

УДК 342.55:341.1

В.В. ПИСАРЕНКО, Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ УНІФІКОВАНОЇ ПРАВОВОЇ МОДЕЛІ ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ДЛЯ ОПТИМІЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ

Ключові слова: міське самоврядування, фінансування, уніфікована правова модель фінансування, європейські правові стандарти, законодавчий процес, імплементація

Прагнення побудувати соціальну та правову державу, сформувати громадянське суспільство в Україні, вимагають від її законодавця звернути увагу в першу чергу на процес правотворчості та законотворчості у сфері місцевого самоврядування та його системи фінансування. Адже як зазначають деякі науковці, конституційно закріплене право власності територіальних громад на фінансові ресурси є запорукою розвитку і гарантією реального забезпечення права самостійно, в межах Конституції і законів України реалізовувати інтереси населення відповідних територій [1, с.45]. У зв'язку з цим постає потреба в уніфікованій правовій моделі правового інституту фінансування місцевого самоврядування, яка викликана необхідністю оптимізувати законодавчий процес у сфері місцевого самоврядування та розбудови його фінансової системи, правовими наслідками чого має бути формування фінансово незалежного місцевого самоврядування.

Формування все нових і нових європейських правових стандартів, в тому числі й стандартів фінансування місцевого самоврядування, які підлягають обов'язковому впровадженню у правові системи країн Європи, активізує процес імплементації цих стандартів до національних правових систем, які, в свою чергу, під їх впливом поступово модифікуються і

проявляють тенденцію до європеїзації, наближення до єдиної уніфікованої загальноєвропейської моделі.

З огляду на це актуальним постає питання впровадження уніфікованої правової моделі фінансування місцевого самоврядування. У зв'язку з цим метою нашого дослідження є застосування уніфікованої правової моделі фінансування місцевого самоврядування для оптимізації законодавчого процесу у сфері місцевого самоврядування.

Окреслюючи ступінь наукової розробленості зазначеної проблеми, слід зауважити, що окремі теоретичні висновки і рекомендації із зазначеної проблематики містяться в працях українських та зарубіжних вчених, таких як: М. Баймуратов, В. Барановський, М. Байтин, Л. Браво, В. Гаврилов, В. Євінтов, О. Копиленко, П. Любченко, Н. Нижник, Н. Оніщенко, М. Пухтинський, В. Тацій та ін. Проте існуючі дослідження не містять консолідованих наукових підходів до проблеми впровадження уніфікованої правової моделі фінансування місцевого самоврядування та європеїзації національного правового інституту фінансування місцевого самоврядування.

Імплементуватися до національних правових систем європейські правові стандарти можуть тільки через законодавство. Чим гнучкішим і мобільнішим буде законодавство, тим швидше в національну систему інкорпуються і «вживуться» в ній згадані стандарти. Отже від якості законодавства, його ефективності залежатиме інтенсивність імплементації в національні правові системи європейські правові стандарти, а якість законодавства залежатиме в свою чергу безпосередньо від результативності процесів правотворчості та законотворчості.

Щоб прискорити ці процеси і європеїзувати національні правові системи законодавства, доцільно моделювати акти законодавства як на європейському, так і на національному рівні, а з їх допомогою правові системи та правові інститути. Для того, щоб процес правотворчості та законотворчості у сфері фінансування місцевого самоврядування був якіс-

ним та результативним, необхідно постійно дотримуватися основних принципів, проголошених європейськими законодавцями щодо зазначених процесів, особливо при розробці законопроектів, що передбачають імплементацію європейських правових стандартів фінансування місцевого самоврядування.

На необхідності визначення та дотримання принципів правотворчості робили акценти у своїх працях О.В. Міцкевич, В.С. Нерсисянц, С.О. Комаров та інші науковці. Так, Т.І. Фулей, досліджуючи різні принципи правотворчості і позиції різних вчених щодо цього, пропонує класифікувати їх наступним чином, виділивши серед них: принцип демократизму; принцип законності; принцип науковості та професіоналізму; принцип гуманізму; принцип гармонізації національного законодавства України з європейськими стандартами [2]. З такою класифікацією, на наш погляд, можна погодитись тільки частково. Зокрема, некоректним вбачається об'єднання в одному принципі «науковість» та «професіоналізм».

Щодо процесу законотворчості, то в цій сфері виникають проблеми саме через змішування його із процесом правотворчості. Ці два процеси хоча і пов'язані між собою та взаємозалежні, але не ідентичні. Саме про це має пам'ятати законодавець. Адже в актах українського законодавства ми можемо зустріти вираз «гармонізація національного законодавства України з європейськими стандартами», або «гармонізація національного законодавства України з європейським правом». Європейські правові стандарти – це норми європейського права, які як елементи європейської правової системи мають бути імплементовані у національну правову систему з допомогою національних законотворчих засобів. «Гармонізація» відбувається на обох рівнях – на правовому і законодавчому. Але «гармонізація» законодавства – це процес зближення законодавства різних країн, що є членами спільного для них європейського правового інтегративного утворення.

В питанні, що стосується системи фінансування місцевого самоврядування, наприклад,

Україна гармонізує у цій сфері своє законодавство із законодавством інших країн-членів Ради Європи, які підписали Європейську Хартію місцевого самоврядування та визнали для себе обов'язковими інші акти в цій сфері. Для цього законодавець ратифікував Європейську Хартію місцевого самоврядування. Після чого на підставі ст.9 Конституції України норми європейського права про формування системи фінансово забезпечення місцевого самоврядування через норми, викладені у ст.9 згаданої Хартії увійшли як норми права до правової системи України і одночасно стали нормами національного законодавства, а потім були ще конкретизовані Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] та закріплені в інших актах внутрішньодержавного законодавства.

Процес гармонізації законодавства здійснюється на основі відповідних європейських правових стандартів, що є нормами європейського права. Після імплементації цих європейських правових стандартів в національні правові системи країн-членів Ради Європи можна буде стверджувати, що відбувається зближення правових інститутів місцевого самоврядування та систем фінансування місцевого самоврядування.

В.В. Шишко, досліджуючи питання правотворчості, звертає увагу на те, що проблема формування нової правової доктрини нерозривно пов'язана з процесами переосмислення духовних цінностей, врахуванням різноманітних факторів життєдіяльності суспільства, закріплення культурних здобутків у праві. За його висловлюванням, право стає гарантом правової держави, отже якість його має також бути оптимальною. І цілком підтримуємо позицію згаданого автора, який не погоджується із отождоженням поняття правотворчості та законотворчості, розглядаючи законотворчість як різновид правотворчої діяльності та вважає, що законотворчість полягає у прийнятті законів, створенні позитивного права [4].

Проаналізувавши ряд теоретико-правових підходів до співвідношення понять правотворчості і законотворчості, можна зробити ви-

сновок, що помилковим є не тільки змішування понять законотворчості та правотворчості, як і протиставлення їх одне одному. Порівняння норми права і норми закону дає підстави для розмежування поняття правотворчості і законотворчості. Так, норма права має, як правило, абстрактний характер, може бути звичаєвою і договірною. В європейському праві, наприклад, може бути сформульована у формі положення європейського договору, у формі прецедентного рішення Європейського Суду з прав людини. Норма закону завжди конкретна і представляє собою правило, яке нерозривно пов'язане з конкретним нормативно-правовим актом. Отже процес правотворчості відповідно значно ширше процесу законотворчості. Натомість, вони і пов'язані між собою. Так, норма права може бути джерелом для формування норми закону і, навпаки, для договірної норми права джерелом буде норма закону. Для того, щоб європейські норми права, наприклад, про формування системи фінансування місцевого самоврядування були імплементовані до національної правової системи в законодавстві країни має бути закріплено законом порядок імплементації міжнародних норм права до національної правової системи: або через визнання конституцією цієї країни або спеціальним законом такого процесу. В Україні, наприклад, такий порядок встановлює Конституція, а також спеціальний закон «Про міжнародні договори України» [5].

Дослідженню правотворчості, законодавчої діяльності в науковій літературі приділялась велика увага й окремі аспекти соціологічного підходу до цієї сфери розглядалися у працях О. Бобильова, А. Бойкова, В. Водніка, С. Горьової, А. Зайця, О. Мурашина, В. Наумова та ін. Саме з використанням соціологічної концепції правотворення доцільно здійснювати європейське правове моделювання у сфері розбудови єдиного європейського громадянського суспільства.

О.Л. Копиленко і Г.О. Мурашин відзначають моделювання законодавчих актів як прогресивну форму законотворення, що виконує суттєву правотворчу функцію в умовах євроі-

нтеграції [6]. Адже остання стимулює зближення національних правових систем між собою і одночасно адаптує національні правові системи до європейських інтегративних правових систем, що супроводжується процесом постійної гармонізації та уніфікації законодавства. Безсумнівно для уніфікації законодавства на європейському рівні найбільш оптимальним засобом є його моделювання. Особливу значимість цей процес набуває в умовах розбудови громадянського суспільства та місцевого самоврядування як одного із його провідних інститутів та системи фінансування останнього.

Як ефективний засіб нормативно-правової уніфікації, модельна законотворчість дає змогу законодавцям європейських країн об'єднати свої зусилля для створення консолідованих і узгоджених між собою нормативних актів у сфері місцевого самоврядування та сформувати побудовану на основі європейських правових стандартів систему фінансування місцевого самоврядування. Центральне місце у правовому моделюванні, як зазначає Г.О. Мурашин, посідає модельний закон.

Є.В. Шестакова розглядає модельний закон, як правовий акт, що носить рекомендаційний характер і приймається або міжнародною організацією, або законодавчим органом федеративної держави з метою уніфікації законодавства різних країн або законодавства суб'єктів федерацій [7, с.188].

Модельні закони, розроблені міжнародними організаціями, набувають обов'язкової юридичної сили після затвердження їх національними парламентами країн-членів. Як правило, законодавці європейських країн, модельне законодавство європейських інтегративних організацій або приймають за основу, або затверджують без змін і доповнень. Слід зазначити, що правове моделювання з боку інтегративних європейських утворень, якими є ЄС та Рада Європи відбувається постійно. Адже всі нормативно-правові акти цих організацій, як і прецедентні рішення їх Судів також є правовими модельними конструкціями, які мають імплементувати у свої правові сис-

теми європейські країни, що є членами цих організацій. Натомість, всі ці правові моделі містять в собі тільки правила, стандарти поведінки, але залишають за законодавцями країн-членів право власними правовими засобами втілювати ці стандарти у життя. Для України, як і тих постсоціалістичних європейських країн, правова система яких певним чином відрізняється від правових систем інших європейських країн, і побудована на традиційній пострадянській правовій системі, де прецедентна правова практика, фактично, не застосовувалась, і присутній фактор низької правової культури, в тому числі в частині дотримання або виконання закону, вбачається доцільним ініціювати розробку спеціальних модельних законів Ради Європи, побудованих вже на введених нею правових стандартах але забезпечених модельними практикозастосовними правовими механізмами. Вбачається доцільним узагальнювати в таких модельних законах РЄ і прецедентну практику Європейського Суду з прав людини. Це стосується особливо тих питань, які пов'язані з формуванням європейського громадянського суспільства. Так, одними із перших таких модельних законів Ради Європи можна було б рекомендувати два проекти модельних законів «Про місцеве самоврядування» і «Про фінансову основу та систему фінансування місцевого самоврядування».

При цьому при правовому моделюванні інституту місцевого самоврядування та системи його фінансування вбачається, що особливого значення набуває застосування соціологічного підходу до проблем правотворчості, особливо в частині наукового забезпечення правотворчого процесу і чинників, які визначають якість й ефективність правотворчої діяльності. Моделювання у сфері місцевого самоврядування, розробка та прийняття на рівні Ради Європи модельного закону про фінансову основу та систему фінансування місцевого самоврядування, а також прийняття його за основу усіма європейськими країнами слугувало б створенню оптимальних правових та фінансових умов для розвитку місцевого самоврядування на континенті і сприяло б остаточному

формуванню єдиного європейського громадянського суспільства. У сучасних умовах здатність до правового моделювання і, якість законотворчого процесу Ради Європи, збагачена правовим досвідом найбільш розвинених держав світу, достатньо високі, що має забезпечити результативність прийняття такого модельного законодавства.

Дуже важливим є те, що підготовці й прийняттю модельного нормативно-правового акту передують процес детального дослідження закономірностей суспільних відносин, які виправдали себе у реальному житті і які мають право на існування, а відповідно і закріплення у нормативних актах. Зокрема, при розробці проекту такого модельного закону слід приймати до уваги ті національні інтереси європейських країн, які краще можуть реалізуватися в умовах гармонізації законодавства, утворення загального правового простору, кращих обставин для співробітництва, взаємовигідних результатів тощо.

Так, вбачається доцільним на етапі розробки проекту модельного закону запровадити методику попередньої соціологічної експертизи чинного законодавства європейських країн у сфері місцевого самоврядування і функціонування системи фінансування, щоб застосувати при розробці модельного закону кращі законодавчі здобутки, правові механізми та засоби різних країн. Соціологічна експертиза піднесла б вагомість і значення такої роботи, забезпечила б високу та якість розроблених правових документів.

Крім того, корисним для творчого опрацювання при розробці проекту модельного закону про фінансові основи та систему фінансування може стати досвід правового моделювання МПА СНД, оскільки на сьогодні він за кількісним складом і предметом регулювання є самим унікальним і не має подібних аналогів у практиці міжнародних парламентських об'єднань і інтеграційних правових утворень. Міжпарламентською Асамблеєю СНД, яку можна, на наш погляд, розглядати як євразійську інтеграційну правову систему, модельний закон «Про загальні принципи організації міс-

цевих фінансів» було прийнято ще у 1998 р. Зважаючи, що модельне законодавство цієї організації має структуру і скомпоновано за правилами і правовою традицією, притаманною усім пострадянським країнам, його можна доопрацювати в «європейському стилі» і запропонувати як зразок для формування аналогічного модельного закону Ради Європи.

Зважаючи на те, що системи фінансування європейських країн, хоча і будуються за єдиними правовими стандартами, визначеними Європейською Хартією місцевого самоврядування та іншими актами європейського права, різняться між собою, як і різняться між собою моделі місцевого самоврядування в різних країнах, вбачається за доцільне змодельовати уніфікований закон для усіх європейських країн про засади діяльності місцевого самоврядування на основі європейських стандартів, як основи також для моделювання єдиного європейського громадянського суспільства. Паралельно в єдиному законодавчому пакеті доцільно представити модельний закон про фінансову основу та систему фінансування місцевого самоврядування. Звичайно, у такому модельному законі доцільно сформулювати уніфікований для всіх європейських країн понятійно-термінологічний апарат і дати правові визначення таких понять, як місцевий бюджет; бюджетний контроль; бюджетний процес; бюджет регулювання; бюджет поточних видатків; державний мінімальний соціальний стандарт; дотації; субвенції тощо.

Крім того, модельний закон такого роду потребує: розкриття законодавчої основи місцевих фінансів та бюджетного процесу; процедури і правових механізмів формування та виконання місцевих бюджетів; встановлення засад міжбюджетних відносин; правових механізмів фінансування діяльності, спрямованої на виконання правових механізмів фінансування діяльності, спрямованої на виконання делегованих повноважень; участі органів місцевого самоврядування у фінансово-кредитних відносинах; врегулювання фінансових правовідносин органів місцевого самоврядування з господарюючими суб'єктами на тери-

торії муніципальних утворень і т.п. Рада Європи при розробці проектів модельних законів «Про місцеве самоврядування» та «Про фінансову основу та систему фінансування місцевого самоврядування» могла б здійснити правове моделювання, спираючись на апробований на практиці правовий досвід розвинутих європейських країн.

Отже, враховуючи те, що системи фінансування європейських країн будуються за єдиними правовими стандартами, вважаємо за доцільне розробку та прийняття модельного закону про фінансову основу та систему фінансування місцевого самоврядування, а також прийняття його за основу усіма європейськими країнами. Це сприятиме створенню оптимальних правових та фінансових умов для розвитку місцевого самоврядування та остаточному формуванню єдиного європейського громадянського суспільства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Муніципальне право України : підручник / за ред. Баймуратова М. О. – 2-ге вид. доп. – К. : Правова єдність, 2009. – 720 с.
2. Фулей Т. І. Впровадження у законодавство України сучасних загальнолюдських принципів права / Т. І. Фулей // Вісник Запорізьк. юрид. ін-ту. – 2002. – № 4. – С. 36–45.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» : від 21.05.1997 р., № 280/97-ВР // Голос України. – 12.06.1997. – С. 5–14.
4. Шпек Р. Співробітництво України з Європейським Союзом: стан та перспективи / Р. Шпек // Зовнішня торгівля. – 2001. – № 3–4. – С. 4–7.
5. Закон України «Про міжнародні договори України» : від 29.06.2004 р., № 1906-IV // ВВР України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.
6. Копиленко О. Л. Правове моделювання як ефективний засіб нормативно-правової уніфікації у правотворчості / О. Л. Копиленко, Г. О. Мурашин // Університетські наукові записки. – 2005. – № 1–2 (13–14). – С. 24–31.
7. Шестакова Е. В. Модельное законодательство в области местного самоуправления

в Российской Федерации / Е. В. Шестакова // | № 2. – С. 185–191.
 Регион : экономика и социология. – 2006. – |

Писаренко В. В. Щодо застосування уніфікованої правової моделі фінансування місцевого самоврядування для оптимізації законодавчого процесу / В. В. Писаренко // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 777–782 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13pvvozp.pdf>

Проведено аналіз правових стандартів фінансування місцевого самоврядування в європейських країнах. Доведено доцільність застосування уніфікованої правової моделі фінансування місцевого самоврядування для оптимізації законодавчого процесу у сфері місцевого самоврядування. Зроблено висновок про необхідність моделювання уніфікованого закону для європейських країн про систему фінансування місцевого самоврядування.

Писаренко В.В. О применении унифицированной правовой модели финансирования местного самоуправления для оптимизации законодательного процесса

Проведен анализ правовых стандартов финансирования местного самоуправления в европейских странах. Доказана целесообразность применения унифицированной правовой модели финансирования местного самоуправления для оптимизации законодательного процесса в сфере местного самоуправления. Сделан вывод о необходимости моделирования для европейских стран унифицированного закона о системе финансирования местного самоуправления.

Pisarenko V.V. On the Application of a Uniform Legal Model of Financing of Local Government in Order to Optimize the Legislative Process

The analysis of the legal standards of financing local self-government in the European countries is made. The feasibility of unified legal model of financing of local government in order to optimize the legislative process in the area of local self-government proved. The conclusion about the need for European countries simulation of a uniform law on the system of financing local self-government is made.

Форум права