

European standards of systematization of municipal legislation and prospects for their implementation in Ukraine

Tetiana Lebid

Academy of Labour, Social Relations and Tourism, Kyiv

<https://orcid.org/0000-0002-9545-1036>

Abstract. *The study analyzes European standards of systematization of municipal legislation and outlines the possibilities of their implementation in Ukraine. Emphasis is placed on the need to harmonize the national legal system with EU norms, to overcome fragmentation and contradictions in the legal framework. The experience of certain EU countries in the codification of municipal law is considered. The study proposes ways to create a comprehensive Municipal Code of Ukraine as a tool for ensuring effective local self-government.*

Keywords: *municipal legislation, systematization, codification, local self-government, European integration, legal harmonization.*

Європейські стандарти систематизації муніципального законодавства та перспективи їх імплементації в Україні

Тетяна Лебідь

Академія праці, соціальних відносин і туризму м. Київ

<https://orcid.org/0000-0002-9545-1036>

Анотація. *У дослідженні здійснено аналіз європейських стандартів систематизації муніципального законодавства та окреслено можливості їх імплементації в Україні. Наголошено на необхідності гармонізації національної правової системи з нормами ЄС, подоланні фрагментарності та колізій у правовому полі. Розглянуто досвід окремих країн ЄС у сфері кодифікації муніципального права. Запропоновано шляхи створення цілісного муніципального кодексу України як інструменту забезпечення ефективного місцевого самоврядування.*

Ключові слова: *муніципальне законодавство, систематизація, кодифікація, місцеве самоврядування, європейська інтеграція, правова гармонізація.*

Сучасний розвиток українського муніципального права відбувається в умовах глибоких трансформацій, зумовлених одночасно двома ключовими чинниками інтеграційним курсом України до Європейського Союзу та необхідністю правового реагування на виклики воєнного стану. Наявна система нормативно-правового забезпечення місцевого самоврядування характеризується фрагментарністю та відсутністю єдиної концептуальної основи. Це виявляється у паралельному функціонуванні законів, підзаконних актів, відомчих інструкцій і локальних рішень, які часто містять дублювання норм або навіть взаємні суперечності.

Така ситуація створює серйозні перешкоди для ефективної реалізації державної політики у сфері місцевого самоврядування. Відсутність системності у правовому полі знижує рівень правової визначеності, ускладнює діяльність органів місцевого самоврядування та підриває довіру громадян до правової системи загалом. Особливо гостро проблема проявляється у кризових обставинах, коли на місцевому рівні одночасно функціонують військові адміністрації та органи місцевого самоврядування, що потребує чіткого розмежування повноважень і правових механізмів їхньої взаємодії.

У цьому контексті актуалізується питання систематизації муніципального законодавства, яка передбачає упорядкування та узгодження нормативних актів. Особливе значення має кодифікація – як найвища форма систематизації, здатна забезпечити цілісність правового регулювання у сфері місцевого самоврядування. Європейський досвід переконливо свідчить, що упорядковане муніципальне законодавство не лише оптимізує правозастосовну практику, а й зміцнює демократичні інститути на місцях.

З огляду на євроінтеграційний курс України, постає необхідність імплементації європейських стандартів систематизації муніципального законодавства, що не лише сприятиме гармонізації правової системи з *acquis communautaire* ЄС, а й створить умови для формування цілісного муніципального кодексу України як фундаменту для розвитку сучасного й ефективного місцевого самоврядування.

Систематизація законодавства є одним із ключових напрямів удосконалення правової системи держави. У широкому розумінні вона передбачає впорядкування нормативно-правових актів, усунення застарілих положень, колізій та дублювань, а також створення цілісної та логічно структурованої бази для ефективного правозастосування [1]. У сфері муніципального права систематизація набуває особливого значення, оскільки саме органи місцевого самоврядування найближчі до громадян і здійснюють повсякденне забезпечення їхніх прав і потреб. Відсутність системності призводить до зниження правової визначеності, правових колізій та неефективності реалізації управлінських рішень.

У правовій доктрині виділяють три основні форми систематизації: інкорпорацію, консолідацію та кодифікацію. Інкорпорація передбачає суто технічне впорядкування актів без внесення змін у їхній зміст. Консолідація є більш глибоким рівнем систематизації, оскільки дозволяє об'єднувати низку актів у єдиний документ. Найвищою ж формою виступає кодифікація, яка полягає у створенні єдиного нормативного акту, що комплексно врегульовує певну сферу суспільних відносин [2]. Саме кодифікація забезпечує внутрішню узгодженість і логічність законодавчої системи та створює основу для її подальшого розвитку.

Для муніципального права кодифікація означає розробку та ухвалення Кодексу муніципального законодавства, який міг би замінити велику кількість розрізнених

нормативних актів, надавши їм єдину концептуальну основу. Це дозволить досягти правової визначеності, забезпечити чітке розмежування повноважень органів влади та підвищити ефективність правозастосування на місцевому рівні.

У країнах Європейського Союзу процес систематизації муніципального законодавства має тривалу історію й слугує однією з ключових умов функціонування демократичного місцевого врядування. У Німеччині муніципальне право врегульоване окремими кодифікованими законами (*Gemeindeordnung*), які визначають правовий статус громад, органів місцевого самоврядування, порядок їхньої діяльності та взаємодії з державними структурами [3]. Ця модель відзначається високим рівнем правової деталізації й одночасно гнучкістю у врахуванні особливостей окремих федеральних земель.

Франція застосовує іншу модель, у якій муніципальні відносини врегульовані в рамках *Code général des collectivités territoriales*, та виступає єдиним уніфікованим актом, що регулює діяльність органів муніципальної влади, їхні фінансові повноваження та механізми контролю [4]. Завдяки цьому правове регулювання місцевого самоврядування у Франції відзначається високим рівнем узгодженості та прозорості.

Польща, яка має подібний до України історичний та політичний контекст, також зробила крок до систематизації муніципального законодавства через ухвалення низки спеціальних законів: про гміну, повіт і воєводство. У сукупності ці закони формують цілісну модель муніципального управління, яка відзначається стабільністю та здатністю адаптуватися до умов європейської інтеграції [5].

Загальноєвропейським стандартом є Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року, ратифікована більшістю держав Ради Європи, включно з Україною, закріплює базові принципи автономії місцевого самоврядування, фінансової самостійності органів влади на місцях і демократичної участі громадян у прийнятті рішень [6]. Її положення є важливим орієнтиром для імплементації в національні правові системи, зокрема шляхом створення кодифікованих актів.

Муніципальне законодавство України нині характеризується фрагментарністю, дублюванням і численними колізіями. Основним актом залишається Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 1997 року, який зазнав понад сотні змін і доповнень, але так і не перетворився на кодифікований документ [7]. Окрім нього діють численні спеціальні закони ("Про місцеві державні адміністрації", "Про військово-цивільні адміністрації", "Про співробітництво територіальних громад" тощо), підзаконні нормативні акти Кабінету Міністрів України, а також рішення Конституційного Суду, які нерідко містять взаємні суперечності [8].

В умовах воєнного стану проблема систематизації набуває особливої гостроти. Створення військових адміністрацій і їхнє співіснування з органами місцевого самоврядування породжує додаткові правові колізії та невизначеність у розмежуванні повноважень. Така ситуація вимагає не лише технічного

упорядкування чинних норм, але й концептуального перегляду всієї системи муніципального законодавства [9].

Впровадження європейських стандартів систематизації муніципального законодавства для України є не лише правовою, а й політичною необхідністю. У контексті євроінтеграційного курсу формування Кодексу муніципального законодавства України може стати важливим етапом гармонізації правової системи з *acquis communautaire* ЄС [10].

Передбачуваний кодекс має включати такі розділи:

- статус і правосуб'єктність територіальних громад;
- організація та компетенція органів місцевого самоврядування;
- порядок взаємодії органів місцевого самоврядування з державними адміністраціями;
- гарантії фінансової самостійності місцевих бюджетів;
- механізми участі громадян у прийнятті управлінських рішень;
- положення щодо діяльності в умовах надзвичайних і воєнних станів.

Імплементація європейських стандартів передбачає також розвиток інструментів електронного врядування, що спрощуватиме доступ громадян до муніципальних послуг і підвищуватиме прозорість діяльності місцевих органів влади [11]. Водночас важливим завданням залишається врахування українських реалій: воєнного стану, необхідності відновлення територій, а також подальшого розвитку фінансової децентралізації.

Лише інтеграція кращих європейських практик у поєднанні з національними особливостями дозволить створити сучасну, ефективну та цілісну систему муніципального законодавства в Україні.

Проведений аналіз засвідчив, що систематизація муніципального законодавства є ключовим напрямом вдосконалення правової системи України у контексті її євроінтеграційного курсу. Сьогодні правове поле у сфері місцевого самоврядування характеризується надмірною фрагментарністю, численними колізіями та дублюванням норм, що істотно знижує ефективність діяльності органів місцевого самоврядування та рівень правової визначеності.

Досвід країн Європейського Союзу (Німеччини, Франції, Польщі) доводить, що систематизація й кодифікація муніципального законодавства є дієвим інструментом забезпечення узгодженості правових норм, зміцнення демократичних інститутів та підвищення ефективності управлінських рішень. Загальноєвропейські стандарти, закріплені в Європейській хартії місцевого самоврядування, створюють належне підґрунтя для гармонізації українського муніципального законодавства з *acquis communautaire* ЄС.

Україна має потенціал для створення Кодексу муніципального законодавства, який міг би стати цілісним і системним актом, що врегулює організацію та діяльність органів місцевого самоврядування, визначить правовий статус територіальних громад, гарантії їхньої фінансової незалежності та механізми взаємодії з державними структурами.

Перспективи імплементації європейських стандартів систематизації в Україні пов'язані з:

- розробкою концепції кодифікації муніципального законодавства;
- урахуванням досвіду держав членів ЄС та вимог *acquis communautaire*;
- забезпеченням балансу між централізацією й автономією місцевих органів влади;
- поєднанням систематизації законодавства з розвитком електронного врядування;
- адаптацією правової бази до умов воєнного стану та післявоєнного відновлення.

Таким чином, кодифікація муніципального законодавства на основі європейських стандартів є стратегічно важливим завданням, здатним не лише зміцнити правові основи місцевого самоврядування, але й стати суттєвим кроком на шляху до інтеграції України в європейський правовий простір.

Список використаних джерел

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-ВР>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-ВР>.
3. Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Germany. – Режим доступу: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_detail?sg=0&menu=1&bes_id=3148.
4. Code général des collectivités territoriales. France. – Режим доступу: <https://www.legi-france.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006070633>.
5. Ustawa o samorządzie gminnym. Poland. – Режим доступу: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19900160095>.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування : Рада Європи, 15 жовтня 1985 р. Ратифікована Україною 15 липня 1997 р. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
7. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
8. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 3 лютого 2015 р. № 141-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 87. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19>.
9. Головка К. Систематизація муніципального законодавства України: сучасні перспективи // Право та суспільство. – 2015. – № 4. – С. 64–71. – Режим доступу: https://lsej.org.ua/4_2015/12.pdf.
10. Битяк Ю. П., Яковюк І. В. Муніципальне право України : підручник. – Харків : Право, 2019. – 520 с.
11. Серьогін С. М., Шевченко М. М. Розвиток місцевого самоврядування в умовах європейської інтеграції України. – Київ : НАДУ, 2021. – 312 с.