

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК МУНІЦИПАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

ЛЕБІДЬ Тетяна Ігорівна - аспірантка кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Академії праці, соціальних відносин і туризму

ORCID 0000-0002-9545-1036

УДК 340.342

DOI 10.32782/EP.2022.3.3

У дослідженні здійснено комплексний аналіз становлення та розвитку муніципального законодавства України з моменту проголошення у 1991 році незалежності України. З'ясовано, що враховуючи нещодавні історичні для України події; а саме 23 червня 2022 року Європейським Союзом було схвалено Резолюцію щодо кандидатства України як майбутнього члена Європейського Союзу, українське законодавство потребує приведення у відповідність до норм законодавства Європейського Союзу, у тому числі й того, що стосується місцевого самоврядування. Зроблено висновки, що розвиток муніципального законодавства України є поступовим та тривалим процесом. Становлення муніципального законодавства має історичні підвалини, що зародилося ще задовго до проголошення незалежності української державності. Якщо розглядати межі лише після проголошення незалежності, то поштовхом для подальшого удосконалення та накопичення законодавчих актів, що стосуються місцевого самоврядування, стало ухвалення в 1996 році Конституції України – як основного закону України. Після прийняття Конституції України поступово почали прийматися інші нормативно-правові акти, що розширювали та удосконалювали інститут місцевого самоврядування в Україні. Аргументовано, що у зв'язку з наявністю значної кількості нормативно-правових актів, що становить муніципальне законодавство назріла об'єктивна необхідність у кодифікації таких нормативних актів та ухвалення одного єдиного – Муніципального кодексу України. Це підтверджується напрацювання-

ми та висновками Конгресу місцевих та регіональних влад щодо розробки такого кодексу. Таким чином, українському законодавцю потрібно, зважаючи на необхідність якомога скорішого приведення законодавства України до законодавства Європейського Союзу прийняти Муніципальний кодекс України.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, муніципалітет, Конгрес місцевих та регіональних влад, Муніципальний кодекс України*

Актуальність

Місцеве самоврядування вже протягом багатьох років є відображенням історичної спадщини, а також особливостей духовного, культурного та ментального розвитку суспільства. Саме ж законодавство, яким визначаються основи регулювання місцевого самоврядування в Україні, пройшло тривалий період свого розвитку. Варто відмітити також, що таке законодавство може носити відмінні назви, проте правова сутність їхня буде однаковою. Зокрема, це законодавство про місцеве самоврядування, муніципальне законодавство, законодавство про місцеві органи влади тощо.

Муніципальне законодавство є доволі дослідженою галуззю національного законодавства, у тому числі присутня значна кількість монографічних праць. Особливий інтерес до досліджень муніципального законодавства виник на початку 2000-х років у зв'язку з розробкою та обговоренням Проекту Кодексу законів про місцеве самоврядування (Муніципального кодексу)

публікації з цього питання були представлені переважно газетними статтями, інтерв'ю фахівців, статтями у фахових виданнях.

Також, враховуючи нещодавні історичні для України події; а саме 23 червня 2022 року Європейським Союзом було схвалено Резолюцію щодо кандидатства України як майбутнього члену Європейського Союзу, українське законодавство потребує приведення у відповідність до норм законодавства Європейського Союзу, у тому числі й того, що стосується місцевого самоврядування. Тому актуальність цього дослідження є обґрунтованою.

Метою дослідження виступає здійснення комплексного історико-правового аналізу нормативно-правових актів, що стосуються місцевого самоврядування в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій підтверджує актуальність здійснення такого дослідження значною кількістю науковців-правників, серед яких можливо виділити праці: *Трачук П.А., Качмар О.Б. «Кодифікація і реформування муніципального права України»* (Трачук П.А., Качмар О.Б., 2015), у якій дослідники визначили необхідність кодифікації муніципального права у зв'язку з недостатньою систематизацією і неповнотою норм муніципального права, а також сучасні концепції реформування системи місцевого самоврядування. Вони дійшли висновку, що, оскільки надзвичайно важливим критерієм забезпечення демократизації у суспільстві є забезпечення функціонування сильного і незалежного місцевого самоврядування, діяльність муніципальних органів і загалом вся система місцевого самоврядування, крім розвитку і реформування у бік інтеграції до європейського правового простору, потребує також і належного правового регулювання шляхом вдосконалення нормативно-правової бази шляхом доповнення чи зміни вже чинних норм. І ще однією працею, яку варто виділити, є праця *Головка К.В. «Систематизація муніципального законодавства України: теорія і практика»*, у якій вирішено наукову проблему комплексної систематизації муніципального законодавства України як на загальнодер-

жавному, так і на місцевому рівні шляхом застосування інкорпорації, консолідації та кодифікації з метою подальшого приведення до структурної й логічної впорядкованості його актів та підвищення ступеня його доступності (Головка К.В., 2019)

Результати

Для початку необхідно зазначити, що розвиток муніципального законодавства розпочався ще задовго до проголошення незалежності України. Проте, зважаючи на обмеженість обсягу наукового дослідження та значної кількості нормативно-правових актів, що становлять муніципальне законодавство, розгляд обраної тематики будемо розглядати саме з моменту проголошення незалежності України.

Варто погодитися з позицією Демиденка В.О., який переконаний, що необхідною умовою для ефективного регулювання й охорони суспільних відносин, пов'язаних із реалізацією права на місцеве самоврядування, організацією та функціонуванням муніципальної влади, утвердженням і забезпеченням муніципальних прав особи, є чітка впорядкованість, цілісність системи муніципального права України та муніципального законодавства України, її структурованість у певні порівняно самостійні елементи та взаємоузгодженість цих елементів муніципального права [3, с. 115]. Таким чином, підтверджується безумовний взаємозв'язок муніципального законодавства з муніципальним правом.

Якщо безпосередньо розглядати становлення муніципального законодавства незалежної України, то перш за все варто проаналізувати норми Конституції України, у якій визначено основні норми орієнтири з організації місцевої влади, що вимагають обов'язкової подальшої конкретизації в нормах різних законодавчих актів. Так, розділ XI Конституції України «Міське самоврядування» містить низку правових норм з організації місцевого самоврядування [4].

На думку Трачук П.А., цей розділ містить достатньо велику кількість суперечливих норм, які обмежують розвиток повноцінної законодавчої бази для місцевого самоврядування [1, с. 116]. При цьому він не наводить

ані прикладів «норм-орієнтирів», ані «низку суперечливих норм», які б обмежували розвиток муніципального законодавства. Під нормами-орієнтирами ймовірно малися на увазі норми-принципи, однак більшість з норм-принципів, які є важливими для подальшого розвитку муніципального законодавства України, міститься не в Розділі XI, а в Розділі I Конституції України [1, с. 117].

Щодо Конституції України 1996 р. В.Л. Федоренко влучно зазначив, що вона «належить до кодифікованих конституційних актів. Вона існує у вигляді єдиного нормативно-правового акту, що складається із трьох основних частин: преамбули, основної частини, прикінцевих і перехідних положень» [5, с. 189].

Таким чином, можливо аргументувати, що Конституція України є базовим та одним з перших з часів незалежності України законодавчим актом, що має найвищу юридичну силу та є базою для формування інших нормативно-правових актів, що складають муніципальне законодавство України.

У 1997 році був прийнятий основний профільний законодавчий акт, Закон України «Про місцеве самоврядування», яким визначається «система та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування» [6].

Наразі галузь муніципального законодавства України не має свого «однойменного» кодексу, хоча спроби його прийняття були. Системоутворюючим нормативно-правовим актом муніципального законодавства слід уважати саме цей Закон. Також аналізуючи кількісні та якісні характеристики Закону, слід визнати його кодифікованим нормативно-правовим актом. На користь цього свідчать як змістовні, так і кількісні показники. Слід зазначити, що така ознака Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», як його кодифікований характер, виокремлюється в українській юридичній літературі вперше [6].

Після прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування» було прийнято ще ряд нормативно-правових актів, що містять правові норми з організації місцевого само-

врядування, тим самим можуть становити муніципальне законодавство України. Це стосується – Закону України «Про органи самоорганізації населення» [7], яким визначено правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення, а також те, що це є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення та Закону України від 11 липня 2002 р. «Про статус депутатів місцевих рад» [8], яким визначено правовий статус депутата сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради (далі - місцева рада) як представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та рівноправного члена місцевої ради, встановлює гарантії депутатської діяльності та порядок відкликання депутата місцевої рад тощо.

Наступні три законодавчих акти, пов'язані з децентралізацією – процесом передачі влади та повноважень від центральних органів на місцеві органи влади. Так, майже одночасно було прийнято такі нормативно-правові акти, що стосуються об'єднаних територіальних громад:

- Закон України від 5 лютого 2015 р. «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад [9];

- Закон України від 17 червня 2014 р. «Про співробітництво територіальних громад», що визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю [10];

- Закон України від 1 липня 2015 р «Про місцеві вибори» (втратив чинність, крім положень щодо організації та проведення повторних, проміжних, додаткових виборів і заміщення депутатів, обраних у багатомандатному виборчому окрузі, повноваження яких достроково припинені, що діють до наступних чергових або поза-чергових виборів депутатів місцевих рад),

що визначав основні засади, організацію і порядок проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів та старост [11].

Враховуючи те, що Закон України «Про місцеві вибори» вже є нечинним, варто зазначити, що в кінці 2019 року набув чинності кодифікований акт, що визначає всі види виборів, у тому числі й до всіх органів місцевого самоврядування – Виборчий кодекс України [12]. У цьому кодифікованому акті міститься значна кількість статей, якими регламентуються процеси обрання легованих представників до органів місцевого самоврядування України. Тому, враховуючи це, можливо цілковито аргументувати, що положення Виборчого кодексу України становить муніципальне законодавство України.

У межах цього дослідження необхідно звернути увагу на те, що наразі глобалізаційні процеси, у тому числі у праві, залишаються доволі інтенсивними, а процеси європейської інтеграції для України істотно прискорились. У такій ситуації навряд чи доцільно виключати міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, з кола актів муніципального законодавства України. Це такі документи, як Європейська Хартія місцевого самоврядування 1985 р., схвалена Радою Європи та ратифікована Україною у 1997 р., Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади 2009 р., Європейська ландшафтна конвенція 2000 р., схвалена Радою Європи та ратифікована Україною у 2005 р., та інші. О.В. Петришин та О.О. Петришин пропонують разом з міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, враховувати також і загальні принципи міжнародного права [13, с. 86], однак у контексті визначення змісту поняття «законодавство» навряд чи це є доцільним (так само не є доцільним і включення до змісту поняття «законодавство» і принципів права, що представляють собою «систему найбільш загальних і стабільних імперативних вимог, вихідних ідей, засад,

положень найвищого авторитету, закріплених у праві, які є концентрованим виразом найважливіших сутнісних рис та цінностей, що притаманні певній системі права і визначають її характер і напрями подальшого розвитку» [14, с. 37].

Проте, не є доцільним включення до числа актів муніципального законодавства України тих міжнародних договорів, що мають рекомендаційний характер, наприклад, Переглянута Європейська хартія про участь молоді в місцевому та регіональному житті 2003 р. (хартія без статусу конвенції), Європейська хартія міст 1992 р. (хартія без статусу конвенції), Європейська хартія міст II (Маніфест нової урбаністики) 2008 р. (хартія без статусу конвенції) та інші. Так само недоцільно включати до числа актів муніципального законодавства і ті міжнародні договори, які поки що не ратифіковані Україною, – наприклад, Конвенцію про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні 1992 р.

Крім згаданих нормативно-правових актів, до муніципального законодавства України необхідно включити інші нормативно-правові акти з питань місцевого самоврядування, а саме підзаконні нормативно-правові акти. Їхній рівень систематизації слід також визнати низьким, хоча статuti територіальних громад мають значний систематизаційний потенціал. Він пов'язаний з тим, що в системі муніципальних правових актів спостерігається тенденція збільшення загальної їхньої кількості, що приводить до виникнення колізій, проблем при реалізації правових норм у правозастосовчій практиці, великої кількості редакційних і технічних помилок [1, с. 116].

Також слід погодитись з думкою, що «сучасний стан якості нормативно-правових актів на місцевому рівні потребує удосконалення з огляду на потребу в обмеженні повноважень органів державної влади та запобіганні їх втручання в справи міської громади, а також наділення цих громад реальними повноваженнями та компетенцією» [15, с. 192–193].

І останнє на чому слід зупинитися в межах цього дослідження, – це напрацювання зако-

нодавчих ініціатив з розробки Муніципального кодексу України – як профільного кодифікованого законодавчого акту з питань місцевого самоврядування в Україні, чи Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні.

Як уже було зазначено, перші спроби визнання на законодавчому рівні Муніципального кодексу України було зафіксовано у 2000 році, коли ініціативною групою народних депутатів України було подано та зареєстровано Проект Закону України «Проект Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципального кодексу України)» [16]. Проте, відповідно до офіційних відомостей проєкт так і не був розглянутий навіть у межах комітетів Верховної Ради України. Саме ж кодифікований акт складався, як і більшість кодифікованих актів з двох частин (Загальної та особливої) та вміщував у собі 1076 статей.

Після цього законопроєкту у Верховній Раді України не було зареєстровано подібних кодифікованих актів, проте саме ініціатива часто обговорювалась як у наукових колах, так і серед суб'єктів законодавчої ініціативи. Так, у 2021 р. Президент України анонсував створення Конгресу місцевих та регіональних влад, який має сприяти встановленню якісно нових відносин між центральною та місцевою владою, який має, у свою чергу, напрацювати текст кодифікованого нормативно-правового акту – Муніципального кодексу України.

Висновки і пропозиції

Таким чином, можливо підсумувати, що розвиток муніципального законодавства України є поступовим та тривалим процесом. Становлення муніципального законодавства має історичні підвалини, що зародилося ще задовго до проголошення незалежності української державності. Якщо розглядати межі лише після проголошення незалежності, то поштовхом для подальшого удосконалення та накопичення законодавчих актів, що стосуються місцевого самоврядування, стало ухвалення у 1996 році Конституції України – як основного закону України. Після прийняття Конституції України поступово почали прийматися інші

нормативно-правові акти, що розширювали та удосконалювали інститут місцевого самоврядування в Україні.

У зв'язку з наявністю значної кількості нормативно-правових актів, що становить муніципальне законодавство, назріла об'єктивна необхідність у кодифікації таких нормативних актів та ухвалення одного єдиного – Муніципального кодексу України. Це підтверджується напрацюваннями та висновками Конгресу місцевих та регіональних влад щодо розробки такого кодексу. Таким чином, українському законодавцю, зважаючи на необхідність якомога скорішого приведення законодавства України до законодавства Європейського Союзу, потрібно прийняти Муніципальний кодекс України.

Література

1. Трачук П.А., Качмар О.Б. Кодифікація і реформування муніципального права України : деякі проблеми теорії та практики. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2014. Вип. 27(1). С. 115–117.
2. Головка К.В. Систематизація муніципального законодавства України: теорія і практика. Автореф. Дис. на здобуття н.с. д.ю.н. за спеціальністю 12.00.02. конституційне право; муніципальне право. ДВНЗ «Ужгородський національний університет», Ужгород, 2019 р. с.32
3. Демиденко В. О. Система муніципального права України: загально-теоретичний аспект Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2018 р.- № 2. с. 84-95. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknuvs_2018_2_10
4. Конституція України: закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
5. Федоренко В.Л. Система конституційного права України: теоретико-методологічні аспекти. Київ : Ліра К, 2009. 580 с.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

7. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001-№ 2625-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>

8. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 № 93-IV р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>

9. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

10. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>

11. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 № 595-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19#Text>

12. Виборчий кодекс України: Закон України від 19.12.2019 № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>

13. Петришин О.В., Петришин О.О. Міжнародні стандарти місцевого самоврядування в контексті євроінтеграційних процесів в Україні. Вісник Національної академії правових наук України. 2016. № 1. С. 84-91.

14. Погребняк С.П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика): монографія. Харків: Право, 2008. 240 с.

15. Мельничук О.С. Міська правова система: поняття та структура. Одеса: Фенікс, 2014. 292 с.

16. Кодекс законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципальний кодекс України): проект Закону України від 13.12.2000 р. № 6287. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=9491

ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT OF MUNICIPAL LEGISLATION OF UKRAINE

The study provides a comprehensive analysis of the formation and development of municipal legislation of Ukraine since the proclamation of Ukraine's independence in 1991. It was found that given the recent historical for Ukraine, namely on June 23, 2022 the European Union adopted a Resolution on Ukraine's candidacy as a future member of the European Union, Ukrainian legislation needs to be brought into line with European Union legislation, including the fact that concerns local self-government. It is concluded that the development of municipal legislation of Ukraine is a gradual and long process. The formation of municipal legislation has a historical foundation, which originated long before the proclamation of independence of Ukrainian statehood. If we consider the borders only after the declaration of independence, the impetus for further improvement and accumulation of legislation relating to local self-government was the adoption in 1996 of the Constitution of Ukraine - as the basic law of Ukraine. After the adoption of the Constitution of Ukraine, other normative legal acts gradually began to be adopted, which expanded and improved the institution of local self-government in Ukraine. It is argued that due to the presence of a significant number of regulations that constitute municipal legislation, there is an objective need to codify such regulations and the adoption of a single - the Municipal Code of Ukraine. This is confirmed by the findings and conclusions of the Congress of Local and Regional Authorities on the development of such a code. Thus, the Ukrainian legislator, given the need to bring the legislation of Ukraine into the legislation of the European Union as soon as possible to adopt the Municipal Code of Ukraine.

Keywords: local self-government, municipality, Congress of local and regional authorities, Municipal Code of Ukraine