

Аналітична записка

Муніципальний кодекс: якими мають бути мета його розробки та складові частини? Бачення дніпровських експертів Мережі UPLAN

Ступінь розробки теми науковцями:

Попередні спроби розробки Муніципального кодексу (МК) відбулися в 2000 році. Проект Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні, що складається з 5 книг, був поданий до Верховної Ради та направлений на розгляд Комітету.

Пізніше в 2013 році інтенсифікувалося обговорення цієї теми в наукових колах, а з 2019 року про необхідність розробки такого документу заговорили мери декількох міст.

Сучасний контекст, актуальність:

Основне завдання — змінити чинну систему відносин між органами державної влади й органами місцевого самоврядування.

Слід змінити підхід до самого місцевого самоврядування в Україні як до явища, це не вирішується тільки прийняттям Муніципального кодексу, а потребує внесення змін до Конституції України.

На сьогодні система місцевого самоврядування перебуває в трансформаційному стані, коли навіть таке поняття, як «територіальна громада», набуває нового значення. Поки що не відомо, якими будуть наступні рівні місцевого самоврядування і які повноваження залишаться для них.

Спочатку маємо зрозуміти взагалі, як ми будемо жити, розробити певну модель, визначити, яким буде співвідношення держави і муніципалітетів, потім врегулювати все це конституційно, і третій крок, коли все буде концептуально описано, маючи загальне уявлення, для чого потрібен МК, можна буде провести його деталізацію.

Розробці МК має передувати створення Концепції/Моделі/Бачення/Декларації місцевого самоврядування.

Маємо поки що обговорити, розробити певну Концепцію, опис, як це все має функціонувати. Мають бути визначені загальні стандарти, за які самоврядування не може виходити. Написати Кодекс за готовою ідеєю вже не викличе особливих труднощів.

Місцеве самоврядування не може розглядатися окремо від держави і громадянського суспільства. Яка б модель у якій би країні не будувалася, по суті йдеться про модель взаємовідносин трьох соціальних підсистем: місцеве самоврядування, яке є однією з форм публічної влади, як і державна влада, держава, та інститути громадянського суспільства, тобто само громадянське суспільство. І в залежності від нашого бачення, як будуть будуватися ці відношення, і буде виглядати Модель місцевого самоврядування.

Мета МК, як і будь-якого кодексу — уніфікувати й зібрати всі існуючі документи, які стосуються певної галузі, сфери, щоб з ними було гарно працювати. Тобто це уніфікація всього, що було напрацьовано, існує, і має законодавчу підставу.

Бачення майбутньої структури МК

Практично всі озвучені експертами питання мають місце у тому чи іншому вигляді у проєкті МК, розробленому в 2000 році. Ми не говоримо про те, що будемо брати його за якусь базову версію, але структурно в принципі бачення експертів співпадає. Щодо наповнення — є запитання.

У МК маємо детально розробити питання повноважень і функцій.

Зараз є нові закони, які покликані повністю переглянути те, що є сьогодні, і стосовно ОСББ, і ОСН. Існує навіть нова редакція закону про місцеве самоврядування. Зараз все дуже оновлюється.

Є певні закони, кодекси, які в сукупності регулюють місцеве самоврядування, але немає загального бачення, як це все повинно взагалі функціонувати.

Є багато речей, які перейшли до Податкового, Бюджетного, Виборчого кодексів, але непогано було б повернути їх до МК, щоб збільшити роль місцевого самоврядування.

Якщо ми робимо спеціальну главу по податкам для МК, маємо погодитися з тим, що є певні процедури для загальнодержавних податків, і певні процедури для місцевих податків. Тоді у нас з'являться дві податкові системи – певна місцева податкова система, і певна державна. Це можна розглядати в рамках загальної концепції взаємодії держави і місцевого самоврядування.

У нас ще є медична реформа, там будуть медичні округи, передбачено перерозподіл повноважень, який безпосередньо стосується місцевого самоврядування. Також є реформа освіти та освітні округи. Зміни будуть, ми не можемо відставати від них, маємо їх враховувати.

Спектр проблем, що мають бути відображені у МК:

- повноваження і функції (чітке розмежування повноважень та функцій між органами державної влади та місцевим самоврядуванням)
- система адміністративного нагляду, взаємовідносини з державою, межі, яким чином будуть регулюватися взаємовідносини, щоб не було втручання без підстав
- служба в органах місцевого самоврядування
- винайм управлінців для здійснення керування спільним майном громади (за прикладом міст скандинавських країн)
- вибори
- депутати місцевих рад: статус, повноваження, як обираються, відповідальність перед виборцями
- бюджет (визначитися, чи будемо ми вилучати цілі частини з Бюджетного та Податкового кодексів); розмежування державних коштів і коштів громади та створення для цього Муніципального банку; право акумулювати гроші для фінансування бізнес-проектів громади
- адміністрування податків, чітке розмежування державних і місцевих податків, ставки земельного податку
- аукціони по майну, оренда майна

- муніципальна поліція
- пожежна безпека

Завдання для експертів Мережі:

1. долучити більш широке коло фахових спеціалістів у сфері місцевого самоврядування
2. вивчити кращі світові практики щодо МК, обрати ті, які найбільше нам підходять за системою керування, цінностями та традиціями, і орієнтуватися на них
3. зібрати актуальну проблематику, яку необхідно вирішити у сфері муніципального керування:
 - з'ясувати актуальні проблеми місцевого самоврядування, які не вирішені сьогодні законодавством
 - провести моніторинг існуючого законодавства (про місцеве самоврядування, про статус депутата місцевої ради тощо), визначити, що застаріло, від чого можна відмовитися, а що вдосконалити, щоб об'єднати
4. визначити співвідношення владних повноважень держави і місцевого самоврядування
5. чітко прописати повноваження та функції держави і місцевого самоврядування
6. Напрацювання певної експертної Моделі/Концепції/Стратегії розвитку місцевого самоврядування, як основи для подальшої розробки МК
7. Обговорення та адвокатування цієї Моделі з експертами, представниками базового рівня, місцевого самоврядування адвокатування до внесення змін до Конституції України
8. врахувати місце секторальних реформ (медична, освітня) у місцевому самоврядуванні, залучати додаткових експертів у цих сферах
9. деталізувати МК