

УДК 342.25

Т. В. Стешенко, кандидат юридичних наук, доцент науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID:0000-0002-2002-454X

С. В. Болдирєв, кандидат юридичних наук, доцент, науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID:0000-0002-2948-1667

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРИЙНЯТТЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню сучасного стану та перспективам прийняття Муніципального Кодексу України. Висвітлено різноманітні погляди науковців стосовно ідеї кодифікації муніципального законодавства на загальнодержавному рівні в Україні. Розкрито сучасний стан та проблемні питання прийняття Муніципального кодексу України з урахуванням реформаційних процесів місцевого самоврядування. Проблема питання прийняття Муніципального кодексу України на сьогодні залишається дуже актуальною. Не зважаючи на те, що думки багатьох вчених із питань доцільності запровадження даного документа розділилися, все ж таки варто зауважити, що Муніципальний кодекс України — це важ-

ливий документ, який має стати єдиним набором правил, які дозволять завершити децентралізацію, створити прозорі та ефективні партнерські відносини між центральною владою та місцевими громадами. Тому на сьогодні стоїть важливе завдання щодо розробки і прийняття якісного документа, який буде відповідати потребам сучасності.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, Муніципальний Кодекс України, реформування місцевого самоврядування.*

Постановка проблеми. На сучасному етапі державного розвитку України вагомим чинником подальшої демократизації суспільного життя є вдосконалення місцевого самоврядування. Важливе значення для ефективного функціонування системи місцевого самоврядування має його нормативно-правова регламентація.

На сьогодні в Україні існує великий масив законодавства, що регулює діяльність місцевого самоврядування. Але прогалини, дублювання норм законодавства, термінологічна плутанина є вагомими перешкодами на шляху подальшої демократизації місцевого самоврядування. Тому одним із шляхів вирішення зазначених проблем є прийняття Муніципального кодексу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ідея кодифікації муніципального законодавства на загальнодержавному рівні в Україні існує вже доволі давно. Однак погляди вчених на те, як саме може бути проведена ця кодифікація, відрізняються. Деякі науковці вважають, що Муніципальний кодекс України, має являти собою сукупність норм про всі важливі питання місцевого самоврядування. П. А. Ткачук та О. Б. Качмар вважають, що необхідність кодифікації муніципального права зумовлюється тим, що сучасний стан нормативної бази місцевого самоврядування не завжди дає змогу населенню знайомитися 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. У статті вони ведуть мову про необхідність прийняття Муніципального кодексу України

та Української хартії місцевого самоврядування [1]. Н. В. Мішина та К. В. Головки у своїй науковій праці виступили за відсутність потреби у розробленні та прийнятті Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципального кодексу України). Зазначили, що під час проведення кодифікації муніципального законодавства України за обсягом охоплюваного кодифікацією нормативного матеріалу необхідно віддати перевагу здійсненню інституційної кодифікації через подальше вдосконалення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2].

Варто зауважити, що доцільність прийняття Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (інакше кажучи, Муніципального кодексу України) є предметом наукового та практичного дискурсу з 2000-х рр. Після 2010 року трапляються лише поодинокі публікації, присвячені доцільності прийняття цього кодексу. Неодноразово таку ідею висловлювали різні науковці, наприклад, П. А. Трачук у своїй монографії на тему «Адміністративно-правові засади реформування місцевої публічної влади в Україні» [3].

Такий незначний рівень зацікавленості українських вчених у подальшій розробці проблематики Муніципального кодексу України можна обґрунтувати відсутністю відповідної політичної волі. Адже на розгляд Парламенту України проект відповідного нормативно-правового акту було внесено лише один раз — у 2000 році. Йдеться про проект Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципального кодексу України), реєстр. № 6287 від 13 грудня 2000 року [4].

До якості цього документа можна пред'явити багато питань, проте на той момент важливим був сам факт постановки питання про створення цього Кодексу.

Мета статті полягає в розкритті проблемних питань прийняття Муніципального Кодексу України та подальший розвиток місцевого самоврядування в сучасних реаліях.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи єдиний проект Муніципального кодексу України, слід зазначити, що, перш за все, привертає увагу відсутність з визначеністю найменування кодексу. Першим наводиться найменування «Кодекс законів про

місцеве самоврядування в Україні», після цього у дужках – найменування «Муніципальний кодекс України». Якщо суб'єкти законодавчої ініціативи – автори Проекту – не змогли визначитись з найменуванням, це може свідчити про недостатньо повне розуміння ними або масиву правового регулювання майбутнього кодексу, або його істотних відмінностей від чинного Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Навіть при наявності інших міркувань, «подвійне» найменування проекту закону не є типовим для законотворчої діяльності в Україні, і ця невизначеність та двозначність є аргументом «проти», а не «за» прийняття Муніципального кодексу України. Слід зазначити, що наразі в українській юридичній літературі сформувався підхід, відповідно до якого більшість фахівців з муніципального права пишуть не про «Кодекс законів про місцеве самоврядування в Україні», а про «Муніципальний кодекс України». Однак, по-перше, більш доцільним видається застосовувати ту назву, за якою можна у разі необхідності відшукати обговорюваний проект Закону України, а по-друге, найменування «Кодекс законів про місцеве самоврядування в Україні» значно більше узгоджено з тезаурусом чинного законодавства України, на відміну від найменування «Муніципальний кодекс України».

Ознайомлення зі змістом перших статей проекту Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні дає підстави сформулювати низку зауважень у контексті дослідження. Перш за все, автори Проекту вважають за необхідне застосовувати поняття «законодавство» у вузькому значенні, коли йдеться про муніципальне законодавство України. У статті 5 «Муніципальне законодавство України» частина 1 встановлює, що «правовий статус місцевого самоврядування в Україні визначається Конституцією України, цим Кодексом та іншими Законами України», а частина 3 – що «міжнародні договори з питань місцевого самоврядування, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є складовою частиною муніципального законодавства України». Попри таке переконання авторів Проекту, їхню думку навряд чи можна поділити: у Розділі 1 аргументувалась теза, що муніципальне законодавство України навряд

чи буде цілісним без урахування нормативно-правових актів суб'єктів місцевого самоврядування. Проект є цікавим тим, що його автори у статті 1 запропонували дефініцію поняття Кодексу законів про місцеве самоврядування України: «Кодекс законів про місцеве самоврядування — це основний комплексний законодавчий акт, що відповідно до Конституції України та загальновизнаних норм міжнародного права регулює суспільні відносини, пов'язані з вирішенням соціально-економічних, комунально-побутових та інших питань місцевого значення громадянами України — жителями сіл, селищ, міст»[4].

Це визначення викликає багато зауважень. По-перше, змістовне зауваження. Автори Проекту надто звужують предмет муніципального права, намагаючись закріпити, що Кодекс законів про місцеве самоврядування в Україні регламентуватиме «суспільні відносини, пов'язані з вирішенням соціально-економічних, комунально-побутових та інших питань місцевого значення громадянами України — жителями сіл, селищ, міст». Прагнення авторів Проекту до деполітизації місцевого самоврядування є очевидним, однак на сучасному етапі навряд чи доцільно робити акцент на соціально-економічному та комунально-побутовому складниках, коли йдеться про місцеве самоврядування.

По-друге, формальне зауваження. Автори Проекту не звернулись до ознак кодифікованих актів, кодифікації, кодифікаційної діяльності, про що свідчить відсутність згадки про них як у наведеному визначенні, так і у положеннях статті 2 «Завдання Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні»: «Кодекс законів про місцеве самоврядування спрямований на регулювання, охорону та зміцнення місцевого самоврядування в Україні, засад і гарантій його здійснення, на охорону прав громадян України — членів територіальних громад на повноцінну і всебічну участь у вирішенні місцевих справ у межах, визначених Конституцією, цим Кодексом та іншими Законами України»[4].

Нарешті, автори Проекту не дотримувались ієрархії нормативно-правових актів в Україні, коли здійснювали нормо-про-

ектування. Так, у статті 6 «Невідповідність нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування» зазначено: «Нормативно-правові акти, які регулюють суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування, приймаються на основі норм Конституції України та на виконання положень цього Кодексу і не можуть суперечити його положенням»[4].

Варто також наголосити щодо того, що відсутність національного досвіду у сфері прийняття Муніципального кодексу привертає увагу до необхідності пошуку відповідного зарубіжного досвіду. Звертаючись до зарубіжного досвіду кодифікації муніципального законодавства на загальнодержавному рівні, слід відзначити, що документи з назвою «Муніципальний кодекс» у світовій практиці майже відсутні. Жодна з демократичних країн «зі стажем» не має таких нормативно-правових актів. Так, у Сполученому Королівстві Великої Британії і Північної Ірландії майже так само, як і в Україні, кодифікований характер має основний Акт Парламенту, на підставі якого у 1970-х роках відбулася найбільш масштабна муніципальна реформа. Хоча у складі законодавства є й інші Акти Вестмінстерського Парламенту про муніципальне управління, навіть з аналогічними назвами, вони не вважаються такими, що мають кодифікований характер. У Франції кодифікований характер мають здебільшого акти окремих муніципалітетів — більшість із них прийняло Кодекси ордонансів. Однею із країн, де діє кодифікований документ, близький за назвою до Кодексу законів про місцеве самоврядування (Муніципальний кодекс) є Грузія. Однак у 2017 р. Кодекс було викладено у новій редакції (текст повністю оновлено). Основною причиною названо невідповідність тексту Кодексу 2014 р. букві та духу Європейської хартії місцевого самоврядування. На сучасному етапі Кодекс 2017 р. отримує здебільшого негативні відгуки, коли йдеться про його змістовне навантаження.

Тому, напевно, слід вдаватися до рецепції грузинського досвіду у сфері кодифікації муніципального законодавства на загальнодержавному рівні за допомогою розроблення та прийнят-

тя Кодексу законів про місцеве самоврядування (Муніципального кодексу України).

Слід зазначити, що Проект так і не був розглянутий парламентом, залишившись у надрах профільного комітету, а слово-сполучення «Муніципальний кодекс» довгі роки зникло з поточного порядку денного.

За два десятиліття відбулися колосальні зміни. За всіх недоліків реалізованої в Україні реформи децентралізації глибинні структурні зрушення, які вона викликала, призвели до повернення ідеї муніципального кодексу до політичного дискурсу, причому на найвищому рівні.

Ідея створення Муніципального кодексу активно почала обговорюватися ще в січні 2019 р., коли мери деяких міст України висловилися про необхідність ухвалити Кодекс про місцеве самоврядування, перерахувавши основні ідеї: — надати містам право делегувати повноваження громадам своїх районів, які можна порівняти за чисельністю населення з територіальними громадами, щоб кошти спускалися на максимально низький рівень самоврядування; — запровадити інститут виборних суддів для вирішення дрібних суперечок; — дати великим містам можливість запозичувати на зовнішніх ринках без погодження та випускати муніципальні бонди (цінні папери, що випускаються державними організаціями); — адмініструвати земельний кадастр на місцевому рівні; — перевести на місцевий рівень адміністрування місцевих податків, екологічного збору та екологічного контролю, регулювання грального бізнесу; — усунути екстра-повноваження Антимонопольного комітету України щодо місцевого самоврядування; — дозволити створення муніципальної поліції.

У 2020 році до цих ідей було додано: — «пряме народовладдя у громаді», яке має виражатися у місцевих референдумах з ініціативи мешканців та муніципалітету, праві запровадження селективних податків на місцевому рівні, контролі громадян над місцевою владою за допомогою відкритих реєстрів комунальної власності та системи громадського аудиту; — передача управління на рівень громад, ліквідація районних державних адміністра-

цій, заміна облдержадміністрацій офісами префектів, які виконують лише наглядові функції; — прямі бюджетні відносини між громадою та державою; — повне покриття субвенціями соціального забезпечення, дошкільної та загальної середньої освіти, первинної медичної допомоги, включаючи утримання закладів освіти та медицини.

Активні зрушення питань прийняття Муніципального кодексу відбулися 25 лютого 2021 року, коли Президент України підписав Указ «Про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України», який сприятиме встановленню якісно нових відносин між центральною та місцевою владою. Зазначалось, що першим глобальним питанням, на якому слід зосередитись новому органу, має стати підготовка Муніципального кодексу України. [5].

Конгрес працюватиме за прикладом створення Конгресу Ради Європи. Він має на меті змінювати підходи до роботи з регіонами та більш ефективно працювати на кожний регіон та кожного громадянина України. Відповідно до Положення про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України, затвердженого Указом Президента України від 4 березня 2021 року № 89/2021 структура даного органу складається з: Президії, яку очолює Президент і до складу якої входять найвищі посадові особи держави; Палати місцевих влад; Палати регіонів. Кожна з цих Палат самостійно обирає своє керівництво та делегує по трьох представників у Президію Конгресу. Президія Конгресу повинна засідати щомісяця, де має обговорювати вирішення місцевих та регіональних проблем. Палата місцевих влад та Палата регіонів збирається раз на квартал (3 місяці) і подає пропозиції до порядку денного Президії. Загальне засідання Конгресу має відбуватися 2 рази на рік [6].

Варто наголосити на тому, що наступного дня після створення Конгресу місцевих та регіональних влад (КМРВ) у підкомітеті з питань місцевого самоврядування та органів самоорганізації Верховної Ради України робоча група презентувала фінальну версію нової редакції Закону про місцеве самоврядування. Проект було розроблено авторським колективом під

керівництвом керівника Центру політико-правових реформ. На круглому столі 1 березня 2021 року тодішній глава профільного підкомітету Верховної Ради позиціонував законопроект як можливий Муніципальний кодекс. Робота над документом триває у підкомітеті з питань адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування.

Законопроект майже повністю присвячений детальному регулюванню діяльності органів місцевого самоврядування. Глави, які відносяться до поділу повноважень місцевого самоврядування та центральної влади, займають менше ніж 20 % тексту документа. Перелік повноважень державної влади, які не можуть бути делеговані громадам, за всієї своєї розмитості містить безліч різних видів контролю, у тому числі щодо державних податків і зборів, закріплених за місцевими бюджетами (п.8 ст.81).

У тексті, по суті, відсутнє розмежування повноважень між державною владою та муніципалітетами, які у межах своєї компетенції зобов'язані «розвивати», «підтримувати», «сприяти» значному списку завдань у межах сфер соціального забезпечення, освіти, охорони здоров'я. При цьому в проекті так і не вирішено проблему фінансування виконання делегованих повноважень, не приведено у відповідність до повноважень місцевого самоврядування видаткову частину Бюджетного кодексу, немає чіткого визначення повноважень нових районних рад. Натомість у громад виникають нові власні повноваження без гарантій фінансування їх виконання.

Ця концепція кардинально відрізняється від тієї, що спочатку заявили та просувають лідери місцевого самоврядування — ініціатори нинішнього впровадження Муніципального кодексу у політичному просторі України. Влада пропонує не «держава знизу-вгору», а побудова єдиної вертикалі з удосконаленням існуючих механізмів контролю зверху. Але рух назустріч уже почався, і сторони змушені будуть дійти якогось компромісу. Відкласти ідею Муніципального кодексу на багато років навряд чи вдасться — громади знаходять суб'єктність і ефективну горизонтальну координацію. Але чи буде досягнуто компромісу

в каденцію нинішньої влади чи вже за нової влади, поки що прогнозувати неможливо. Певною мірою це питання політичної волі, але наразі не має ні концепції, ні якихось змін.

Висновки. Отже, проблема питання прийняття Муніципального кодексу України на сьогодні залишається дуже актуальною. Не зважаючи на те, що думки багатьох вчених із питань доцільності запровадження даного документа розділилися, все ж таки варто зауважити, що Муніципальний кодекс України – це важливий документ, який має стати єдиним набором правил, які дозволять завершити децентралізацію, створити прозорі та ефективні партнерські відносини між центральною владою та місцевими громадами. Тому на сьогодні стоїть важливе завдання щодо розробки і прийняття якісного документа, який буде відповідати потребам сучасності.

Список використаних джерел:

1. Трачук П. А. Кодифікація і реформування муніципального права України: деякі проблеми теорії та практики. П. А. Трачук, О. Б. Качмар. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2014. Вип. 27. С. 115–117.
2. Мішина Н. В., Головка К. В. Тенденції систематизації муніципального права України. Право України, 2020. С. 97–109.
3. Трачук П. А. Адміністративно-правові засади реформування місцевої публічної влади в Україні : монографія. Ужгород : Поліграфцентр «Ліра», 2011. 85 с.
4. Проект Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципального кодексу України) від 13.12.2000 № 6287. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=9491
5. «Про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України»: Указ Президента України від 25.02.2021 № 73/2021 Президента України. Голос України. 2021 № 38. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/73/2021#Text>
6. «Про затвердження Положення про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України»: Указ Президента України. Положення від 04.03.2021 № 89/2021 Голос Країни. 2021 № 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/89/2021#Text>

REFERENCES:

1. Trachuk P. A. (2014). Kodyfikatsiia i reformuvannia munitsypalnoho prava Ukrainy: deiaki problemy teorii ta praktyky. *Naukovyi visnyk*

- Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu*. Seriiia : Pravo. Issuer. 27. PP. 115–117.
2. Mishyna N. V., Holovko K. V.(2020). Tendentsii systematyzatsii munitsypalnoho prava Ukrainy. Pravo Ukrainy. PP. 97–109.
 3. Trachuk P. A. (2011). Administratyvno-pravovi zasady reformuvannia mistsevoi publichnoi vlady v Ukraini. Uzhhorod : Polihraftsentr «Lira».
 4. Proekt Kodeksu zakoniv pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini (Munitsypalnoho kodeksu Ukrainy) vid 13.12.2000 № 6287. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=9491
 5. «Pro Konhres mistsevykh ta rehionalnykh vlad pry Prezydentovi Ukrainy»: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 25.02.2021 № 73/2021 Prezydenta Ukrainy. Holos Ukrainy. 2021 № 38. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/73/2021#Text>
 6. «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Konhres mistsevykh ta rehionalnykh vlad pry Prezydentovi Ukrainy»: Ukaz Prezydenta Ukrainy. Polozhennia vid 04.03.2021 № 89/2021 Holos Krainy. 2021 № 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/89/2021#Text>

T. V. Steshenko, S. V. Boldyriev

Problematic issues of adoption of the municipal code of Ukraine

***Summary.** At the present stage of state development of Ukraine an important factor of further democratization of social life is considered to be the improvement of local self-government. Its normative-legal regulation is of great importance for effective functioning of local self-government system. It is worth mentioning that appropriateness of adoption of Local Self-Government Code in Ukraine (in other words, Municipal Code of Ukraine) is the subject of scientific and practical discourse since 2000s. For all the shortcomings of the decentralization reform implemented in Ukraine, the profound structural shifts it caused led to the return of the idea of a municipal code into political discourse, and at the highest level.*

In 2021, the President created the Congress of Local and Regional Authorities to replace the Council for the Development of Communities and Territories, and tasked its members with developing a Municipal Code of Ukraine. The President said that the Congress of Local and Regional Authorities will have its own permanent office, and its work must be as effective as possible, not just «on paper». According to the President, the first global issue that the new body should focus on is the Municipal Code of Ukraine. It was noted that there were different visions, different models of that document, but it was necessary to elaborate a code that would facilitate not only the development of separate regions, but also strengthen unitary and indivisible Ukraine. The President emphasized that the central and local governments are not competitors or rivals, but partners and one team.

The article is devoted to the study of the current state and prospects of adoption of the Municipal Code of Ukraine. Diverse views of scientists about the idea of codification of municipal legislation at the national level in Ukraine are highlighted. The modern state and problems of adoption of the Municipal Code of Ukraine in view of the reform processes of local self-government are revealed. The problem of adoption of the Municipal Code of Ukraine at present is very urgent. Though many academics are divided on the expediency of introducing this document, the Municipal Code of Ukraine is an important document, which should become a single set of regulations to complete decentralization and create transparent and efficient relations between the central government and local communities. Therefore, the important task for today is to develop and adopt a qualitative document, which will meet the needs of the times.

Keywords: *local self-government, Municipal Code of Ukraine, local self-government reform.*