

МОЖАРОВСЬКА К. В.,
кандидат юридичних наук,
начальник юридичного відділу
(Національний університет
«Одеська юридична академія»)

УДК 342.3

МУНІЦИПАЛЬНИЙ КОДЕКС УКРАЇНИ: ЗА ЧИ ПРОТИ?

Стаття є авторським аналізом переваг та недоліків прийняття Муніципального кодексу України. В ході аналізу автором обґрунтована недоцільність прийняття Муніципального кодексу на сучасному етапі суспільного розвитку України.

Ключові слова: Муніципальний кодекс України, муніципальна реформа, орган державної влади, місцеве самоврядування, муніципальне право.

Статья является авторским анализом преимуществ и недостатков принятия Муниципального кодекса Украины. В ходе анализа автором обоснована нецелесообразность принятия Муниципального кодекса на современном этапе общественного развития Украины.

Ключевые слова: Муниципальный кодекс Украины, муниципальная реформа, орган государственной власти, местное самоуправление, муниципальное право.

The article is an author's analysis of the advantages and disadvantages of adopting the Municipal Code of Ukraine. During the analysis, the author justified the inexpediency of adopting the Municipal Code at the present stage of Ukraine's social development.

Key words: Municipal Code of Ukraine, municipal reform, public authority, local government, municipal law.

Вступ. Реформування місцевого самоврядування в Україні вимагає пильної уваги до нормативного забезпечення муніципальної реформи. Слід зауважити, що поки що муніципальна реформа нормативно забезпечується «за остаточним принципом», як «супровідна» реформа, – наприклад, «супровідна» до реформи адміністративної. Поки що не існує концепції суто муніципальної реформи, яка була б затверджена органом державної влади та послідовно реалізовувалася в Україні. Увагу політичних діячів привертає досвід розвитку місцевого самоврядування у Польщі, Франції, інших країнах, але цей досвід поки що не став основою для нормативного забезпечення муніципальної реформи в Україні. Стосовно цього П. А. Трачук та О. Б. Качмар зазначили: «з метою уніфікації концептуальних підходів до інституту місцевого самоврядування, а також запобігання хитанням від однієї концепції організації місцевої влади до діаметрально протилежної, доцільним було б прийняття спеціального законодавчого акту – Української хартії місцевого самоврядування. В цьому документі має бути викладена наукова концепція розвитку місцевого самоврядування в Україні; визначена правова природа локальної демократії; сформульовані основні принципи та важливі аспекти взаємовідносин центральної влади і місцевої демократії, вірність держави своїм міжнародним обов'язкам і міжнародно-правовим стандартам місцевого самоврядування тощо» [1, с. 116]. Навряд чи можна погодитись і з назвою цього до-



кументу (незрозуміло, чому автори обрали назву «хартія»), і з тим, що у ньому «має бути викладена наукова концепція розвитку місцевого самоврядування в Україні» (а не науково обгрунтована концепція), що у ньому необхідно визначити правову природу локальної демократії (навіщо?) тощо. Але слід погодитись з авторами в одному: в Україні доцільно прийняти нормативно-правовий акт концептуального характеру, який регламентував би наступні етапи муніципальної реформи. У цьому акті може бути передбачена й необхідність прийняття Муніципального кодексу України.

Навряд чи можна розглядати відсутність належного нормативного забезпечення як перешкоду проведенню реформи, але така відсутність ймовірно що впливає на ефективність реформаторських зусиль. Таким чином, актуальність поставленого у статті питання є вагомою як для теоретиків, так і для практиків муніципального права України.

Своє відношення до прийняття Муніципального кодексу України у своїх працях висловлювали такі відомі фахівці з муніципального права, як М.О. Баймуратов [2], О.В. Батанов [3], Н.В. Мішина [4; 5], М.П. Орзіх [6], В.Ф. Погорілко та О.Ф. Фрицький [7], ін. Але відсутність у чинному законодавстві України Муніципального кодексу робить актуальним та нагальним доктринальні напрацювання у цьому напрямі.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз переваг та недоліків прийняття Муніципального кодексу України та формулювання рекомендацій щодо доцільності або недоцільності цього.

Результати дослідження. Варто зауважити, що «сплеск» цікавості до проблематики, пов'язаної з прийняттям Муніципального кодексу України, припадає на початок 2000-х років. Після 2010 року зустрічаються лише поодинокі публікації, присвячені доцільності прийняття цього кодексу. Наприклад, неодноразово таку ідею висловлювали П. А. Трачук та О. Б. Качмар [8, с. 80; 1, с. 116], а також сам П.А. Трачук у своїй монографії на тему «Адміністративно-правові засади реформування місцевої публічної влади в Україні» [9, с. 61].

Такий незначний рівень зацікавленості українських вчених у подальшій розробці проблематики Муніципального кодексу України можна обгрунтувати відсутністю відповідної політичної волі. Адже на розгляд Парламентові України проект відповідного нормативно-правового акту було внесено лише один раз – у 2000 році. Мова йде про Проект Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципального кодексу України), реєстр.№ 6287 від 13 грудня 2000 р.

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». Тому доцільно підтримати саме останнє найменування.

Змістовний аналіз Проекту свідчить про те, що з певними змінами та доповненнями, автори запропонували систематизувати норми:

- Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р.;
- Закону «Про статус депутатів місцевих рад» 2002 р.;
- Закону «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» 2010 р.



З необхідністю такої систематизації можна посперечатись. О.В. Костюков зауважив, що «систематизація законодавства є необхідною з метою забезпечення зручності використання всього масиву правових актів на практиці, а також його подальшого розвитку» [10]. Так як кодифікація належить до форм систематизації, це твердження є справедливим і по відношенню до неї.

З цієї точки зору незрозуміло, як саме включення норм законодавства про місцеві вибори може сприяти подальшому розвитку муніципального законодавства України. Враховуючи, що відповідні норми узгоджуються з нормами про вибори народних депутатів України, Президента України, навряд чи доцільно включати їх до Муніципального кодексу України. Якщо ці норми розвиваються одночасно з нормами про вибори народних депутатів, Президента України, тобто як норми виборчого законодавства, більш логічним виглядає їхня кодифікація в межах Виборчого кодексу України, якщо такий кодекс буде прийнято.

Ось що пишуть про майбутній Виборчий кодекс України фахівці з виборчого права:

– М.В.Ставніччук: «мова має йти ... про кодифікований законодавчий акт, що охоплює своїм правовим регулюванням не лише вибори, а й референдуми як суміжні форми безпосереднього волевиявлення громадян України, які здійснюються шляхом таємного і вільного голосування, процедури, предмет яких складає прийняття народом політико-правових рішень» [11];

– О. Т. Волошук: «у процесі кодифікації можливе усунення дублювання і протиріч між нормативно-правовими актами, зокрема між чотирма профільними законами: «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, сільських, селищних, міських голів і місцевих рад», а також «Про всеукраїнські та місцеві референдуми» [12, с. 77].

До думки щодо необхідності Виборчого кодексу України саме у складі трьох вищезазначених «виборчих» законів приєднуються також і експерти Венеційської комісії у своїх висновках щодо виборчого законодавства України ([13; 14]). Експерти Венеційської комісії не сформулювали чіткої позиції щодо необхідності «спільної» кодифікації законодавства про вибори та референдуми, однак з тексту висновків є очевидною недоцільність «відривати» законодавство про загальнодержавні вибори від законодавства про місцеві вибори.

Ще одним аргументом «проти» включення норм законодавства про місцеві вибори до Муніципального кодексу України є надзвичайна волатильність цього законодавства. Муніципальне законодавство в Україні важко назвати стабільним з огляду на постійно триваючу муніципальну реформу, а Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» станом на 1 січня 2015 року зазнав змін та доповнень більше 80 разів. І додавати до цього високого показника такий самий високий показник волатильного виборчого законодавства України навряд чи доцільно.

Нарешті, норми про місцеві вибори є здебільшого процесуальними, а усі інші норми, що запропоновано включити до Муніципального кодексу – здебільшого матеріальними. З цього приводу В.Г. Татарян зауважив, що «спільна кодифікація матеріальних та процесуальних норм ... вже не може бути визнана оптимальним варіантом» [15, с. 394].

Що ж стосується другої частини зауваження О.В. Костюкова щодо того, що «систематизація законодавства є необхідною з метою забезпечення зручності використання всього масиву правових актів на практиці», то навряд чи (з урахуванням того, що норми про місцеві вибори недоцільно включати до Муніципального кодексу України) поєднання норм Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р. та Закону «Про статус депутатів місцевих рад» 2002 р. додасть зручності використання цього правового масиву на практиці. Активізація залучення членів територіальних громад до участі у вирішенні місцевих справ сприяє тому, щоб все більше й більше з них знайомились з нормами муніципального законодавства. А у пересічних членів територіальних громад навряд



чи часто виникатиме необхідність ознайомлення з нормами про конституційний статус депутатів та голів місцевих рад, – ймовірно що набагато більше їх увагу привертатимуть норми про прямі форми безпосередньої демократії на місцевому рівні, про повноваження органів місцевого самоврядування тощо.

Ознайомлення з юридичною літературою свідчить про те, що вчені доволі часто покладають на кодифікацію законодавства галузі занадто високі сподівання. Варто зауважити, що так як «при кодифікації чинне законодавство, як правило, переглядається з точки зору регулювання ним відповідних відносин, його переоцінки з позицій нового етапу розвитку суспільства» [16, с. 232], то найбільш логічним було б сподівання щодо надання відповідним нормам стабільності протягом певного проміжку часу. Так, Р. Кабріяк у своїй праці «Кодифікації» доволі переконливо аргументує, що після кодифікації певного правового масиву прийняття як законів, так і підзаконних актів у цій сфері «різко йдуть на спад, який триває щонайменше п'ять років» [17, с. 209].

Варто зауважити, що Р. Кабріяк, аргументуючи цю тезу, не наводив приклади кодифікації у пострадянських країнах у цілому та в Україні зокрема. Тому цілком можливо, що для держав, у яких відбувається бурхливе становлення демократичного режиму, його теза може бути не прийнятною. Наприклад, фахівці Головного науково-експертного управління Парламенту України сформулювали, що «кодифікація нестабільних галузей (підгалузей) права є недоцільною, оскільки досить великою є небезпека подальшого внесення перманентних змін до кодифікованих актів» [18; 19].

Прикладами, що спростовують справедливості тези Р. Кабріяка для України на сучасному етапі правового розвитку, та підкреслює вірність тези Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, можуть слугувати Кримінальний кодекс України (31 поправка протягом перших 5 років після прийняття), Бюджетний кодекс України (64 поправки протягом перших 5 років після прийняття) тощо.

З числа інших сподівань, що покладаються вченими на Муніципальний кодекс, варто перерахувати наступні.

О. Бабінова зазначила, що «тільки прийняття Муніципального Кодексу реально зможе вирішити питання розвитку місцевого та регіонального самоврядування в країні, закріпити його право на самостійне вирішення питань місцевого значення» [20, с. 224]. Але стаття 140 Конституції України закріплює це право, адже відповідно до її тексту, «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України».

У резолютивній частині свого дослідження О. Бабінова рекомендує «прийняти «Муніципальний кодекс» – пакет законів, який би забезпечив комплексне вирішення питань муніципального управління» [20, с. 225]. При порівнянні цих двох цитат по-перше, незрозуміло, чи авторка підтримує прийняття Муніципального кодексу як кодифікованого акту, чи наголошує на необхідності прийняття кількох законів, та іменує цей «пакет» законів Муніципальним кодексом (тоді незрозуміло, чому вона застосовує іменник, однокореневий до іменника «кодифікація» у випадку, коли кодифікація не відбувається). По-друге, навряд чи прийняття одного чи кількох законів, навіть і з дотриманням усіх вимог юридичної техніки, може забезпечити комплексне вирішення питань муніципального управління. Слід підкреслити, що навряд чи в історії можна знайти приклади, коли одразу після здійснення законодавчого регулювання певної сфери суспільних відносин, усі проблеми у цій сфері одразу зникали. До речі, О. Бабінова таких прикладів не наводить.

Більш коректною є пропозиція П. А. Трачука та О. Б. Качмара, які вважають, що необхідним є «створення Кодексу, що врегулював би всі проблемні аспекти у сфері муніципального права» [1, с. 117]. Аргументом «проти» навіть розробки, не кажучи вже про прийняття такого кодексу, може слугувати хоча б те, що місцеве самоврядування наділено правовою автономією, – відповідна норма міститься у частині 1 статті 144 Кон-



ституції України («Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території»). А тому навряд чи «усі проблемні аспекти у сфері муніципального права» можна вирішити, шляхом прийняття на загальнодержавному рівні Муніципального кодексу.

М.З. Фейгін стверджує, що «Оскільки будь-яка з численних ... муніципальних бід має джерелом одну з названих причин, концепція кодифікації законів про місцеве самоврядування ..., на наш погляд, може бути сформульована як законодавче забезпечення трьох основних принципів місцевого самоврядування:

- реальної участі громадян у місцевому самоврядуванні;
- економічної незалежності місцевого самоврядування;
- надійного захисту і гарантій муніципальної влади» [21, с. 7].

Цій цитаті можна адресувати ті самі зауваження, що й вищенаведеній, – адже лише законодавче закріплення навіть основних та найважливіших принципів у кодифікованому акті муніципального права зовсім не гарантує їхньої практичної реалізації.

Висновок. У статті проведено аналіз переваг та недоліків прийняття Муніципального кодексу України. Автором констатовано, що наразі на загальнодержавному рівні значна частина норм муніципального права кодифікована у Законі України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні». Шляхом проведення порівняльного аналізу цього Закону з Проектом Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципального кодексу України), реєстр.№ 6287 від 13 грудня 2000 р. обґрунтована недоцільність прийняття Муніципального кодексу на сучасному етапі суспільного розвитку України.

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. Муніципальне право України : підручник / [Погорілко В.Ф., Баймуратов М.О., Бальцій Ю.Ю. та ін.] ; за ред. Баймуратова М.О. – 2-ге вид., доп. – К. : Правова єдність, 2009. – 720 с.
3. Батанов О.В. Муніципальне право України: Підручник. – К.: «Одісей», 2008. – 528 с.
4. Мішина Н.В. Європеїзація конституційного права України: проблеми і перспективи / Н.В. Мішина // Публічне право. – 2011. – № 3. – С. 12-20.
5. Mishyna N. V. Local Government and the Doctrine of Separation of Powers / N. V. Mishyna // Юридический вестник. – 2004. – № 4. – С.100-103.
6. Орзіх М. П. Проект Муніципального кодексу України (огляд за матеріалами обговорення в Одеській національній юридичній академії) / М. П. Орзіх // Юридический вестник. — 2001. — № 2. — С. 105-137.
7. Муніципальне право України: підручник / Кол.авт.; За ред. В.Ф.Погорілко, О.Ф.Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.
8. Трачук П. А. Кодифікація муніципального права України: деякі проблеми теорії та практики / П. А. Трачук, О. Б. Качмар // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 2. – С. 80-81.
9. Трачук П. А. Адміністративно-правові засади реформування місцевої публічної влади в Україні : монографія / П. А. Трачук. – Ужгород : Поліграфцентр «Ліра», 2011. – 85 с.
10. Костюков А. В. Систематизація федерального законодавства о местном самоуправлении [Електронний ресурс] / А. В. Костюков. – Режим доступу: http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/Vestniksf/2002/vsf_new200802171517.htm
11. Ставнійчук М. «... Практика реалізації виборчого законодавства України підштовхує нас до оптимізації та лібералізації виборчих і референдумних процедур та на цій основі проведення їх уніфікації» [Електронний ресурс] / М. Ставнійчук. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/print.php?id=954>



12. Волощук О. До питання обговорення проекту Виборчого кодексу України / О. Волощук // Вісник центральної виборчої комісії. – 2010. – № 2. – С. 77-82.
13. Висновок Європейської комісії "За демократію через право" (Венеціанська комісія) щодо Закону України "Про вибори народних депутатів України". Страсбург, 2 березня 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_749
14. Висновок Європейської комісії "За демократію через право" (Венеціанська комісія) № 593/2010 щодо Проекту Виборчого кодексу Верховної Ради України. Страсбург, 20 грудня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a39
15. Татарян В. Г. Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства государств-участников Содружества Независимых Государств: дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Владилен Гайкович Татарян. – М., 2005. – 495 с.
16. Сурилов А.В. Теория государства и права: Учеб. пособие. – К.; Одесса: Выща шк., 1989. – 439 с.
17. Кабрияк Р. Кодификации / Р. Кабрияк. Пер. с фр. Л.В. Головки. – М.: Статут, 2007. – 476 с.
18. Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на проект Виборчого Кодексу (реєстр. № 4234 від 19.03.2009 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34>
19. Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на проект Виборчого Кодексу (реєстр. № №4234-1 від 14.04.2009 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34_1
20. Бабінова О. Проблеми реалізації політичної реформи в Україні та її наслідки: регіональний аспект / О. Бабінова // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2009. – Вип. 2. – С. 218-227.
21. Фейгин М. З. Кодификация законов о местном самоуправлении в Российской Федерации. Монография / М.З. Фейгин. – Самара: ОАО «Изд-во «Самарский Дом печати». – 2006. – 64 с.

