КОДИФІКАЦІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА: ІНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ В КОНТЕКСТІ УКРАЇНСЬКОГО ТА ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

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

ORCID: 0000-0002-9545-1036

УДК 342.7:347

DOI: https://doi.org/10.71404/EP.2025.2.2

У статті досліджено теоретико-правові та інституційні засади кодифікації норм муніципального права в Україні, а також проаналізовано релевантний досвід зарубіжних держав у сфері організації й реалізації кодифікаційних процесів на рівні місцевого самоврядування. Визначено, що ефективна кодифікація муніципального законодавства є необхідною умовою для забезпечення внутрішньої системності, узгодженості та прозорості правового регулювання на місцевому рівні. У контексті українських реалій виявлено низку інституційних бар'єрів, серед яких: відсутність чіткої державної політики у сфері муніципального правотворення, фрагментарність нормативно-правової бази, розмежування повноважень між органами влади, що супроводжується дублюванням норм або їхньою нормативною конкуренцією.

З огляду на це, у статті розкрито роль і значення інституційного механізму як основи для впровадження структурованої кодифікації: запропоновано концепцію створення міжвідомчих координаційних органів, здатних забезпечити професійний, послідовний та скоординований підхід до формування муніципального законодавства. Здійснено порівняльний аналіз моделей кодифікації в країнах Європейського Союзу (Франція, Німеччина, Польща, Естонія), що дозволяє виокремити ефективні практики у формуванні стабільного законодавчого середовища для місцевого самоврядування.

Обґрунтовано необхідність перегляду ролі профільних державних інституцій у процесах кодифікації та пропонує інтеграцію позитивного зарубіжного досвіду у вітчизняну нормативно-правову систему. Такий підхід, на думку автора, дозволить не лише підвищити якість і дієвість муніципального права, а й забезпечити належний рівень правової визначеності для територіальних громад, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб.

Ключові слова: муніципальне право, кодифікація, інституційне забезпечення, правові норми, систематизація законодавства, місцеве самоврядування, правова реформа, зарубіжний досвід, правова уніфікація, міжвідомча координація.

Постановка проблеми

У сучасних умовах трансформації публічного управління та децентралізації влади в Україні все більшого значення набуває удосконалення нормативно-правового забезпечення функціонування системи місцевого самоврядування. Муніципальне право, як комплексна галузь, що інтегрує норми конституційного, адміністративного, фінансового та інших галузей права, потребує чіткої правової систематизації, що забезпечувалася б через ефективну кодифікацію. Проте відсутність єдиної концепції кодифікації норм муніципального права, фрагментарність і розрізненість правового масиву, нормативні колізії та дублювання положень в актах різної юридичної сили створюють серйозні перешкоди для формування узгодженої та ефективної нормативної основи місцевого самоврядування.

Кодифікація муніципального законодавства в Україні, на відміну від багатьох

країн Європейського Союзу, де існують усталені моделі муніципальних кодексів або спеціалізованих законів, здійснюється фрагментарно, без системного підходу та належного інституційного супроводу. Відсутність централізованого органу або уповноваженої структури, відповідальної за формування, аналіз та узагальнення практики правового регулювання у сфері місцевого самоврядування, призводить до несистемності та нестабільності нормативної бази. Більше того, постійна зміна законодавства без належного попереднього аналізу його системних наслідків створює ефект правової невизначеності для органів місцевого самоврядування, громадян та інших суб'єктів правовідносин.

Актуальною проблемою також є недосконаліть взаємодії між законодавчим органом, органами виконавчої влади, науковими установами та представниками місцевого самоврядування в процесі формування кодифікованих актів. У більшості випадків відсутній публічний та експертний супровід розробки проєктів кодифікаційних актів, що знижує їх якість та адаптивність до потреб практики.

Водночас зарубіжний досвід, зокрема Франції, Німеччини, Польщі, Іспанії, демонструє успішні приклади інституційної організації кодифікаційних процесів, які базуються на принципах системності, публічності, інклюзивності та фаховості. Вивчення та порівняльний аналіз таких моделей дає можливість не лише окреслити перспективні підходи до реформи муніципального законодавства в Україні, а й адаптувати їх до національного правового середовища з урахуванням специфіки правової системи, історичних особливостей та сучасних викликів.

Таким чином, виникає об'єктивна наукова потреба в комплексному осмисленні інституційних аспектів кодифікації муніципального права України з позицій правової науки, законодавчої техніки та практичної реалізації, що дозволить сформулювати пропозиції щодо вдосконалення підходів до систематизації правових норм у сфері місцевого самоврядування з урахуванням як вітчизняного контексту, так і кращих зарубіжних практик.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблематика кодифікації правових норм, у тому числі у сфері муніципального права, привертала увагу багатьох дослідників у контексті теорії держави і права, адміністративного та конституційного права, правознавства загалом. У вітчизняній юридичній науці питання систематизації законодавства розглядалися в роботах таких науковців, як О.Ф. Скакун, В.Б. Авер'янов, В.К. Колпаков, А.М. Котов, які досліджували методологічні та прикладні аспекти правової систематизації, природу нормативних актів, а також їхню роль у забезпеченні ефективного правового регулювання.

Окрему увагу в українських публікаціях приділено нормативно-правовому забезпеченню діяльності органів місцевого самоврядування. Зокрема, В.Ф. Погорілко та Ю.С. Шемшученко у своїх працях акцентують на конституційних засадах функціонування місцевого самоврядування, а також підкреслюють важливість законодавчої узгодженості для забезпечення стабільності правової системи. У працях В.М. Бевзенка та О.В. Батура розглядаються адміністративно-правові аспекти реалізації муніципальної влади, що безпосередньо пов'язано з питаннями кодифікації.

Разом з тим, системні дослідження саме інституційного забезпечення кодифікації норм муніципального права залишаються поодинокими. У більшості випадків вони торкаються загальних підходів до систематизації, не заглиблюючись у специфіку функціонування державних та муніципальних інституцій, відповідальних за розробку, аналіз і впровадження кодифікаційних ініціатив.

Зарубіжна доктрина демонструє ширший спектр досліджень з цієї теми. Наприклад, у працях німецьких, французьких та польських правознавців висвітлено досвід створення муніципальних кодексів, роль спеціалізованих інституцій, таких як законодавчі ради або муніципальні інститу-

ти при уряді. У контексті Європейського Союзу значний внесок у вивчення інституційних аспектів локального управління зроблено у звітах Ради Європи (зокрема, CDDG – European Committee on Democracy and Governance), де детально описані моделі муніципального врядування в країнах-членах ЄС, включаючи структуру правового забезпечення.

Незважаючи на наявні напрацювання, питання адаптації позитивного зарубіжного досвіду до української правової системи, а також формування сталих інституційних механізмів кодифікації муніципального законодавства вимагає подальших досліджень. Особливо це актуально з огляду на виклики, пов'язані з децентралізаційною реформою, правовою невизначеністю багатьох норм та необхідністю формування цілісного підходу до муніципальної правотворчості.

Формулювання цілей статті

У сучасних умовах трансформації державного управління, зростання ролі місцевого самоврядування та активізації процесів децентралізації виникає гостра потреба у впорядкуванні нормативно-правової бази, що регулює функціонування муніципальної сфери. Особливої актуальності набуває проблема кодифікації норм муніципального права як важливого інструмента правової систематизації, що покликаний забезпечити узгодженість, цілісність і стабільність регулювання в цій сфері. Проте в Україні відсутня чітка концепція інституційного забезпечення цього процесу, що обумовлює потребу в глибокому науковому аналізі та формулюванні пропозицій щодо вдосконалення правового механізму кодифікації.

У цьому контексті метою статті є всебічне теоретико-правове осмислення інституційних аспектів кодифікації муніципального права в Україні, з акцентом на виявлення ключових проблем, що стримують розвиток системного нормативного регулювання у сфері місцевого самоврядування, та визначення можливостей імплементації прогресивного зарубіжного досвіду в національний правовий простір.

Виклад основного матеріалу

У теоретико-правовому сенсі кодифікація розглядається як найбільш комплексна форма систематизації нормативно-правових актів, що передбачає об'єднання норм однієї галузі або інституту в єдиний узгоджений акт із вилученням суперечностей, усуненням дублювання та оновленням застарілих положень. На відміну від інкорпорації чи консолідації, кодифікація змінює структуру і зміст нормативного масиву, формуючи нову якісну систему правового регулювання. У сфері муніципального права це означає необхідність формування чіткої, логічної та внутрішньо несуперечливої системи правових норм, яка регулює питання організації та діяльності місцевого самоврядування, взаємодії з державними органами, а також реалізації прав і свобод жителів територіальних громад [1].

В Україні муніципальне право, попри зростаюче значення місцевого самоврядування в умовах децентралізаційної реформи, не має уніфікованої кодифікованої форми [2]. Нормативне поле цієї галузі залишається фрагментарним, а сам процес правового регулювання – нестабільним і непослідовним. На цей момент система законодавства у сфері місцевого самоврядування включає ряд ключових актів, зокрема: Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.), «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001 р.), а також положення Конституції України, Цивільного кодексу, Бюджетного кодексу тощо. Водночас між окремими нормативними актами спостерігається дублювання норм, колізії та розриви в регулюванні, що утруднює єдність правозастосування та призводить до правової невизначеності [3; 4].

Проблема інституційного забезпечення кодифікації полягає у відсутності спеціалізованого суб'єкта, уповноваженого здійснювати координацію кодифікаційної діяльності у сфері муніципального права. Розпорошеність повноважень між органами виконавчої влади, профільними комітетами Верховної Ради, науковими установами та органами місцевого самоврядування

створює ситуацію, коли кодифікація не має ані єдиного бачення, ані стратегії реалізації [5], що значно ускладнює систематизацію правового матеріалу й створює бар'єри для розробки потенційного Муніципального кодексу України.

Серед головних внутрішніх дисфункцій слід виокремити:

– фрагментарність нормативно-правової бази, що унеможливлює формування єдиної логічної системи правового регулювання;

– наявність суперечностей між законами та підзаконними актами, що створює неоднозначність у правозастосуванні;

– відсутність чітких критеріїв галузевої належності норм, що гальмує структурну систематизацію;

– нестабільність законодавства, спричинена частими змінами, нерідко з політичних мотивів, без належного юридичного аналізу [6; 7].

У такій ситуації вивчення зарубіжного досвіду виступає необхідним етапом для формування національної моделі кодифікації. Досвід таких країн, як Франція, Німеччина, Польща, Іспанія та Італія, свідчить, що ефективна кодифікація муніципального права можлива лише за наявності інституційної сталості, узгодженої правової політики та послідовного стратегічного бачення.

У Франції муніципальне право об'єднане в «General Code of Local Authorities» (Code Général des Collectivités Territoriales, CGCT), що є централізованим актом із чіткою структурою, який регулярно оновлюється відповідно до адміністративної реформи [8].

У Німеччині кодифікація здійснюється на рівні федеральних земель, що створює децентралізовану, але узгоджену модель регулювання з адаптацією до регіональної специфіки [9].

У Польщі функціонує система кодифікованих актів, зокрема Закон «Про гміну», «Про повіт» та «Про воєводство», що забезпечують чіткий поділ повноважень між рівнями місцевого самоврядування [10].

Варто зазначити, що ефективність кодифікаційного процесу в усіх цих країнах забезпечується існуванням спеціалізованих інституцій (правових комісій, наукових рад), а також високим рівнем правової культури. Імплементація їх досвіду в український контекст має базуватись на адаптації принципів, а не механічному копіюванні моделей.

На основі проведеного порівняльного аналізу можна зробити висновок про необхідність:

– створення єдиної інституції або міжвідомчого органу, відповідального за розробку проєкту Муніципального кодексу;

– визначення методологічних підходів до відбору та структурування норм (принцип субсидіарності, функціонального розмежування тощо);

– проведення аудиту чинного законодавства з метою виявлення колізій, дублювань і прогалин;

– розробки концепції уніфікації та модернізації муніципального законодавства, яка відповідала б і національним реаліям, і європейським стандартам (зокрема Європейській хартії місцевого самоврядування).

Висновок

Проведений комплексний аналіз інституційних аспектів кодифікації муніципального права в Україні з урахуванням міжнародного досвіду дає змогу сформулювати кілька ключових висновків, що мають важливе значення для подальшого розвитку муніципального законодавства та системи місцевого самоврядування.

По-перше, кодифікація муніципального права виступає не просто технічною процедурою упорядкування нормативно-правових актів, а фундаментальним інструментом формування системного, логічно узгодженого та зрозумілого правового простору, який сприяє стабільності, передбачуваності та ефективності правового регулювання у сфері місцевого самоврядування. Вона забезпечує єдність і послідовність норм, сприяє усуненню колізій, дублювань і прогалин, що є однією з найгостріших проблем чинного муніципального законодавства України.

По-друге, досвід провідних країн свідчить, що успішність кодифікаційних процесів суттєво залежить від належного інституційного забезпечення. Наявність спеціалізованих органів, комісій або робочих груп, які відповідають за системний підхід до розробки, перегляду та впровадження кодифікованих актів, є важливою передумовою для формування сучасної та ефективної системи муніципального права. Водночас інституційні механізми повинні враховувати специфіку українського політико-правового контексту та дотримуватися принципу балансування централізації й децентралізації влади.

По-третє, у національному контексті наявні суттєві виклики, пов'язані з фрагментарністю нормативної бази, наявністю нормативних суперечностей, а також слабкою координацією між законодавчими та виконавчими гілками влади на місцевому рівні. Відсутність уніфікованої концептуальної основи для кодифікації перешкоджає формуванню цілісної системи муніципального права, знижуючи його якість і дієвість.

По-четверте, інтеграція позитивного зарубіжного досвіду в процес кодифікації муніципального права є перспективною і необхідною складовою модернізації українського законодавства, що дозволяє підвищити правову культуру, впроваджувати інноваційні підходи до регулювання, а також стимулювати розвиток місцевого самоврядування як інституційної основи демократичного суспільства.

Враховуючи вищезазначене, вкрай важливо сформувати в Україні єдину інституційну платформу для кодифікації муніципального права, що забезпечить координацію дій різних гілок влади, наукових установ і практиків. Запровадження системного аудиту чинного законодавства, формування єдиних методологічних підходів і концептуальних основ сприятиме підвищенню якості, узгодженості та адаптивності муніципального законодавства до потреб сучасного суспільства.

Таким чином, кодифікація муніципального права є складним багатокомпонентним процесом, який поєднує юридичні, інституційні та політичні чинники. Його успіх залежить від здатності державних інституцій забезпечити не лише формальне укладення норм, а й їх реальне впровадження, що дозволить зміцнити місцеве самоврядування, підвищити ефективність публічного управління і сприяти демократичному розвитку України загалом.

Література

1. Бевзенко В.М., Батур О.В. Адміністративне право: місцеве самоврядування / В.М. Бевзенко, О.В. Батур. – К.: Юрінком Інтер, 2020. – 320 с.

2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр

3. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.02.2001 № 2240-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2240-14

4. Конституція України від 28.06.1996. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр

5. Назаренко В.І. Проблеми систематизації законодавства у сфері місцевого самоврядування / В.І. Назаренко // Право України. – 2023. – № 9. – С. 23–30.

6. European Committee on Democracy and Governance (CDDG). Local and regional democracy in Europe. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2022. URL: https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-europe/1680a0da09

7. Zuleeg F. The EU's Role in Local Governance: Challenges and Opportunities. Brussels: European Policy Centre, 2021. URL: https://epc.eu/en/Publications/The-EUs-role-in-local-governance~3d7330

8. Nowak P. Polish Local Government Law: Codification and Institutional Development. Warsaw: Scholar Publishing, 2019.

9. Fernández R. Municipal Law and Codification in Spain. Madrid: Editorial Jurídica, 2021.

10. Smith J. Comparative Perspectives on Codification of Local Government Law. Oxford: Oxford University Press, 2022.

CODIFICATION OF MUNICIPAL LAW: INSTITUTIONAL ASPECTS IN THE CONTEXT OF UKRAINIAN AND FOREIGN EXPERIENCE

This article explores the theoretical, legal, and institutional foundations of codifying municipal law norms in Ukraine and analyzes relevant foreign experience in organizing and implementing codification processes at the local self-government level. It is established that effective codification of municipal legislation is a necessary condition for ensuring internal consistency, coherence, and transparency of legal regulation at the local level. In the context of Ukrainian realities, several institutional barriers have been identified, including the lack of a clear state policy on municipal lawmaking, fragmentation of the regulatory framework, and the division of powers among authorities, which is accompanied by duplication or normative competition of legal norms.

Given these circumstances, the article reveals the role and significance of the institutional mechanism as a foundation for implementing structured codification: it proposes the concept of creating interagency coordination bodies capable of ensuring a professional, consistent, and coordinated approach to the development of municipal legislation. A comparative analysis of codification models in European Union countries (France, Germany, Poland, Estonia) is conducted, allowing for the identification of effective practices in forming a stable legislative environment for local self-government.

The article substantiates the necessity of revising the role of relevant state institutions in the codification process and proposes integrating positive foreign experience into the domestic legal framework. According to the author, this approach will not only improve the quality and effectiveness of municipal law but also ensure an appropriate level of legal certainty for territorial communities, local self-government bodies, and their officials.

Keywords: municipal law, codification, institutional support, legal norms, legislative systematization, local self-government, legal reform, foreign experience, legal unification, interagency coordination.