовувати цей термін» [14, с. 175].

Наразі у законодавстві України немає універсального визначення поняття «законодавство», «законодавство України». Окремі закони пропонують цей термін в одній зі своїх перших статей, але такі нормативні дефініції не можуть претендувати на універсальність. Наприклад, закон України «Про громадянство України» у статті 4 «Законодавство про громадянство України» передбачає, що «питання громадянства України регулюються Конституцією України, цим Законом, міжнародними договорами України».

Якщо міжнародним договором України встановлено інші правила, ніж ті, що містяться у цьому Законі, то застосовуються правила міжнародного договору» [15].

Поняття «міжнародні договори» для цього закону розкрито у статті 1 «Визначення термінів», яка починається з фрази «У цьому Законі нижченаведені терміни вживаються в такому значенні», після цього в одній із її частин встановлено таке: «міжнародний договір України – міжнародний договір, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України» [15].

Отже, назва статті, у якій розміщено характеристику аналізованого поняття щодо громадянства України, а також дефініція поняття «міжнародний договір» свідчать про те, що автори тексту Закону «Про громадянство України» не претендували, щоб запропонувати універсальні нормативні визначення, а зосередились на тому, щоб тезаурус Закону «Про громадянство України» був би зрозумілим.

Також слід підкреслити, що системне тлумачення наведених вище статей Закону «Про громадянство України» надає підстави стверджувати, що автори його тексту надали перевагу застосуванню поняття «законодавство» у вузькому розумінні.

Із точки зору аргументації доцільності застосування поняття «законодавство», у вузькому розумінні представляє неабиякий інтерес думка судді Конституційного Суду України М.Д. Савенка у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство»). М.Д. Савенко розмірковує: «Якщо виходити з лексичного значення терміна «законодавство», його граматичної ознаки «збірність», то можна зробити висновок, що це закони (сукупність законів), які дав, тобто ухвалив відповідний повноважний орган».

Конституція України закріпила принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову і визначила функції кожної гілки влади.

Єдиним органом, до повноважень якого віднесено ухвалення законів, є Верховна Рада України. Отже, під терміном «законодавство» необхідно розуміти сукупність законів, ухвалених Верховною Радою України. Таке розуміння терміна буде не тільки точним, але й допоможе уникнути непорозуміння, які виникають під час його застосування, а також під час визначення повноважень відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування тощо у сфері

нормативно-правового регулювання», – та резюмує: «Уважаю, що під терміном «законодавство» необхідно розуміти сукупність законів, ухвалених Верховною Радою України» [16].

Також у цитованій Окремій думці привертає увагу те, що М.Д. Савенко у першому ж її пункті підкреслює необхідність та нагальність офіційного тлумачення поняття «законодавство» в цілому, а не тільки в межах окремого інституту трудового права. Однак варто нагадати, що Конституційний Суд України не мав права виходити за межі питання, з яким до нього звернулись. Цікавим також є узагальнення М.Д. Савенка щодо того, що найчастіше поняття «законодавство» застосовується не у вузькому розумінні, яке він вважає більш коректним, а в широкому. Саме з цього М.Д. Савенко й починає свою Окрему думку: «Як встановлено Конституційним Судом України, термін «законодавство» досить широко використовується в правовій системі у значенні сукупності законів та інших нормативно-правових актів, які регламентують ту чи іншу сферу суспільних відносин і є джерелами певної галузі права» [16].

Приклад застосування поняття «законодавство» у широкому розумінні можна знайти у практиці правозастосовних органів. Так, Конституційний Суд України у 1998 році розглядав сутність та зміст поняття «законодавство», однак не у цілому, а лише у контексті певної сфери правового регулювання. Відповідно до описової частини Рішення у справі про тлумачення терміна «законодавство», «підставою для розгляду справи ... є наявність неоднозначного розуміння під час застосування окремими органами державної влади, а також підприємствами, установами та організаціями положення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України, за яким сфера застосування контракту визначається законодавством» [17]. Отже, це рішення стосується лише до одного з інститутів трудового права, але не може не представляти дослідницького інтересу.

У резолютивній частині рішення у цій справі єдиний орган конституційної юрисдикції України резюмував: «Термін «законодавство», що вживається у частині третій статті 21 Кодексу законів про працю України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору, треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах повноважень та відповідно до Конституції України і законів України» [17].

Жодні положення наведеного вище рішення Конституційного Суду України не свідчать про те, що єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні прагнув надати універсальну дефініцію поняттю «законодавство». Натомість очевидно, що Суд зосередив свою увагу лише на тому питанні щодо контрактів як особливої форми трудового договору, яке поставили суб'єкти звернення.

**Висновки.** У статті обґрунтовується, що до появи відповідної нормативної дефініції термінів «законодавства» або «муніципальне законодавство України» не зовсім доцільно формулювати в літературі універсальне поняття «муніципальне законодавство України», а варто визначати його кожен раз для потреб конкретного дослідження. Доведено, що під час аналізу стану та перспектив систематизації муніципального законодавства України слід запропонувати його, виходячи зі змісту, який вкладатиметься у це поняття. Цей зміст полягає у переліку видів нормативно-правових актів, які у системі становитимуть муніципальне законодавство України. У цьому й вбачаються перспективи подальших досліджень в обраному напрямі.

#### Список використаних джерел:

1. Общая теория государства и права. Академический курс в трех томах / отв. ред. М. Н. Марченко. 3-е изд., перераб. и доп. Т. 2. Право. Москва: Норма, 2007. 816 с.
2. Мішина Н.В. Конституційна регламентація місцевого самоврядування в Україні: сучасність та перспективи. Публічне право. 2015. № 3. С. 66–71.
3. Мішина Н. «Кодекс зебри» як модельна схема інкорпорації європейських стандартів прав людини. Актуальні проблеми правознавства : науковий збірник ЮФ ТНЕУ. Тернопіль: Вектор, 2013. Вип. 3. С. 113–120.
4. Теорія держави і права: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та ін.; за ред. О.В. Петришина. Харків: Право, 2014. 368 с.
5. Сурилов А.В. Теория государства и права: Учеб. пособие. Киев; Одесса: Выща шк., 1989. 439 с.
6. Крестовська Н.М., Матвеева Л.М. Теорія держави і права. Підручник. Практикум. Тести: підручник. Київ Юріком Інтер, 2015. 584 с.
7. Федоренко В.Л. Система конституційного права України: теоретико-методологічні аспекти. Київ: Ліра – К, 2009. 580 с.

8. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підручник. 3-тє видання. Київ: Алерта, 2012. 524 с.
9. Кваша О.В. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти и практика их реализации: проблемы теории и методологии: дисс. ... канд. юрид. наук. Ярославль, 2004. 227 с.
10. Галюк Р. Співвідношення системи права та системи законодавства. Юридичний вісник. 2014. № 5. С. 194–198.
11. Галюк Р.Г. Систематизація українського права: поняття і види: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2015. 21 с.
12. Крусян А.Р. Конституційне законодавство України: сучасний стан та тенденції розвитку. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». 2011. Т. 10. С. 47–57.
13. Рассолов М.М. Проблемы теории государства и права: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция». Москва: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. 413 с.
14. Загальна теорія права: Підручник / за заг. Ред. М.І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2016. 392 с.
15. Про громадянство України: Закон України від 18 січня 2001 р. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 13. Ст. 65.
16. Окрема думка судді Конституційного Суду України Савенка М.Д. у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство»). URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/391>
17. У справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство»): Рішення Конституційного Суду України № 12-рп/98 від 9 липня 1998 р. *Офіційний вісник України*. 1998. № 32. Ст. 1209.

УДК 339.9

ГУСЬ А.В.  
ФЕТЬКО Ю.І.

### ЄВРОПЕЙСЬКЕ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ЯК ІНСТИТУЦІЙНА ФОРМА РОЗВИТКУ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ – ЄС

Статтю присвячено дослідженню європейського об'єднання територіального співробітництва, інституційної форми розвитку транскордонного співробітництва України – ЄС. Проаналізовано основні акти національного законодавства, що регулюють транскордонне співробітництво. Зроблено висновки щодо переваг та недоліків створення європейського об'єднання територіального співробітництва та необхідності розроблення правового механізму переходу українських єврорегіонів на європейське об'єднання територіального співробітництва з метою повноцінного використання потенціалу транскордонного співробітництва з державами-членами Європейської Союзу.

**Ключові слова:** транскордонне співробітництво, європейського об'єднання територіального співробітництва, Європейський Союз.

© ГУСЬ А.В. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри господарського права (ДВНЗ «Ужгородський національний університет»)

© ФЕТЬКО Ю.І. – асистент кафедри міжнародного права (ДВНЗ «Ужгородський національний університет»)