

ІНСТРУМЕНТИ УНІФІКАЦІЇ МУНІЦИПАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

ЯРА Олена Сергіївна - доктор юридичних наук, професор, декан юридичного факультету, Національний університет біоресурсів і природокористування України

ORCID: 0000-0002-7245-9158

ГУЛАК Олена Василівна - доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України

ORCID: 0000-0001-9004-0185

КАЛМИКОВА Олена Вікторівна - кандидат юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України

ORCID: 0000-0003-2041-8925

DOI: <https://doi.org/10.71404/EP.2025.3.47>

У статті здійснено науково-теоретичний аналіз інструментів уніфікації муніципального законодавства в умовах децентралізаційної трансформації системи публічного управління в Україні. Обґрунтовано, що децентралізація, як складова сучасної адміністративної реформи, передбачає не лише передачу повноважень і ресурсів на місця, а й потребує гармонізації та уніфікації правової бази, яка забезпечує реалізацію цих повноважень органами місцевого самоврядування.

Актуальність теми зумовлена наявністю фрагментарного, неоднорідного та нормативно-неоднозначного нормативного поля, в межах якого функціонують органи місцевого самоврядування. Вказане знижує ефективність управлінських рішень, ускладнює застосування права та створює ризики правової невизначеності. У цьому контексті, уніфікація законодавства виступає ключовим механізмом подолання розпорошеності правових норм, забезпечення їх взаємної узгодженості та адаптації до нової архітектури публічного управління.

У статті розкрито сутність правової уніфікації як комплексного явища, що охоплює процеси гармонізації, кодифікації, імплементації європейських норм, стандартизації адміністративних процедур. Проаналізовано основні інструменти уніфікації, зокрема:

розробку муніципального кодексу, типізацію статутів територіальних громад, запровадження адміністративних стандартів, регламентацію правотворчості органів місцевого самоврядування. Особливу увагу приділено аналізу потенціалу цифрових технологій як інструменту правової уніфікації.

На основі дослідження визначено, що правова уніфікація не є обмеженням автономії громад, а, навпаки, створює умови для ефективного, законного та прозорого функціонування місцевих органів влади в умовах нової децентралізованої системи управління. Сформульовано пропозиції щодо подальшого вдосконалення правового інструментарію уніфікації з урахуванням міжнародного досвіду та національних особливостей.

Ключові слова: уніфікація законодавства, муніципальне право, децентралізація, публічне управління, правова визначеність, кодифікація, муніципальний кодекс, адміністративна реформа, територіальні громади, нормативна гармонізація.

Постановка проблеми

Децентралізація, яка розгортається в Україні впродовж останнього десятиліття, передбачає докорінне переформатування структури публічної влади, зокрема, через передачу значної частини повноважень, ре-

курсів та відповідальності від центральних органів до органів місцевого самоврядування. Такий масштабний інституційний зсув потребує не лише адміністративних змін, а й адекватного нормативно-правового супроводу. У центрі цього процесу - формування цілісного, логічно узгодженого муніципального законодавства, що здатне забезпечити ефективне, передбачуване та правомірне функціонування органів місцевої влади в нових умовах.

Натомість чинна нормативна база, яка регламентує організацію та діяльність місцевого самоврядування в Україні, характеризується значною фрагментарністю, розпорошеністю та відсутністю уніфікованих правових підходів. Норми, що стосуються місцевого управління, розміщені в десятках різних законів, підзаконних актів, інструкцій і методичних рекомендацій, що часто призводить до нормативних колізій, дублювання функцій або ж виникнення «білих плям» у правовому регулюванні. Це створює значне навантаження на посадових осіб місцевого самоврядування, обмежує їхню правову впевненість, ускладнює прийняття управлінських рішень і ставить під сумнів принцип правової визначеності - один з фундаментальних елементів демократичного врядування.

Особливої актуальності проблема уніфікації набуває на тлі асиметричності управлінських практик в різних територіальних громадах. Відсутність єдиних стандартів, зразкових нормативних актів, типових процедур чи типізованих моделей управлінської діяльності призводить до неоднакової якості надання адміністративних послуг, порушення принципу рівності прав громадян та інституційної розбалансованості між громадами. У практичній площині це означає, що дві громади з однаковими повноваженнями можуть мати кардинально різні підходи до врядування, що підриває єдність правового простору держави.

Водночас, слід наголосити, що уніфікація не означає тотальної стандартизації чи уніфікації всіх аспектів місцевого життя. Йдеться насамперед про створення загального каркасу, нормативної «інфраструктури», в межах якої громади можуть реалізовувати свої

повноваження самостійно, але за єдиними принципами та процедурними рамками, що дозволяє уникнути хаотичності, зберігаючи водночас інституційну гнучкість.

З огляду на зазначене, вбачається загальна потреба у науковому осмисленні та практичному визначенні інструментів уніфікації муніципального законодавства, які були б релевантними до сучасного стану правової системи України, узгодженими з європейськими стандартами публічного управління та адаптованими до потреб територіальних громад. Відсутність системного бачення у цьому напрямі гальмує реалізацію цілей адміністративної реформи, послаблює інституційну спроможність громад та знижує ефективність усієї моделі децентралізованого врядування.

Таким чином, постановка проблеми полягає у необхідності теоретико-правового обґрунтування уніфікації як процесу й механізму, який забезпечує внутрішню узгодженість правової системи місцевого самоврядування, сприяє підвищенню якості нормативного регулювання, мінімізує управлінські ризики та створює підґрунтя для сталого інституційного розвитку територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблематика уніфікації муніципального законодавства в умовах децентралізації останнім часом привертає дедалі більшу увагу як українських, так і зарубіжних дослідників. Це зумовлено як масштабністю інституційних змін у системі публічного управління, так і зростаючим усвідомленням важливості правового забезпечення ефективного функціонування органів місцевого самоврядування. Водночас, незважаючи на активізацію наукової дискусії, низка аспектів залишається недостатньо дослідженою або розглядається лише у контексті загальних проблем правотворчості на місцях.

Серед українських вчених, які зробили вагомий внесок у розвиток теоретико-правових засад муніципального права, слід відзначити роботи О. Батанова [1], В. Бакуменка [2], Ю. Шемшученка [3], І. Тимченка [4], В. Кампо [5], В. Курила [6; 7], В. Ладиченка

[6–8], Р. Панчищина [12], П. Чернописького [13], С. Дяченка [16] та інших науковців. Так, О. Батанов у своїх працях наголошує на необхідності системного перегляду законодавства про місцеве самоврядування та запровадження уніфікованих підходів до нормативного регулювання цієї сфери, включно з кодифікацією [1]. В. Бакуменко акцентує на практичній важливості правових стандартів у діяльності територіальних громад та потребі у типізації управлінських процедур [2].

Ю. Шемшученко у своїх дослідженнях аналізує конституційно-правові основи місцевого самоврядування, підкреслюючи значення правової визначеності та внутрішньої узгодженості законодавства як чинників стабільності управлінської системи [3]. І. Тимченко зосереджується на інституційних аспектах публічної влади та необхідності правового супроводу реформи децентралізації, зокрема через впровадження типових нормативних моделей для органів місцевого самоврядування [4]. У працях Р. Панчищина визначаються напрями вдосконалення муніципального законодавства у сфері об'єднання територіальних громад [12], а П. Чернописький розкриває конституційно-правові аспекти децентралізації влади в Україні [13]. С. Дяченко, своєю чергою, досліджує інституційні трансформації місцевих фінансів у контексті реформи децентралізації [16].

Поряд з цим, у вітчизняному науковому дискурсі ще недостатньо розвинене концептуальне бачення уніфікації як самостійного інструменту публічного адміністрування. Більшість досліджень зосереджується або на загальних питаннях децентралізації, або на вузьких галузевих проблемах (наприклад, бюджетна чи земельна політика), не охоплюючи цілісно проблему правової фрагментації та шляхів її подолання [14; 15].

У зарубіжній науці феномен уніфікації розглядається через призму правової інтеграції, адміністративної стандартизації та забезпечення інституційної сталості. Значний аналітичний інтерес становлять праці Ж. Шевальє (Франція) [10], А. Урбана (Польща) [11], К. Вертхойфера (Німеччина) [9]. Зокрема, Ж. Шевальє підкреслює роль

уніфікованих адміністративних процедур як запобіжника правовому свавіллю на місцевому рівні [10]. А. Урбан аналізує функціонування польської моделі уніфікації через прийняття окремих законів для кожного рівня самоврядування з чіткою структурою повноважень [11]. Дослідження К. Вертхойфера доводять, що уніфікація муніципальних процедур у Німеччині сприяє забезпеченню правової стабільності та підвищенню ефективності управління [9].

Незважаючи на наявність значного масиву досліджень, узагальнені наукові підходи до правової уніфікації муніципального законодавства як комплексного процесу з урахуванням специфіки українського правового простору лише формуються, що зумовлює потребу у подальшій розробці теоретичних моделей, інструментів та критеріїв правової уніфікації, зокрема через формалізацію муніципального кодексу, стандартизацію внутрішніх регламентів органів місцевого самоврядування, впровадження цифрових платформ для нормативної інтеграції.

У світлі трансформаційних процесів, спричинених децентралізаційною реформою в Україні, виникає об'єктивна необхідність концептуального переосмислення ролі та механізмів правового регулювання місцевого самоврядування. Наявна фрагментарність, суперечливість та нерівномірність правового поля, у якому функціонують територіальні громади, вимагає впровадження ефективних інструментів уніфікації нормативно-правових актів.

Метою дослідження є комплексне наукове осмислення сутності, змісту та функціонального призначення уніфікації муніципального законодавства в умовах децентралізації публічної влади, а також вироблення теоретико-правових засад та прикладних моделей застосування уніфікаційних інструментів як передумови формування якісного, цілісного та ефективного нормативного середовища для функціонування органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу

Правова уніфікація діяльності органів місцевого самоврядування є процесом

створення єдиного, внутрішньо узгодженого нормативного простору, що забезпечує ефективне функціонування органів місцевої влади, передбачає гармонізацію, кодифікацію та стандартизацію правових норм, що регулюють діяльність територіальних громад. Такий підхід сприяє зменшенню правової фрагментації та підвищенню правової визначеності в системі публічного управління [12].

Нинішнє муніципальне законодавство України характеризується фрагментарністю та відсутністю єдиних стандартів. Норми, що регулюють діяльність місцевого самоврядування, розпоршені по різних нормативно-правових актах, що ускладнює їх застосування та створює ризики правової невизначеності, що призводить до неоднакової якості надання адміністративних послуг та порушення принципу рівності прав громадян [13].

Розробка Муніципального кодексу України є ключовим кроком у напрямку уніфікації, має об'єднати розрізнені законодавчі акти в єдину логічно збудовану правову структуру, що регламентуватиме базові принципи, повноваження та процедури органів місцевого самоврядування. Президент України Володимир Зеленський підписав указ про створення Конгресу місцевих та регіональних влад, який має займатися підготовкою такого кодексу [14].

Впровадження типових статутів територіальних громад, регламентів та рішень дозволяє забезпечити єдність управлінських процедур та сприяє підвищенню ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Такий підхід також полегшує процес адаптації нових громад до існуючої правової системи [15].

Розробка та впровадження єдиних адміністративних стандартів, інструкцій та формулярів сприяє уніфікації управлінських процесів та забезпечує прозорість діяльності органів місцевого самоврядування, це також дозволяє громадянам краще розуміти свої права та обов'язки [16].

Використання цифрових технологій, таких як електронні нормативні бази та єдині платформи для нормативного регулювання, сприяє підвищенню доступності право-

вої інформації та полегшує процес уніфікації, що дозволяє забезпечити оперативне оновлення нормативно-правових актів та їх адаптацію до змін у законодавстві [17].

Досвід європейських країн свідчить про ефективність уніфікації муніципального законодавства через прийняття окремих кодексів для кожного рівня самоврядування з чіткою структурою повноважень. Наприклад, у Франції та Польщі впроваджено моделі, що забезпечують єдність правового простору та сприяють ефективному функціонуванню місцевих органів влади [18].

Розробка та впровадження Муніципального кодексу України є перспективним напрямом уніфікації муніципального законодавства, має стати основою для формування цілісного та ефективного нормативного середовища, що забезпечить стабільність та передбачуваність у діяльності органів місцевого самоврядування [19].

Рекомендації:

– Розробити Муніципальний кодекс України, що об'єднає розрізнені законодавчі акти та забезпечить єдність правового простору.

– Впровадити типові статuti та регламенти для територіальних громад з урахуванням їх специфіки.

– Розробити єдині адміністративні стандарти та інструкції для органів місцевого самоврядування.

– Використовувати цифрові технології для забезпечення доступності та оперативності оновлення нормативно-правових актів.

– Враховувати зарубіжний досвід при розробці та впровадженні уніфікованих правових норм.

Висновки

Проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що уніфікація муніципального законодавства в умовах децентралізації є не лише актуальним, але й стратегічно необхідним процесом, спрямованим на зміцнення правової основи функціонування органів місцевого самоврядування. Уніфікація виступає не як форма обмеження автономії територіальних громад, а як інструмент правового забезпечення їх стабільного роз-

витку, зменшення нормативної фрагментації та підвищення ефективності публічного управління на місцевому рівні.

В умовах розширення повноважень місцевих органів влади особливої ваги набуває створення цілісного, внутрішньо узгодженого нормативного простору. Саме уніфікація через кодифікацію, типізацію, стандартизацію адміністративних процедур і цифрову трансформацію дозволяє забезпечити правову визначеність, передбачуваність управлінських рішень та якість надання публічних послуг.

Узагальнений міжнародний досвід (Франції, Польщі, Німеччини) доводить ефективність системного підходу до уніфікації муніципального законодавства, а також демонструє доцільність запровадження власного Муніципального кодексу України. Запропоновані у статті інструменти можуть бути реалізовані у формі державних політик, програм правової адаптації та електронних платформ, що, у свою чергу, зміцнить інституційну спроможність громад і сприятиме побудові ефективної моделі демократичного врядування.

Таким чином, уніфікація постає як ключ до розбудови не лише нормативної, а й інституційної стійкості місцевого самоврядування в Україні, створюючи передумови для сталого розвитку, участі громадян у процесах управління та імплементації європейських стандартів good governance.

Література

1. Батанов О. В. Муніципальне право України : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2010. 352 с.
2. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія. Київ : Вид-во УАДУ, 2000. 320 с.
3. Шемшученко Ю. С. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні // Право України. 2012. № 6. С. 15–24. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Prav_2012_6_4
4. Тимченко І. А. Муніципальне право України : підручник. Київ : Алерта, 2014. 480 с.
5. Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні: конституційні засади і практи-

ка. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Коরেцького НАН України, 1999. 260 с.

6. Курило В. І., Ладиченко В. В., Піддубний О. Ю., Гулак О. В. Устрій об'єднаних територіальних громад поствоєнного періоду: теоретико-правовий аспект // Інтернаука. Серія: Юридичні науки. 2023. № 10. С. 42–48. URL: <https://inter-nauka.com/issues/law2023/10/11877>

7. Гулак О. В., Курило В. І., Ладиченко В. В., Піддубний О. Ю. Реалізація адміністративної компетенції територіальної громади в галузі екологічних відносин // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична. 2023. Вип. 38. С. 448–453. URL: <https://nzlubp.org.ua/index.php/journal/article/view/975/873>

8. Ладиченко В. В., Гулак О. В., Данилюк Ю. В. Забезпечення безпеки та правопорядку органами місцевого самоврядування: сучасний стан та шляхи врегулювання // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2021. № 4. С. 31–39. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2021_4_5

9. Werthhofer K. Kommunalrecht in Deutschland. München : C.H. Beck, 2016. 415 S.

10. Chevallier J. Droit administratif. 14e éd. Paris : Dalloz, 2021. 624 p.

11. Urban A. Samorząd terytorialny w Polsce: zagadnienia prawne i ustrojowe. Warszawa : Wolters Kluwer, 2018. 298 s.

12. Панчищин Р. І. Напрями вдосконалення муніципального законодавства у сфері регулювання об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс]. URL: <https://clar.naiu.kiev.ua/items/2ed2e1dd-cb5d-4207-9989-3e624adabfca>

13. Чернописький П. Децентралізація влади в Україні: конституційно-правовий аспект [Електронний ресурс]. URL: https://chtyvo.org.ua/authors/Chornopyskyi_Petro/Detsentralizatsiia_vlady_v_Ukraini_konstytutsiino-pravovyi_aspekt/

14. Зеленський запропонував розробити Муніципальний кодекс і підписав указ [Електронний ресурс]. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/zelenskiy-predlozhi-razrabotat-munitsipalnyy-1614263101.html>

15. На Всеукраїнській конференції обговорили проведення муніципальної реформи відповідно до європейських стандартів [Електронний ресурс]. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/17412>

16. Дяченко С. Децентралізація державного управління та інституційні трансформації системи місцевих фінансів України [Електронний ресурс]. URL: <https://gov.bulletin.knu.ua/article/view/1615>

17. Імплементация європейських стандартів фінансування місцевого самоврядування у національні правові системи [Електронний ресурс]. URL: <https://mydisser.com/ru/catalog/view/implementaciya-vropeyskih-standartiv-finansuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-u-nacionalni-pravovi.html>

18. Network Analysis of the French Environmental Code [Електронний ресурс]. URL: <https://arxiv.org/abs/1201.1259>

19. Офіційний портал Верховної Ради України. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо гласності в роботі органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=4582-1&skl=10

INSTRUMENTS OF UNIFICATION OF MUNICIPAL LEGISLATION IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION

The article presents a scientific and theoretical analysis of the instruments for unifying municipal legislation amid the decentralization-driven transformation of the public administration system in Ukraine. It is substantiated that decentralization, as a component of the modern administrative reform, involves not only the delegation of powers and resources to local levels but also requires the harmonization and unification

of the legal framework that ensures the implementation of these powers by local self-government bodies.

The relevance of the topic is due to the existence of a fragmented, inconsistent, and legally ambiguous regulatory environment in which local self-government bodies operate. This reduces the effectiveness of managerial decisions, complicates the application of law, and creates risks of legal uncertainty. In this context, the unification of legislation acts as a key mechanism for overcoming the dispersion of legal norms, ensuring their coherence, and adapting them to the new architecture of public governance.

The article reveals the essence of legal unification as a complex phenomenon that encompasses harmonization, codification, the implementation of European standards, and the standardization of administrative procedures. The main instruments of unification are analyzed, including: the development of a Municipal Code, the standardization of territorial community charters, the introduction of administrative standards, and the regulation of local law-making. Particular attention is paid to analyzing the potential of digital technologies as a tool for legal unification.

Based on the research, it is concluded that legal unification is not a limitation of community autonomy but, on the contrary, creates conditions for effective, lawful, and transparent functioning of local authorities within the framework of the new decentralized governance system. Proposals are formulated for further improvement of the legal instruments of unification, taking into account international experience and national specifics.

Keywords: legislative unification, municipal law, decentralization, public administration, legal certainty, codification, Municipal Code, administrative reform, territorial communities, legal harmonization.