



УДК 342.4

О. Фрицький,доктор юридичних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України**Б. Пережняк,**кандидат юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного права
Національного університету
«Одеська юридична академія»,
Заслужений юрист України

ВКЛАД ОДЕСЬКОЇ ШКОЛИ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА В ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОВОГО СУПРОВОДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

З середини 60-х років минулого століття зростає інтерес кафедри державного і адміністративного права юридичного факультету Одеського державного університету ім. І.І. Мечникова до науково-прикладних досліджень. Кафедра, очолювана професорами І.М. Пахомовим, Л.М. Стрельцовим, безпосередньо звертається до практики державного (радянського) будівництва. При кафедрі була організована і успішно працювала спеціалізована Лабораторія радянського будівництва. Відродження цих традицій – звернення наукових досліджень безпосередньо до державно-правової практики – сприяла «багатопредметності» кафедри, поступове зосередження на кафедрі практично всього циклу публічно-правових дисциплін, прагнення вчених кафедри до розпредмечення науково-прикладних досліджень.

Новий розвиток наукових досліджень у цьому напрямку розпочався тоді, коли кафедру у 1979 р. очолив доктор юридичних наук, професор М.П. Орзіх. Сформувався такі напрямки науково-прикладних досліджень: особистісний вимір права і державного управління, правове супроводження місцевого самоврядування, конституційна модернізація і реформування.

Наукове забезпечення кафедри здійснювалося в пошуково-прикладному режимі дослідницької діяльності за республіканськими і регіональними цільовими комплексними програмами, важливіши-

ми республіканськими темами, на замовлення державних органів і господарських організацій, громадських організацій, за договорами співробітництва з Одеською обласною і Одеською міською радами.

З 1993 року почалась робота за проектом «Муніципальне самоврядування в умовах формування правової держави» Державної науково-технічної програми, затвердженої Держкомітетом з питань науки і технологій України.

Широко практикувалися на кафедрі такі форми впровадження результатів наукової праці в практику державно-правового будівництва, як участь в робочих та експертних груп по законопроектам, подання концептуальних напрацювань і проектів, нормативно-правових актів, підготовка доповідних записок, пропозицій.

В 1991 р. на замовлення Одеської міської ради, у відповідності з Концепцією (автор – професор М.П. Орзіх), група вчених юридичного факультету ОДУ, підготувала Положення про розподіл компетенції між міською Радою і органами інших рівнів місцевого самоврядування. В 1994 р. професор М.П. Орзіх на замовлення Одеської міської ради для Асоціації міських рад в Україні підготував Концепцію правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування в Україні.

28-29 вересня 1995 року у Києві відбулася Міжнародна науково-практична конференція «Проблеми управління



сучасним містом». Помітною подією на ній була доповідь декана факультету державної служби і управління Одеського державного університету імені І.І. Мечникова професора М.П. Орзіха «Науково-прикладні проблеми сучасного місцевого самоврядування в Україні». Автор відзначив, що тенденції до децентралізації публічної влади, зокрема, обумовили науково-прикладний ренесанс проблематики самоврядування [1]. Було підкреслено, що організаційно-управлінська проблематика міського самоврядування свідчить про необхідність переведення її на нормативно-правову мову. Практично, місто – суб'єкт публічного і приватного внутрішньо-державного і міждержавного права. Але на відміну від інших суб'єктів права місто не має легалізованого є становища. В умовах формування правової держави і правової системи України проведена науково-практична проблематика обумовлює необхідність її концептуальної розробки і нормативно-правової багаторівневої трансформації в комплексну галузь права (законодавця) – муніципальне (міське) право у складі: 1. Концепції і Закони про самоврядні території в Україні. 2. Закони про міста в Україні. 3. Типових Статутів міських агломерацій, великих міст, міст та міських селищ. 4. Типових Регламентів органів місцевого і територіального громадського самоврядування міст. 5. Локальних актів [2].

Було проведено науково-прикладну роботу у режимі господаровірних досліджень, в результаті яких надані Одеській міській раді пропозиції у формі нормо-проектних актів муніципальної правотворчості.

На цій науково-прикладній базі, керуючись принципами нормотворчої техніки та умовами проведення конкурсу на визначення наукової установи – розробника Статуту територіальної громади міста Одеси, кафедрою конституційного права надано Конкурсній комісії авторську розробку завідувача кафедрою М.П. Орзіх проекту Статуту територіальної громади міста Одеси [3].

Кафедрою було визнано, що авторська проектна орієнтація визначається

прагненням, по-перше, врахувати сучасну правову політику у сфері місцевого самоврядування, існуючі проекти Муніципального кодексу України, нормативні проекти Статуту територіальної громади міста Одеси, по-друге, уникнути відтворення приписів діючого законодавства з тим, щоб не знижувався рівень правового регулювання, по-третє, обмежити кількість відсилкових та банкетних норм, по-четверте, забезпечити інформаційну доступність нормативних формулювань для населення, по-п'яте, створити право регулятивну можливість прямої дії статутних норм [4].

Нові актуальні дослідження проблем державного будівництва, проведені науковцями у 70-80-х роках, закономірно привели до появи наукових шкіл на чолі з відомими вченими цієї галузі державознавства. Одеську наукову школу муніципального права очолив професор М.П. Орзіх [5].

У 2001р. на базі кафедри конституційного права та кафедри адміністративного права відбулось обговорення проекту Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципального кодексу України).

Проект був внесений до Верховної Ради України народними депутатами Г.П. Антоньєвою, Л.М. Кравчуком, Ю.Я. Іоффе, він є комплексним міжгалузевим актом великого обсягу та нормативно-правового змісту.

Це – перша в Україні, навіть у порівнянні із Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, спроба такої масштабної систематизації комплексної галузі права, предметом якої є регулювання кола суспільних відносин, що мають величезне значення для державотворення та формування громадянського суспільства в Україні.

Захист і зміцнення місцевої демократії, місцевої економіки та місцевих фінансів – не тільки запорука успіху соціально-економічних реформ та демократичних перетворень в країні, але й надійний шлях до європейської спільноти, втілення європейських та світових стандартів в життя українського суспільства.





Цей висновок відповідає вимогам Європейського Союзу, для якого розвиток місцевого самоврядування – обов'язковий атрибут демократичних країн – членів ЄС. З огляду на це запропонований для обговорення МК є безсумнівно плідною ідеєю, першим серйозним кроком до систематизації законодавства про місцеве самоврядування в Україні, створення розвинутої законодавчої бази місцевої демократії.

В проекті використані пропозиції, які кафедра надсилала в якості висновків щодо окремих законопроектів, що увійшли в запропонований для обговорення проект.

В обговоренні проекту взяли участь професорсько-викладацький склад; аспіранти, здобувачі наукових ступенів академії, працівники юридичного відділу та відділу аналізу соціально-економічного розвитку та бюджетної політики області, Секретаріату Одеської обласної ради: С. Ківалов, Н. Мішина, Б. Пережняк, В. Міхальов, В. Куранін, Ю. Бальцій, А. Крусян, В. Барський, А. Назарко, Л. Біла, Панасюк, С. Ларіонов, М. Афанасьєва, Л. Пославська, С. Пастух, О. Харитонова, О. Алікова, М. Орзіх [6].

Були зроблені наступні висновки:

Представлений на розгляд парламенту законопроект є успішною спробою створення такого уніфікованого, консолідованого нормативно-правового акту, як МК. Концептуально запропонований проект побудований на кращих зразках зарубіжних моделей місцевого самоврядування країн розвинутої демократії та на національних традиціях народовладдя. Враховуючи досвід як національного законотворення у цій сфері, так і існуючі зарубіжні моделі місцевого самоврядування, автори МК створили оригінальний універсальний нормативно-правовий акт вищої юридичної сили, який містить чимало новацій щодо врегулювання різних видів суспільних відносин на муніципальному рівні.

У середині 90-х років в Україні активно обговорювалися питання місцевого самоврядування, виникло багато проблем, пов'язаних із правовим забезпеченням

діяльності рад різного рівня. Цей напрям привернув до себе увагу науковців кафедри конституційного права під керівництвом М.П. Орзіха.

Основними напрямками досліджень кафедри були: проблемні питання взаємодії органів в системі публічної влади (А.Р. Крусян), особливості місцевого самоврядування в країні (А.Т. Назарко), статуси сільських, селищних, міських голів (Ю.Ю. Бальцій). Кафедра не тільки колективно бере участь в муніципальній правотворчості, але й пропонує концептуально-прикладну розробку, присвячену нормотворчості представницьких органів місцевого самоврядування (В.Р. Барський). Спеціальним предметом дослідження, а потім і докторської дисертації були міжнародні зв'язки Рад народних депутатів (М.О. Баймуратов). Тенденції муніципалізації місцевого самоврядування в Україні визначили напрям науково-прикладного, порівняльно-правового дослідження досвіду муніципалітету Європи і Америки (Н.В. Мішина).

Результатом досліджень стали захисти докторських і кандидатських робіт науковцями кафедри конституційного права.

Так, під керівництвом професора М.П. Орзіха були захищені кандидатські дисертації: М.А. Баймуратова – «Організаційно-правові форми забезпечення місцевими Радами народних депутатів співробітництва поріднених міст» (1993 р.), А.Р. Крусян – «Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні» (1996 р.), О.В. Краснікової – «Конституційна відповідальність в системі захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування» (2004 р.), В.Р. Барського – «Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні» (2006 р.).

М.П. Орзіх був науковим консультантом по першій на той час дисертації з муніципального права на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук М.О. Баймуратова – «Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування України» (1996 р.).





В 2010 р. М.П. Орзих – науковий консультант докторської дисертації Н.В. Мішиної – «Органи самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження».

Дві кандидатські дисертації були захищені під керівництвом професора М.О.Баймуратова – О.О.Орловський – «Правовий статус органів самоорганізації населення» (2004 р.), В.А. Григор'єва – «Становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні» (2002 р.).

У 2006-2015 рр. на кафедрі конституційного права під керівництвом професора Б.А. Пережняка захистили кандидатські дисертації: Ю.Ю. Бальцій – «Правовий статус міського голови в Україні (2006 р.)», К.М. Москальчук – «Конституційне право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування» (2013 р.), Кулі – Іванченко – «Соціальне замовлення органів місцевого самоврядування в Україні: конституційно – правове дослідження».

У 2013 р. під керівництвом професора Н.В. Мішиної захистив дисертацію І.О. Бондаренко – «Комунальна власність як матеріальна основа місцевого самоврядування».

В 2000 р. була завершена десятирічна науково-пошукова робота по державній програмі по проблемам місцевого самоврядування. В результаті кафедра одержала визнання як відомий центр науково-дослідницької і прикладної розробки відповідної проблеми, наукової школи правового забезпечення місцевого самоврядування. Двом публікаціям (монографія і підручник), які були підготовлені у складі авторських колективів Інституту держави і права імені В.М. Корещького НАН України при участі кафедри (М.П. Орзих, Б.А. Пережняк) присуджені відповідно премія і спеціальна відзнака за конкурсними номінаціями Союзу юристів України. Наукові досягнення кафедри отримали широке визнання муніципальним рухом України [7].

Це виявилось в державній реєстрації відповідного наукового проекту як важливішої республіканської теми, активною участю наукового колективу у муніципальному русі України та його

представництва за рубежом, обранням керівника школи М.П. Орзіха, саме в період її формування та надання значущих науково-прикладних результатів в останнє десятиріччя ХХ століття, дійсним членом (академіком) Академії правових наук України та її першої Президії і академіком-секретарем фахового відділення, академіком Української академії політичних наук, Української академії наук національного прогресу, академіком – співзасновником Української муніципальної академії, науковим радником (консультантом) Комісії (Комітету) з питань правової політики Верховної Ради України, радником Одеської міської ради, членом редакційних колегій або редактором фахових видань, у т. ч. республіканського фахового журналу «Місцеве та регіональне самоврядування», залученням активу школи до складу робочих груп, комісій, рад при Верховній Раді України, Президентів України, Кабінеті Міністрів України, Центральній виборчій комісії.

Завідувача кафедрою, професора М.П. Орзіх обирають членом правління і експертом Фонду сприяння місцевому самоврядуванню при Президенті України, Координаційної ради з питань місцевого самоврядування при Президенті України, членом Муніципального клубу України, членом редакційних колегій (рад) журналів «Право України» і «Місцеве самоврядування».

Нинішня ситуація припускає пошук інваріантної (дідерсифіцированої) моделі територіального управління та його правової взаємодії з самоврядуванням, компетенційне розмежування між рівнями та підсистемами публічної влади, юридичне забезпечення (граничність) функціонування влади позаправо вільного простору. Місцеве самоврядування стає необхідною умовою розвитку громадянського суспільства в країні, демократичного режиму у державі, а акти муніципальної правотворчості одержують природу джерел права.

Виходячи з цього, були реалізовані в основному або фрагментарно положення та правотворчі пропозиції, що були викладені за Державною науково-





технічною програмою «Місцевого самоврядування в умовах формування правової держави в Україні», а також у законопроектних документах 1991 – 2007 років, у Концепції правового статусу самоврядних територій (виконаної за дорученням Асоціації міст України, 1992 р.), в пропозиціях Верховній Раді та Президенту України про управління територіями в Україні (1991, 1992 рр.), про управління сучасним містом (1995 р.), у підсумкових документах робочих груп по адміністративній та муніципальній реформам (1997-2006 рр.), розробках відповідних частин документів міжнародних форумів Всесвітньої асоціації міст ХХІ століття (Японія, 1995 р.), Ради Європи (Європа регіонів, Одеса, 1996 р.).

Останні десятиріччя характеризуються зростанням авторитету кафедри конституційного права в Національному університеті «Одеська юридична академія», одеському регіоні і за його межами як науково-прикладного центру, який веде пошук зв'язків юридичної науки з практикою державного будівництва. Кафедра проводить експертизу законопроектів, самостійно готує і подає суб'єктам правотворчості різних рівнів проекти нормативно-правових актів, бере активну участь в підготовці і проведенні конституційної реформи в Україні.

У складі Робочої групи з питань конституційних засад організації та здійснення державної влади, місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою України та децентралізації влади Конституційної комісії активно працює завідувачка кафедри конституційного права НУ «ОЮА», доктор юридичних наук, професор А.Р. Крусян – учениця і продовжувачка справ М.П. Орзіха.

Нинішній стан конституційної реформи, зокрема, орієнтований на розвиток місцевого самоврядування, муніципалізацію місцевого публічного управління. Все це обумовлює значимість та актуальність формування та функціонування наукової школи, яка була започаткована на базі кафедри конституційного права НУ «ОЮА». Одеська школа правового

супроводження місцевого самоврядування успішно впроваджується в науковому просторі України та за кордоном [8].

Література

1. Проблеми управління сучасним містом : тези доповідей і виступів на Міжнародній науково-практичній конференції (м. Київ, 28–29 вересня 1995 р.) / Адміністрація Президента України. – К. : Б. в., 1995. – 186 с.

2. Проблеми управління сучасним містом : тези доповідей і виступів на Міжнародній науково-практичній конференції (м. Київ, 28–29 вересня 1995 р.) / Адміністрація Президента України. – К. : Б. в., 1995. – 186 с.

3. Орзіх М. Досвід доктринальної участі у муніципальній правотворчості / М. Орзіх // Доктринальное сопровождение юридической практики: история и современный опыт кафедры конституционного права : сборник научн.-практ. статей / сост., предисл. и общ. ред. М. Орзіх. – О. : Юридическая литература, 2007. – С. 131–158.

4. Орзіх М. Досвід доктринальної участі у муніципальній правотворчості / М. Орзіх // Доктринальное сопровождение юридической практики: история и современный опыт кафедры конституционного права : сборник научн.-практ. статей / сост., предисл. и общ. ред. М. Орзіх. – О. : Юридическая литература, 2007. – С. 131–158.

5. Проект Муніципального кодексу України // Юридичний вісник. – 2001. – № 2 – С. 105–137.

6. Пережнюк Б. Теоретичні аспекти становлення науки муніципального права України / Б. Пережнюк // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. – О. : Юридична література, 2002. – Т. 1. – С. 123.

7. Муніципальний рух: новий етап розвитку : матеріали VII Всеукраїнських муніципальних слухань (м. Бердянськ, 6–8 вересня 2001 р.). – К. : Лотос, 2002. – 341 с. ; Місцеве самоврядування: 10 років здобутків / за ред. М. Пухтинського. – К. : Атіка, 2002. – 368 с.

8. Орзіх М. Правове супроводження місцевого самоврядування в Україні / М. Орзіх // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. – О. : Юридична література, 2002. – Т. 1. – С. 29.

