

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ І
ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ЛЕБІДЬ ТЕТЯНА ІГОРІВНА

УДК 342:346.62:352(4)(477)

**ДИСЕРТАЦІЯ
КОДИФІКАЦІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В
КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ**

081 «Право»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень.
Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на
відповідне джерело Т.І. Лебідь

Науковий керівник
Калмикова Олена
Вікторівна, кандидат
юридичних наук,
професор

Київ – 2026

АНОТАЦІЯ

Лебідь Т.І. Кодифікація муніципального законодавства в контексті європейської інтеграції України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2026.

Дисертаційну роботу присвячено кодифікації муніципального законодавства в контексті європейської інтеграції України, оскільки адаптація українського муніципального права до європейських стандартів неможлива без його комплексної систематизації та кодифікації.

Визначено, що сучасне муніципальне законодавство України не є запозиченням західних моделей, а органічним продовженням національної правової традиції, яка пройшла історичну еволюцію від громадської ініціативи до інституційного самоврядування. Відповідно до сучасних теоретико-правових підходів, муніципальне законодавство має комплексну природу, що зумовлює його міжгалузевий характер та універсальність у системі публічного права. Структура муніципального законодавства відображає різні аспекти правового впливу на сферу місцевого самоврядування: інституційний - оскільки визначає систему органів місцевого самоврядування, їхню компетенцію, порядок формування і взаємодії; матеріальний - адже регламентує відносини власності, бюджету, фінансів, майнової основи місцевої влади; процедурний - бо встановлює порядок прийняття, легітимації та контролю рішень органів самоврядування.

Зазначено, фрагментарність муніципального законодавчого масиву не може розглядатися як суто технічна вада законодавства, вона відображає перехідний характер національної моделі публічного управління на місцевому рівні, у межах якої ще не сформовано єдиного методологічного підходу до визначення співвідношення державного управління та місцевого самоврядування. У цьому контексті кодифікація муніципального

законодавства має розглядатися як стратегічний напрям еволюції правової системи, спрямований на зміцнення принципів єдності, системності та узгодженості публічної влади.

Обґрунтовано, що філософське осмислення кодифікації виходить далеко за межі техніко-юридичного підходу, йдеться не лише про упорядкування чи систематизацію нормативних актів, а про онтологічний процес гармонізації соціальної реальності, у межах якого правова норма постає і як продукт, і як чинник цивілізаційного розвитку. Право, у гегелівській інтерпретації – це «втілена ідея моралі», а кодифікація момент її самоусвідомлення, коли держава, узагальнюючи історичний досвід і соціальні норми, закріплює власну духовну цілісність і правову зрілість. Таким чином, кодифікація не лише відображає структурну логіку права, а й слугує механізмом морального упорядкування суспільства, втілюючи ідею правового раціоналізму.

Встановлено, що кодифікація є методологічним ядром правотворчості. Вона забезпечує не лише стабільність і єдність законодавства, а й умови для його еволюції, оскільки будь-який кодифікаційний акт містить потенціал оновлення. Через кодифікацію держава формує «архітектуру права», визначаючи баланс між нормою і тлумаченням, між законом і політикою, між стабільністю та реформою.

Обґрунтовано, що муніципальне законодавство вимагає аналізу його нормативного поділу за рівнем юридичної сили. Відповідно до цього критерію виокремлено чотири рівні системи нормативного регулювання: перший рівень – Конституція України, що закріплює фундаментальні принципи місцевого самоврядування; другий рівень – закони, які визначають організаційно-правові засади функціонування муніципальної системи, а також міжнародно-правові акти, ратифіковані Верховною радою України; третій рівень – закони, що деталізують окремі інститути та напрями діяльності органів місцевого самоврядування; четвертий рівень – галузеве

законодавство, яке створює нормативне середовище реалізації муніципальних повноважень у відповідних галузях.

Визначено, що конституційна модель місцевого самоврядування в Україні поєднує національні традиції громадівського самоврядування з європейськими цінностями децентралізації, автономності та субсидіарності, створюючи правові передумови для демократичного врядування на місцевому рівні.

Зосереджено увагу на тому, що спеціальне законодавство яке регулює порядок організації та проведення місцевих референдумів, відсутнє. Унаслідок чого територіальні громади позбавлені можливостей реалізувати своє конституційне право на безпосередню участь у вирішенні питань місцевого значення, що суперечить як принципам демократії участі, так і положенням Європейської хартії місцевого самоврядування. Розробка такого законопроєкту має передбачати чіткі процедури ініціювання, підготовки, проведення та визнання результатів місцевих референдумів, визначення суб'єктів участі та механізмів контролю за дотриманням законності, рівності й прозорості. Упровадження цього нормативного акта стане вагомим кроком у реалізації конституційних принципів народовладдя й наблизить українську модель місцевого самоврядування до європейських стандартів партисипативної демократії.

Встановлено, що базові закони у сфері місцевого самоврядування: Конституція України, Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і «Про статус депутатів місцевих рад» виконують функцію нормативного фундаменту муніципальної системи, проте не забезпечують внутрішньої системності та концептуальної єдності. Відсутність єдиного законодавчого підходу, дублювання повноважень між рівнями управління, термінологічна невизначеність і нестача координаційних механізмів призводять до того, що муніципальне законодавство функціонує як сукупність паралельних правових режимів, а не як цілісний нормативний комплекс.

Запропоновано в проєкті Муніципального кодексу України окремий розділ «Особливості функціонування місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі», у межах якого комплексно врегулювати правові, організаційні та інституційні особливості здійснення місцевого самоврядування в містах зі спеціальним статусом. Такий підхід дозволяє забезпечити системність правового регулювання управління містом Києвом і містом Севастополем як невід’ємними складовими території України, відійти від фрагментарного визначення окремих посадових статусів (зокрема Київського міського голови) та гармонізувати принципи муніципальної автономії з механізмами державного контролю за реалізацією стратегічних, оборонних та інших загальнонаціональних функцій.

Окремої уваги в межах зазначеного розділу потребує визначення особливостей реалізації місцевого самоврядування в місті Севастополі з урахуванням тимчасової окупації частини території України. Закріплення у Муніципальному кодексі України спеціальних перехідних положень щодо здійснення повноважень органів місцевого самоврядування міста Севастополя дозволить зберегти безперервність муніципально-правового регулювання, забезпечити правову визначеність статусу територіальної громади та створити нормативні передумови для відновлення повноцінного місцевого самоврядування після деокупації.

Реалізація такого підходу сприятиме усуненню дуалізму у правовому статусі столиці України та міста Севастополя, закріпленню єдиної моделі взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а також посиленню демократичних засад управління містами як політичними, адміністративними, культурними та стратегічними центрами держави.

Обґрунтовано, що галузеве законодавство України, попри його розгалуженість і багаторівневу структуру, продовжує функціонувати без чіткої інтеграційної логіки та належної системної взаємодії. Відсутність уніфікованих принципів узгодження між фінансовими, земельними, адміністративними, цивільними та іншими галузевими нормами зумовлює

фрагментарність правового простору місцевого самоврядування. Це, своєю чергою, трансформує нормативну базу муніципального управління у сукупність автономних правових сегментів, які часто діють ізольовано, без належної кореляції між собою, що ускладнює правозастосовну практику та створює ризики колізій на місцевому рівні.

Доведено, що ефективність муніципального законодавства є похідною від ступеня його реальної вбудованості у соціальний контекст розвитку територіальної громади. Нормативні приписи набувають практичної дієвості лише тоді, коли вони органічно узгоджуються з актуальними управлінськими процесами, фінансово-економічними умовами, моделями локальної взаємодії та наявними механізмами комунікації між владою та мешканцями громади.

Обґрунтовано, що проблема неузгодженості та фрагментарності муніципального законодавства України має багатовимірний, комплексний і системний характер, охоплюючи не лише техніко-юридичний, а й доктринальний, методологічний, політичний і ціннісно-інституційний виміри. Йдеться не про окремі колізії чи прогалини, а про глибоку кризу правового регулювання місцевого самоврядування, що виявляється у відсутності цілісної концепції розвитку муніципального права як самостійної галузі публічного законодавства, здатної забезпечити єдність та сталість нормативного простору публічної влади.

Встановлено, що кодифікація муніципального законодавства постає не лише як правотворчий процес, а як інструмент конституційної модернізації держави, спрямований на зміцнення її публічної цілісності, узгодження системи управління та відновлення довіри громадян до права як фундаменту соціального порядку. Кодифікація муніципального законодавства України є не просто черговим етапом законотворчої діяльності, а й виступає індикатором правової зрілості української державності, своєрідним маркером переходу від етапу нормативної реактивності до етапу свідомого правового розвитку. Її значення полягає не лише в упорядкуванні системи актів, а й у

завершенні процесу інституційної трансформації публічної влади, що розпочався в межах децентралізаційної реформи.

Аргументовано, що Муніципальний кодекс України має стати системоутворюючим нормативним актом нового етапу розвитку української державності, за допомогою якого має відбутися цілісне, узгоджене та ефективне врегулювання усіх відносин, пов'язаних із функціонуванням місцевого самоврядування. Його поява зумовлюється не лише внутрішньою логікою розвитку національної правової системи, але й глибокими соціально-економічними трансформаціями, що охопили державу в умовах реалізації реформи децентралізації, формування нової територіальної організації влади, розширення автономії територіальних громад і підвищення ролі муніципального управління у забезпеченні сталого розвитку держави.

Обґрунтовано, що рівень системності муніципального законодавства є ключовим чинником, який визначає успішність або, навпаки, формальний характер імплементації європейських практик у діяльність органів місцевого самоврядування. Фрагментарне законодавче регулювання не здатне забезпечити сталість управлінських моделей, оскільки воно породжує нормативну невизначеність, множинність тлумачень та різноспрямованість правозастосовної практики. За таких умов європейські стандарти місцевого самоврядування залишаються переважно декларативними та не трансформуються у реальні механізми управлінської діяльності. Натомість кодифіковані або систематизовані нормативні акти формують єдину правову рамку діяльності органів місцевого самоврядування, що створює передумови для інтеграції європейських стандартів у повсякденну управлінську практику та забезпечує передбачуваність функціонування місцевого самоврядування.

Запропоновано, рівні імплементації європейських практик і вимог у діяльність органів місцевого самоврядування України: перший рівень – нормативно-кодифікаційний, який є ключовим у систематизації та внутрішньої узгодженості муніципального законодавства (імплементація стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування та досвід

Німеччини). Другий рівень – компетенційно-стабілізаційний, який полягає в критерії сталості та передбачуваності повноважень органів місцевого самоврядування (досвід Німеччини). Третій рівень – процедурно-управлінський забезпечує трансформацію європейських принципів у практичні механізми діяльності органів місцевого самоврядування (досвід Франції). Четвертий рівень – інституційно-фінансовий полягає в імплементації європейських практик та охоплює повноваження органів місцевого самоврядування, реалізація яких безпосередньо залежить від наявності стабільних фінансових ресурсів, розвиненого кадрового потенціалу та належної організаційної інфраструктури (досвід Німеччини). П'ятий рівень – гарантійно-правозахисний, який охоплює критерій наявності ефективних механізмів правового захисту муніципальної автономії (досвід Німеччини та Франції).

Ключові слова: муніципальне право, кодифікація, принципи, правові норми, види кодифікації, принципи, місцеве самоврядування, законодавча систематизація, правове регулювання, нормативно-правова база, правова уніфікація, публічне управління, адміністративно-територіальна реформа, муніципальне законодавство, органи місцевого самоврядування, фрагментарність, європейська інтеграція, Європейська хартія місцевого самоврядування

SUMMARY

Lebid T.I. *Codification of Municipal Legislation in the Context of Ukraine's European Integration*. – Qualifying scientific work as a manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in Specialty 081 «Law». National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine. Kyiv, 2026.

The dissertation is devoted to the codification of municipal legislation in the context of Ukraine's European integration, since the adaptation of Ukrainian municipal law to European standards is impossible without its comprehensive systematization and codification.

It is determined that contemporary municipal legislation of Ukraine is not a borrowing of Western models, but an organic continuation of the national legal tradition, which has undergone historical evolution from community initiative to institutional self-government. In accordance with modern theoretical and legal approaches, municipal legislation has a complex nature, which determines its intersectoral character and universality within the system of public law. The structure of municipal legislation reflects various aspects of legal influence on the sphere of local self-government: institutional – as it defines the system of local self-government bodies, their competence, procedures of formation and interaction; substantive – as it regulates property relations, budget, finance, and the material basis of local authority; procedural – as it establishes the procedure for adoption, legitimization, and control of decisions of local self-government bodies.

It is noted that the fragmentation of the municipal legislative array cannot be regarded as a purely technical defect of legislation; it reflects the transitional character of the national model of public administration at the local level, within which a unified methodological approach to defining the correlation between state administration and local self-government has not yet been formed. In this context, the codification of municipal legislation should be considered a strategic direction in the evolution of the legal system, aimed at strengthening the principles of unity, systemic coherence, and consistency of public authority.

It is substantiated that the philosophical understanding of codification goes far beyond a technical-legal approach; it concerns not only the ordering or systematization of normative acts, but an ontological process of harmonizing social reality, within which the legal norm appears both as a product and as a factor of civilizational development. In the Hegelian interpretation, law is the «embodied idea of morality» and codification represents the moment of its self-awareness, when the state, generalizing historical experience and social norms, consolidates its spiritual integrity and legal maturity. Thus, codification not only reflects the structural logic of law, but also serves as a mechanism for the moral ordering of society, embodying the idea of legal rationalism.

It is established that codification constitutes the methodological core of lawmaking. It ensures not only stability and unity of legislation, but also the conditions for its evolution, since any codification act contains the potential for renewal. Through codification, the state forms the «architecture of law», determining the balance between norm and interpretation, between law and politics, and between stability and reform.

It is substantiated that municipal legislation requires analysis according to its normative division by level of legal force. In accordance with this criterion, four levels of the system of normative regulation are distinguished: the first level – the Constitution of Ukraine, which enshrines the fundamental principles of local self-government; the second level – laws that define the organizational and legal foundations of the functioning of the municipal system, as well as international legal acts ratified by the Verkhovna Rada of Ukraine; the third level – laws that detail specific institutions and areas of activity of local self-government bodies; the fourth level – sectoral legislation that creates the normative environment for the implementation of municipal powers in the relevant branches.

It is determined that the constitutional model of local self-government in Ukraine combines national traditions of community-based self-government with European values of decentralization, autonomy, and subsidiarity, creating legal preconditions for democratic governance at the local level.

Attention is focused on the fact that special legislation regulating the procedure for organizing and conducting local referendums is absent. As a result, territorial communities are deprived of the opportunity to exercise their constitutional right to direct participation in resolving issues of local significance, which contradicts both the principles of participatory democracy and the provisions of the European Charter of Local Self-Government. The development of such a draft law should provide for clear procedures for initiating, preparing, conducting, and recognizing the results of local referendums, define the subjects of participation, and establish mechanisms for ensuring legality, equality, and transparency. The introduction of this normative act will constitute a significant step in the implementation of constitutional principles of popular sovereignty and will bring the Ukrainian model of local self-government closer to European standards of participatory democracy.

It is established that the basic laws in the field of local self-government the Constitution of Ukraine, the Laws of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine», «On Voluntary Amalgamation of Territorial Communities» and «On the Status of Deputies of Local Councils» perform the function of the normative foundation of the municipal system; however, they do not ensure internal systemic coherence and conceptual unity. The absence of a unified legislative approach, duplication of powers between levels of governance, terminological uncertainty, and lack of coordination mechanisms lead to the fact that municipal legislation functions as a set of parallel legal regimes rather than as an integral normative complex.

It is proposed in the draft Municipal Code of Ukraine to provide a separate chapter entitled «Peculiarities of the Functioning of Local Self-Government in the Cities of Kyiv and Sevastopol», within which the legal, organizational, and institutional peculiarities of the exercise of local self-government in cities with special status should be comprehensively regulated. Such an approach makes it possible to ensure the systemic character of legal regulation of governance in the city of Kyiv and the city of Sevastopol as integral components of the territory of

Ukraine, to move away from fragmentary determination of certain official statuses (in particular, the Kyiv City Mayor), and to harmonize the principles of municipal autonomy with mechanisms of state control over the implementation of strategic, defense, and other nationwide functions.

Particular attention within the framework of this chapter should be paid to determining the peculiarities of the implementation of local self-government in the city of Sevastopol, taking into account the temporary occupation of part of the territory of Ukraine. The consolidation in the Municipal Code of Ukraine of special transitional provisions concerning the exercise of powers by local self-government bodies of the city of Sevastopol will make it possible to preserve the continuity of municipal legal regulation, ensure legal certainty of the status of the territorial community, and create normative preconditions for the restoration of full-fledged local self-government after de-occupation.

The implementation of such an approach will contribute to eliminating dualism in the legal status of the capital of Ukraine and the city of Sevastopol, consolidating a unified model of interaction between state authorities and local self-government bodies, as well as strengthening democratic foundations of governance in cities as political, administrative, cultural, and strategic centers of the state.

It is substantiated that sectoral legislation of Ukraine, despite its ramified and multi-level structure, continues to function without a clearly defined integration logic and proper systemic interaction. The absence of unified principles of coordination between financial, land, administrative, civil, and other sectoral norms causes fragmentation of the legal space of local self-government. This, in turn, transforms the normative base of municipal governance into a set of autonomous legal segments that often operate in isolation, without proper correlation with each other, which complicates law enforcement practice and creates risks of conflicts at the local level.

It is proven that the effectiveness of municipal legislation is derived from the degree of its actual integration into the social context of the development of a

territorial community. Normative provisions acquire practical effectiveness only when they are organically aligned with current governance processes, financial and economic conditions, models of local interaction, and existing mechanisms of communication between authorities and community residents.

It is substantiated that the problem of inconsistency and fragmentation of municipal legislation of Ukraine has a multidimensional, complex, and systemic character, encompassing not only technical-legal, but also doctrinal, methodological, political, and value-institutional dimensions. The issue concerns not individual conflicts or gaps, but a profound crisis of legal regulation of local self-government, manifested in the absence of a holistic concept for the development of municipal law as an independent branch of public legislation capable of ensuring unity and sustainability of the normative space of public authority.

It is established that the codification of municipal legislation appears not only as a lawmaking process, but as an instrument of constitutional modernization of the state, aimed at strengthening its public integrity, coordinating the governance system, and restoring citizens' trust in law as the foundation of social order. The codification of municipal legislation of Ukraine is not merely another stage of legislative activity, but also serves as an indicator of the legal maturity of Ukrainian statehood, a marker of the transition from the stage of normative reactivity to the stage of conscious legal development. Its significance lies not only in ordering the system of acts, but also in completing the process of institutional transformation of public authority initiated within the decentralization reform.

It is argued that the Municipal Code of Ukraine should become a system-forming normative act of a new stage in the development of Ukrainian statehood, through which a comprehensive, coherent, and effective regulation of all relations connected with the functioning of local self-government should be ensured. Its emergence is conditioned not only by the internal logic of development of the national legal system, but also by profound socio-economic transformations that

have encompassed the state in the context of decentralization reform, the formation of a new territorial organization of power, the expansion of territorial community autonomy, and the strengthening of the role of municipal governance in ensuring sustainable development of the state.

It is substantiated that the level of systemic coherence of municipal legislation is a key factor determining the success or, conversely, the formal character of the implementation of European practices in the activities of local self-government bodies. Fragmentary legislative regulation is incapable of ensuring stability of governance models, as it generates normative uncertainty, multiplicity of interpretations, and divergence of law enforcement practice. Under such conditions, European standards of local self-government remain predominantly declarative and do not transform into real mechanisms of governance activity. In contrast, codified or systematized normative acts form a unified legal framework for the activity of local self-government bodies, creating preconditions for integrating European standards into everyday administrative practice and ensuring predictability in the functioning of local self-government.

The following levels of implementation of European practices and requirements in the activities of local self-government bodies of Ukraine are proposed: the first level – normative-codification, which is key in ensuring systematization and internal coherence of municipal legislation (implementation of the standards of the European Charter of Local Self-Government and the experience of Germany); the second level – competence-stabilization, which consists in ensuring the stability and predictability of the powers of local self-government bodies (experience of Germany); the third level – procedural-administrative, which ensures the transformation of European principles into practical mechanisms of activity of local self-government bodies (experience of France); the fourth level – institutional-financial, which consists in the implementation of European practices and covers the powers of local self-government bodies, the realization of which directly depends on the availability of stable financial resources, developed personnel capacity, and appropriate

organizational infrastructure (experience of Germany); the fifth level – guarantees and legal protection, which covers the criterion of the existence of effective mechanisms for legal protection of municipal autonomy (experience of Germany and France).

Keywords: municipal law, codification, principles, legal norms, types of codification, local self-government, legislative systematization, legal regulation, normative framework, legal unification, public administration, administrative-territorial reform, municipal legislation, local self-government bodies, fragmentation, European integration, European Charter of Local Self-Government.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових виданнях, включених до Переліку наукових фахових видань України

1. Лебідь Т.І. Концептуальні питання систематизації законодавства про статус депутатів місцевих рад. *Науково-практичний журнал «Право UA»* №2, 2021, С.40-46
2. Кравченко В.В., Лебідь Т.І., Теоретичні та прикладні аспекти розвитку статусу депутатів місцевих рад. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція.* 2021 № 51 С.30-36 (Кравченко В.В. охарактеризовано теоретичні аспекти статусу депутатів місцевих рад. Лебідь Т.І. проаналізовано нормативно-правові акти які регулюють статус депутатів місцевих рад, обґрунтовано методи дослідження та узагальнено висновки дослідження).
3. Лебідь Т.І. Перспективи розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні. *НАШЕ ПРАВО*, №3, 2022. С. 40-46.
4. Лебідь Т.І. Становлення та розвиток муніципального законодавства України. *Європейські перспективи*, №3, 2022. С.16-22.
5. Лебідь Т.І. Кодифікація муніципального права: інституційні аспекти в контексті українського та зарубіжного досвіду. *Європейські перспективи*, №2, 2025. С.14-19.
6. Лебідь Т.І. Види кодифікації правових норм та особливості їх застосування в муніципальному праві України. *Право UA*, №2, 2025. С.81-84.
7. Лебідь Т.І. Кодифікація муніципального законодавства України в умовах воєнного стану: виклики та перспективи євроінтеграції. *Право UA*, №3, 2025 С.261-271.

Тези наукових доповідей

1. Лебідь Т.І. Закордонний досвід територіальної організації місцевого самоврядування та процесів децентралізації. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців,*

профспілок та громадськості: Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Київ, 10 грудня 2021р: тези доповіді. Київ, Аванпост-Прим, 2021. С.176-182.

2. Лебідь Т.І. Тенденції розвитку статусу депутатів місцевих рад: теоретичні та прикладні аспекти. *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи: Всеукраїнська науково-практична конференція, м. Львів 21 травня 2021 р.: тези доповіді. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2021. С.72-86.*

3. Лебідь Т.І. Світовий досвід зв'язків органів державного управління та органів місцевого самоврядування з громадськістю. *Муніципальна реформа у контексті євроінтеграції України : позиція влади, профспілок, науковців та суспільства: Всеукраїнська науково-практична конференція, м. Київ, 23 грудня 2022 р. тези доповіді. Київ, 2022. С. 218-223.*

4. Лебідь Т.І. Особливості розвитку територіальних громад України в сучасних умовах. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Київ 06 вересня 2024 р тези доповіді. Київ*

5. Лебідь Т.І. Проблеми планування відновлення територіальних громад та регіонів України в умовах воєнного стану: виклики та перспективи в контексті євроінтеграційних процесів. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Всеукраїнська науково-практична конференція, м. Київ, 19 грудня 2025 р. тези доповіді. К: АПСВТ, 2025.*

6. Lebid T. Problems of fragmentation of municipal legislation and ways to address them through codification. *Synergy of Science, Technology, and Innovation: Proceedings of the International Scientific Conference (2025, May 6). P.160-163. Amsterdam, Netherlands: Bookmundo.*

7. Лебідь Т. Кодифікація муніципального законодавства України як інструмент забезпечення ефективного місцевого самоврядування. Глобальні

тенденції в економіці, фінансах та управлінні: *Міжнародна науково-практична конференція. Східноєвропейський центр наукових досліджень*, м. Одеса, 30 вересня 2025 р. Research Europe, 2025. с.133-136.

8. Лебідь Т.І. Європейські стандарти систематизації муніципального законодавства та перспективи їх імплементації в Україні. *Science and Global Challenges in the Modern World: Proceedings of the 2nd International Scientific Conference (Leicester, United Kingdom, 5 October 2025)*.P.161-165. Lulu Press, Inc., 2025.

ЗМІСТ

ВСТУП	20
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ КОДИФІКАЦІЇ МУНІЦИПАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ	29
1.1. Поняття та структура муніципального законодавства України	29
1.2. Кодифікація як форма систематизації законодавства: теоретико-правовий вимір	56
Висновки до розділу 1	85
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МУНІЦИПАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ	89
2.1. Особливості нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування як складової публічного управління на місцевому та регіональному рівнях	89
2.2. Системність, узгодженість та ефективність муніципального законодавства	121
2.3. Кодифікація муніципального законодавства як необхідний чинник належного функціонування публічної влади на місцевому та регіональному рівнях	143
Висновки до розділу 2	159
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ	167
3.1. Муніципальний кодекс як напрям адаптації муніципального законодавства до європейських стандартів публічного управління	167
3.2. Імплементация європейських практик та вимог у діяльність місцевих органів влади України	191
Висновки до розділу 3	211
ВИСНОВКИ	217
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	222
ДОДАТКИ	240

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Сучасні трансформації української державності відбуваються у надзвичайно динамічних, політичних, соціально-економічних та правових умовах, що зумовлюють потребу у якісно нових підходах до організації системи публічної влади. Одним із ключових напрямів цього процесу є реформування та модернізація місцевого самоврядування, яке у контексті євроінтеграційного курсу України набуває стратегічного значення. Європейський Союз розглядає місцеве самоврядування як базовий рівень публічної влади, здатний забезпечити ефективне врядування, соціальну згуртованість, демократичну участь та сталий розвиток територій. Саме тому адаптація українського муніципального права до європейських стандартів неможлива без його комплексної систематизації та кодифікації.

Наразі в Україні відсутня цілісна стратегія розвитку місцевого самоврядування як системний програмно-правовий документ, що зумовлює фрагментарність державної муніципальної політики та ускладнює адаптацію муніципального законодавства до європейських стандартів управління. Наявні концепції та стратегії мають переважно реформаторський або галузевий характер і не забезпечують комплексного бачення подальшого розвитку муніципальної автономії, що актуалізує потребу в системних кодифікаційних рішеннях, зокрема у формуванні Муніципального кодексу України.

Тому кодифікація муніципального законодавства виступає не лише юридично-технічним процесом, а й інституційним, системним та концептуальним актом, який повинен забезпечити: формування цілісної доктрини муніципального права; єдність термінології та принципів правового регулювання; узгодження компетенцій між рівнями публічної влади; створення стабільних механізмів здійснення муніципальних функцій;

визначеність процедур, гарантій та відповідальності; інтеграцію національного законодавства в правовий простір ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика муніципального законодавства, його систематизації та відповідності європейським стандартам займає важливе місце в сучасній українській та зарубіжній юридичній науці. Упродовж останніх десятиліть вона стала предметом дослідження представників конституційного, адміністративного та муніципального права, теорії держави і права, публічного управління та компаративістики. Проте, попри наявність значної кількості публікацій, комплексна теоретико-правова концепція кодифікації муніципального законодавства залишається недостатньо розробленою, що зумовлює наукову й практичну значущість обраної теми.

Ґрунтовний внесок у становлення сучасної української муніципалістики зробили О. Батанов, В. Погорілко, М. Баймуратов, В. Кампо, О. Кисельов, В. Кравченко, у працях яких закладено теоретико-правові та конституційні засади місцевого самоврядування й розвитку муніципального права України. Значний доробок у розвиток доктрини публічної влади на локальному рівні внесли О. Школик, М. Савчин, Р. Кравченко, С. Серьогін, О. Лисенко, О. Калмикова, О. Гулак, Я. Журавель, Н. Стасюк, О. Яра, у працях яких досліджуються проблеми децентралізації, інституційної спроможності територіальних громад і механізмів реалізації публічної влади на місцевому рівні. Питання реформування місцевого самоврядування, реалізації реформи децентралізації та розвитку муніципальної системи в українських умовах ґрунтовно досліджували В. Куйбіда, В. Гройсман, І. Дробушевський, М. Пухтинський. Проблеми державного нагляду, делегованих повноважень, фінансової автономії та гарантій місцевого самоврядування висвітлювали у своїх працях О. Назаренко, О. Радченко, Л. Приходько, І. Бородін. Дослідження європейських моделей місцевого врядування представлені працями провідних зарубіжних учених, зокрема К.-О. Нагель, Ж. Шевальє, М. Елстер,

Дж. Пітерс, А. Лідстрьом, Г. Маркус, а також аналітичними матеріалами та рекомендаціями Рада Європи, Комітету з питань демократії та врядування та OECD/SIGMA. Водночас наявні дослідження, попри їх наукову цінність, висвітлюють переважно окремі блоки муніципальної проблематики та не пропонують цілісного бачення структури муніципального законодавства, повної класифікації його дисфункцій, методологічних засад його кодифікації, а також не формують проєктної моделі Муніципального кодексу України.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Тема дисертаційного дослідження затверджена на засіданні вченої ради Національного університету біоресурсів і природокористування України (протокол № 3 від 13 листопада 2025 р.) й узгоджується з науковою тематикою Національного університету біоресурсів і природокористування України та пов'язана з пріоритетними державними програмами, зокрема, «Планом для Ukraine Facility (2024–2027)»; Планом заходів з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади на 2024–2027 роки (затверджений Розпорядженням КМУ № 270-р); Стратегією реформування державного управління України до 2025 року.

Мета та завдання дослідження. Метою дисертаційної роботи є комплексне теоретико-правове обґрунтування кодифікації муніципального законодавства України в контексті євроінтеграції та розроблення концептуальної моделі Муніципального кодексу України як системного кодифікованого акту, що забезпечує відповідність національної моделі місцевого самоврядування європейським стандартам.

Для досягнення поставленої мети необхідно розкрити **такі завдання:**

- розкрити поняття та структуру муніципального законодавства України;
- охарактеризувати кодифікацію, як форму систематизації муніципального законодавства
- визначити особливості нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування як складової муніципального управління;

- розкрити системність, узгодженість та ефективність муніципального законодавства як складової кодифікації;
- обґрунтувати, кодифікацію муніципального законодавства, як необхідний чинник належного функціонування публічної влади;
- визначити доцільність прийняття Муніципального кодексу як інструменту адаптації муніципального законодавства України до європейських стандартів управління;
- охарактеризувати критерії імплементації європейських практик та вимог у діяльність місцевих органів влади в Україні.

Об'єктом дослідження – є суспільні відносини, що виникають у процесі формування, функціонування та розвитку муніципального законодавства України.

Предметом дослідження виступає кодифікація муніципального законодавства в контексті євроінтеграції України.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження є загальні та спеціальні методи наукового пізнання, застосування яких зумовлене особливостями кодифікації муніципального законодавства в контексті євроінтеграції. Застосування діалектичного методу дозволило розглянути проблеми, які необхідні для виявлення закономірностей розвитку муніципального законодавства та його трансформації в умовах євроінтеграції, що сприяло більш ґрунтовному та вичерпному формулюванню висновків дисертаційної роботи. За допомогою логіко-семантичного аналізу побудовано, поглиблено й конкретизовано категоріальний апарат (підрозділи 1.1, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3). Методи аналізу і синтезу дозволили виявити основні тенденції та проблеми муніципального законодавства та діяльності органів місцевого самоврядування, розробити пропозиції з удосконалення законодавства, що регламентує сферу дослідження (розділи 1–3). Структурно-функціональний метод сприяв аналізу повноважень суб'єктів органів місцевого самоврядування, виявленню недоліків їх діяльності (підрозділи 1.3, 2.1). Порівняльно-правовий метод дав можливість здійснити

порівняльний аналіз положень національного та зарубіжного законодавства, а також імплементації в Україні щодо діяльності органів публічної влади у сфері місцевого самоврядування (підрозділи 1.1, 3.1, 3.2). Індуктивний, дедуктивний і статистичний методи застосовано для узагальнення та аналізу емпіричної інформації за тематикою дослідження (розділи 1–2). У роботі також застосовані нормативний, сходження від абстрактного до конкретного, історичний, соціологічний, правового моделювання, спеціальні наукові методи: формально-юридичний, правових аналогій.

Нормативною основою дослідження є Конституція України, закони України, нормативні акти Президента України, Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади у сфері муніципального управління, а також ратифіковані міжнародні нормативні акти (Європейська хартія місцевого самоврядування; Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади).

Емпіричну базу дослідження становлять офіційні статистичні та аналітичні матеріали, що характеризують діяльність органів місцевого самоврядування України з часу набуття незалежності і до сьогодні, узагальнення практики їх нормотворчої та правозастосовної діяльності, а також матеріали діяльності центральних і місцевих органів публічної влади у сфері місцевого самоврядування.

Наукова новизна одержаних результатів. Наукова новизна дисертаційної роботи полягає у виробленні цілісної теоретико-правової концепції кодифікації муніципального законодавства України в контексті євроінтеграції трансформацій та обґрунтуванні системної моделі Муніципального кодексу України як кодифікованого акту нового типу, здатного забезпечити структурну єдність, функціональну збалансованість та європейську орієнтованість муніципальної правової системи.

вперше:

- запропоновано власне тлумачення кодифікації, яке розглядається у трьох взаємопов'язаних вимірах, що в сукупності формують цілісну методологічну рамку її наукового осмислення та практичного застосування. Зокрема, виокремлено юридичний вимір, у межах якого кодифікація постає як форма систематизації та оновлення нормативно-правового матеріалу; політико-правовий вимір, що відображає роль кодифікації як інструменту реалізації державної політики, зокрема в умовах євроінтеграційних процесів; а також філософсько-ціннісний вимір, який акцентує увагу на кодифікації як відображенні базових правових цінностей, принципів верховенства права, правової визначеності та європейських стандартів публічного управління;

- запропоновано авторську структуру Муніципального кодексу, побудовану з урахуванням сучасних підходів до кодифікації муніципального законодавства та вимог євроінтеграції. Обґрунтовано доцільність формування Кодексу за модульним принципом, який передбачає виокремлення таких взаємопов'язаних структурних блоків: Загальної частини, що закріплює основоположні принципи, понятійно-категоріальний апарат та джерела муніципального права; Організаційної частини, спрямованої на регламентацію системи органів місцевого самоврядування, їх статусу та компетенції; Матеріально-фінансової частини, яка визначає економічну основу місцевого самоврядування та механізми фінансового забезпечення муніципальної діяльності; Процедурно-правової частини, що встановлює порядок ухвалення, реалізації та оскарження муніципальних рішень; а також Гарантійно-контрольної частини, покликаної забезпечити реалізацію, захист і контроль дотримання муніципальних прав та повноважень у системі публічної влади;

- запропоновано авторський підхід до визначення критеріїв імплементації європейських практик і вимог у діяльність органів місцевого самоврядування, який ґрунтується на інтеграції нормативно-правового

аналізу з комплексною оцінкою інституційних та функціональних умов здійснення місцевого самоврядування.

удосконалено:

- класифікацію законів у сфері місцевого самоврядування, а саме розділено на базові та спеціальні закони, які розкривають їх різну правову природу, функціональне призначення та місце у системі муніципального законодавства;

- визначення поняття муніципального законодавства, яке можна розглядати, як форму інституційної взаємодії між державою і громадою, яка узгоджує державні та місцеві інтереси, формуючи правові механізми співуправління;

- розуміння необхідності кодифікації муніципального законодавства, яка розглядається як комплексний цивілізаційний процес правового оформлення публічної влади, у межах якого право постає не лише як інструмент регулювання суспільних відносин, а й як механізм інституціоналізації та конституювання публічної автономії територіальної громади, що дозволяє осмислити кодифікацію муніципального законодавства як системоутворюючий чинник розвитку місцевого самоврядування в умовах євроінтеграції України;

- бачення завдань муніципального кодексу, які полягають не лише у подоланні фрагментарності правового регулювання місцевого самоврядування, а й у формуванні впорядкованої, системно узгодженої нормативної конструкції, здатної забезпечити відповідність державної політики реальним потребам територіальних громад.

набули подальшого розвитку:

- співвідношення кодифікації з іншими формами систематизації (інкорпорація та консолідація), що є необхідним етапом розвитку вищої форми упорядкування законодавства, які мають спільну мету: упорядкування законодавства, але їхній зміст, методологія та правовий ефект суттєво відрізняються;

- поняття системності, яке полягає не тільки у технічній впорядкованості норм, а як ознака зрілості правової системи, показник її здатності до саморегуляції та адаптації в умовах динамічних суспільно-політичних трансформацій;

- теоретико-правове розуміння неупорядкованості муніципального законодавства, яка має не лише юридичний, а й соціально-психологічний вимір, оскільки правова невизначеність породжує недовіру до влади та знижує ефективність управління.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що їх може бути використано у: *науково-дослідній сфері* – як підґрунтя для подальших досліджень і вирішення теоретичних питань, пов'язаних з кодифікацією муніципального законодавства; *правотворчій діяльності* – під час розробки й удосконалення актів національного законодавства, щодо кодифікації муніципального законодавства; *правозастосовній практиці* – для вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування; *освітньому процесі* – під час підготовки підручників і навчальних посібників з дисциплін «Конституційне право», «Муніципальне право», «Муніципальне правотворчість», Територіальна організація влади в Україні» та «Децентралізація та розвиток місцевого самоврядування».

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження є самостійною науковою працею автора. Основні ідеї та розробки, практичне значення одержаних результатів, висновки та рекомендації отримані автором особисто. Для аргументації окремих положень дисертації використовувалися наукові праці інших учених, на які зроблено посилання.

Апробація результатів дисертації. Окремі напрями роботи, основні ідеї, положення та висновки дисертаційного дослідження були апробовані на всеукраїнських та міжнародних науково-практичних конференціях, зокрема таких, як: «Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості» (Київ, 2021); «Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та

перспективи» (Львів, 2021); «Synergy of Science, Technology, and Innovation: Proceedings of the International Scientific Conference» (Amsterdam, Netherlands, 2025); «Глобальні тенденції в економіці, фінансах та управлінні» (Одеса, 2025), «Science and Global Challenges in the Modern World» (Leicester, United Kingdom, 2025)

Публікації. Основні теоретичні положення дисертаційного дослідження висвітлено в 16 наукових працях, які включають: сім статей у наукових фахових виданнях України (категорії Б), та вісім тез доповідей на всеукраїнських та міжнародних науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається із вступу, трьох розділів, що містять сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 249 сторінок, з них основного тексту – 201 сторінки, список використаних джерел – 18 сторінок (150 найменувань) та додатки на 10 сторінках.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ КОДИФІКАЦІЇ МУНІЦИПАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

1.1. Загальні положення та сутність муніципального законодавства України

У сучасному науковому дискурсі поняття муніципального законодавства виступає не лише техніко-юридичною категорією, а й важливою методологічною основою для пізнання природи муніципально-правових відносин, що формуються у процесі функціонування територіальних громад та органів місцевого самоврядування. На нашу думку, осмислення сутності цієї категорії є необхідною передумовою для формування цілісного бачення системи публічної влади на місцевому рівні, адже саме через законодавство реалізується принцип народовладдя на місцевому рівні. Муніципальне законодавство визначає правові засади організації та здійснення місцевого самоврядування, закріплює систему його органів і встановлює правовий статус територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, уповноваженого самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України [1].

Питання визначення поняття та змісту муніципального законодавства є одним із базових у сучасній науці муніципального права, оскільки воно безпосередньо пов'язане з концепцією правової держави, демократичного врядування та децентралізації влади. На нашу думку, саме через призму муніципального законодавства розкривається механізм перетворення суверенної волі народу на конкретні правові форми здійснення місцевого самоврядування. Відповідно до статей 5, 7 та 140 Конституції України, місцеве самоврядування виступає однією з форм здійснення народом влади, яка реалізується безпосередньо територіальною громадою та через створені нею органи [2]. Відтак, муніципальне законодавство можна розглядати як концентроване вираження правової волі народу.

Історичний розвиток поняття муніципальності має глибоке коріння, що засвідчує давні традиції самоврядування. Ще у римському праві муніципії виступали самоврядними територіальними утвореннями з власними органами управління та правосуб'єктністю. У середньовічній Європі інститут муніципальної автономії набув нового змісту: міські хартії закріплювали право громад на самостійне вирішення локальних справ, обмежуючи втручання монархічної влади. У подальшому ця традиція була осмислена в політико-правовій думці Нового часу. Так, А. де Токвіль зазначав, що місцеві зібрання є для свободи тим, чим початкові школи є для науки, вони роблять її доступною для народу та навчають користуватися нею [3, т. 1, с. 63]. Саме в місцевому самоврядуванні, на думку мислителя, закладено фундамент політичної культури, довіри та солідарності, що формують громадян як активних учасників суспільного життя. Такий історико-філософський досвід показує, що муніципальність є не лише адміністративною конструкцією, а природною формою соціального буття людини.

В українській правовій традиції ідея муніципальної автономії має глибокі історичні корені. Уже в період Київської Русі сформувалися елементи місцевої самоврядності, зокрема віче як форма участі населення у вирішенні найважливіших питань державного життя та управління [4, с. 76-82]. У литовсько-польську добу на українських землях функціонували органи місцевого управління та судові установи, що відображали стану організації суспільства і забезпечували реалізацію певної автономії територіальних громад [4, с. 128-136]. Згодом поширення Магдебурзького права стало важливим етапом інституціоналізації міського самоврядування, закріпивши структуру органів міської влади, порядок їх формування та компетенцію [4, с. 139-145]. Отже, сучасне муніципальне законодавство України є не запозиченням західних моделей, а органічним продовженням національної правової традиції, яка пройшла історичну еволюцію від громадської ініціативи до інституційного самоврядування. Відповідно до сучасних теоретико-правових підходів, муніципальне

законодавство має комплексну природу, що зумовлює його міжгалузевий характер та універсальність у системі публічного права. На нашу думку, його структура відображає різні аспекти правового впливу на сферу місцевого самоврядування:

1. Інституційний - оскільки визначає систему органів місцевого самоврядування, їхню компетенцію, порядок формування і взаємодії;
2. Матеріальний - адже регламентує відносини власності, бюджету, фінансів, майнової основи місцевої влади;
3. Процедурний - бо встановлює порядок прийняття, легітимації та контролю рішень органів самоврядування.

Таке розуміння дає підстави говорити про внутрішню трирівневу архітектуру муніципального законодавства, у межах якої кожен рівень виконує власну функцію, але водночас забезпечує цілісність правового впливу на систему публічного управління. Вважаємо, що саме ця трикомпонентна структура дозволяє узгодити владну вертикаль із принципом децентралізації, забезпечуючи функціональну єдність публічної влади на місцевому рівні.

З історико-доктринальної перспективи становлення муніципального законодавства в Україні відбувалося поетапно, що дає змогу простежити еволюцію правового забезпечення місцевого самоврядування.

Перший етап розвитку муніципальної системи конституційно-засадничий (1996–2000 рр.) пов'язаний із прийняттям Конституції України 1996 року, якою на конституційному рівні закріплено принцип визнання і гарантування місцевого самоврядування (ст. 7), визначено його суб'єктний склад, систему органів та їх повноваження (статті 140-146) [2]. У цей період було сформовано нормативну основу муніципальної системи, зокрема прийнято базовий Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», який конкретизував статус територіальних громад, структуру органів та їх компетенцію [1]. Прийняття Конституції стало якісно новим етапом розвитку муніципального права, оскільки саме конституційна регламентація заклала

правові засади публічно-правової автономії територіальних громад та визначила місце місцевого самоврядування в системі публічної влади.

Другий етап – нормативно-конкретизаційний (2000–2014 рр.), характеризується ухваленням базових законів, які деталізували конституційні засади місцевого самоврядування та започаткували його інституційну структуру. До них належать: Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [1]; Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. № 2493-III [5]; Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. № 1508-VII [6]. У цей період було сформовано нормативну основу для функціонування органів місцевого самоврядування, закладено інституційні механізми їхньої кадрової, фінансової та організаційної самостійності.

Третій етап – реформаторсько-децентралізаційний (з 2015 р.) розпочав глибинну трансформацію системи місцевого управління в контексті євроінтеграційних процесів. Саме на цьому етапі муніципальне законодавство набуло стратегічного значення як інструмент реалізації державної політики децентралізації, що визначено у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р) [7].

На підтвердження цього доцільно звернутися до історико-філософських джерел, у яких закладено інтелектуальні витoki сучасної концепції місцевого самоврядування. Зокрема, ще Арістотель у «Політиці» стверджував, що людина як істота політична реалізує себе у межах громади (πόλις), де формується її громадянська свідомість [8]. Цицерон у трактаті «Про державу» вбачав у спільності громадян основу морального порядку держави [9, с. 57]. Подальший розвиток цих ідей простежується у працях Ж.-Ж. Руссо, Г. В. Ф. Гегеля, а згодом у концепції А. де Токвіля. Аналізуючи американський досвід, Токвіль підкреслював, що місцеві інститути становлять силу вільних народів і сприяють становленню свободи, оскільки вони наближають демократію до людей і навчають їх користуватися нею на

практиці [3]. У цьому контексті вважаємо за доцільне підкреслити, що муніципальне законодавство у своїй основі є нормативним втіленням соціально-філософської ідеї самоврядування та інституційної форми прояву свободи спільноти.

В українській правовій доктрині відповідна теза отримала розвиток у працях О. В. Батанова, В. Ф. Погорілка та інших дослідників муніципального права, які розглядають його як самостійну складову національної правової системи з комплексною публічно-правовою природою. Зокрема, обґрунтовується, що муніципальне право становить системно організований масив норм, спрямованих на регулювання відносин у сфері місцевого самоврядування та визначення правового статусу територіальної громади, її органів і посадових осіб [10, с. 83-88; 11, с. 12-18]. На нашу думку, така інтерпретація є цілком обґрунтованою, адже вона відображає подвійний характер муніципального законодавства державно-правовий і соціально-громадський. Саме в цій інтегративності виявляється його методологічна особливість, що не може бути зведена до підгалузі адміністративного чи конституційного права, оскільки формує окремий, самостійний пласт публічного правопорядку, спрямований на врівноваження інтересів держави та місцевих спільнот.

Виходячи з положень конституційно-правової доктрини, відповідно до яких місцеве самоврядування розглядається як самостійна форма здійснення публічної влади територіальною громадою [12, с. 374-382], муніципальне законодавство доцільно трактувати як нормативно-інституційну систему, у якій відображено соціальну ідею самоврядування як особливого типу публічної влади. Такий підхід дозволяє розкрити дуалістичну природу муніципального законодавства – як форми державного регулювання і водночас як інструменту самоорганізації територіальних громад. З цього випливає, що муніципальне законодавство має не лише юридичний, а й ціннісний вимір, адже воно закріплює принципи субсидіарності, солідарності, відповідальності та доброго врядування, визначаючи морально-

правові орієнтири діяльності органів місцевого самоврядування. На нашу думку, саме в аксіологічній площині розкривається гуманістичний потенціал муніципального законодавства, що забезпечує реальне втілення прав і свобод людини на місцевому рівні.

З огляду на системний підхід, муніципальне законодавство доцільно розглядати як саморегульовану нормативну підсистему в межах національного права, у якій взаємодіють норми різного рівня - конституційні, законодавчі, підзаконні та локальні. Така підсистема функціонує на засадах ієрархічної впорядкованості та внутрішньої узгодженості її елементів, що забезпечує цілісність правового регулювання у сфері місцевого самоврядування. Ефективність муніципального законодавства визначається не кількістю нормативних актів, а ступенем їх структурної організації, логічної несуперечливості та системної взаємодії. Порухення цих параметрів призводить до колізій, дублювання компетенції та дисбалансу між різними рівнями нормативного регулювання. У наукових дослідженнях муніципальне право обґрунтовано характеризується як система взаємопов'язаних правових норм і інститутів, що мають внутрішню структуру та ієрархічну побудову [13, с. 87-88]. Такий підхід підтверджує необхідність формування концептуально узгодженої, ієрархічно впорядкованої нормативної моделі місцевого самоврядування як передумови її стабільного функціонування.

З методологічної точки зору, вважаємо за доцільне застосовувати комплексний підхід, який інтегрує інституційний, функціональний, аксіологічний та історико-правовий виміри аналізу:

– інституційний підхід, на нашу думку, дозволяє дослідити взаємодію держави, громади та органів самоврядування як учасників єдиного процесу публічного управління, де кожен інститут виконує визначену функцію;

– функціональний підхід сприяє розумінню практичної реалізації норм, розмежуванню компетенцій, забезпеченню фінансової автономії громад і підзвітності місцевих органів;

– аксіологічний підхід розкриває гуманістичний зміст муніципального законодавства, яке виступає правовою гарантією демократичного врядування і безпосередньої участі громадян у прийнятті рішень;

– історико-правовий підхід дає можливість простежити еволюцію поняття «муніципальне» в українському правопорядку від земських інститутів до сучасної моделі децентралізації, що стала ключовою передумовою розвитку місцевої демократії.

Узагальнюючи, вважаємо, що саме єдність зазначених підходів дозволяє розкрити сутність муніципального законодавства як форми інституційної взаємодії між державою і громадою, яка узгоджує державні та місцеві інтереси, формуючи правові механізми співуправління. Тому доцільно трактувати муніципальне законодавство як юридичний інструмент комунікації між публічною владою та суспільством, у межах якого реалізується принцип довіри, взаємної відповідальності та субсидіарності.

Правова держава передбачає існування впорядкованої, взаємопов'язаної та системно узгодженої структури публічної влади, що функціонує на основі принципів верховенства права, субсидіарності та децентралізації [2]. Одним із ключових елементів цієї структури є місцеве самоврядування, правовий статус якого визначається відповідними галузями та інститутами національної правової системи .

Наукове розмежування понять «муніципальне законодавство», «муніципальне право» та «міське самоврядування» має фундаментальне значення для формування цілісної правової доктрини місцевої публічної влади. Воно забезпечує методологічну точність юридичного аналізу, узгодженість між законодавчими, нормотворчими та правозастосовними процесами, а також є підґрунтям для подальшого вдосконалення муніципально-правового регулювання. Саме тому розмежування вищезазначених категорій слід розглядати не як суто термінологічну проблему, а як основу формування єдиної концепції розвитку муніципального права України.

У структурі національної правової системи муніципальне законодавство посідає визначальне місце, оскільки воно утворює нормативну основу, що закріплює організаційно-правові, процедурні, матеріальні та фінансові засади діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Його норми встановлюють правові межі самостійності територіальних громад, форми їхньої участі в управлінні суспільними справами та механізми взаємодії з органами державної влади.

Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР закріплює принципи місцевого самоврядування як права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення (статті 7, 140–146) [2]. Ці конституційні положення деталізуються в окремих законах, серед яких провідне місце посідають:

- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1];
- Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [5];
- Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [14];
- Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [6];
- Закон України «Про засади державної регіональної політики» [15];
- Закон України «Про органи самоорганізації населення» [16];
- Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування» [17];
- Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» [18];
- Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» [19];
- Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [20];

- Закон України «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» [21];
- Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади, ратифікований Законом України [22];
- Податковий кодекс України [23];
- Бюджетний кодекс України [24];
- Виборчий кодекс України [25].

До системи муніципального законодавства належать також підзаконні нормативно-правові акти (постанови Кабінету Міністрів України, нормативні накази міністерств та інших центральних органів виконавчої влади) і локальні нормативно-правові акти – статuti територіальних громад, рішення рад, розпорядження міських, селищних і сільських голів.

Як зазначає К. Є. Соляник, сукупність нормативно-правових актів, що регулюють сферу місцевого самоврядування, становить цілісну систему джерел муніципального права, у межах якої поєднуються акти державного та локального рівнів правотворення [26, с. 142-146]. Такий підхід дає підстави розглядати муніципальне право як самостійну систему публічного регулювання, нормативне вираження якої здійснюється через впорядковану сукупність актів різної юридичної сили. Виходячи з цього, можемо запропонувати власне визначення поняття «муніципальне законодавство» як системно впорядкованої, ієрархічно структурованої сукупності нормативно-правових актів різної юридичної сили, що встановлюють правові, організаційні, матеріальні, фінансові та процедурні засади діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, визначаючи межі їхньої компетенції, автономії та взаємодії з державними інституціями.

Якщо муніципальне законодавство становить форму вираження правових норм, то муніципальне право є їх змістом, внутрішнім логічним і концептуальним ядром. Воно охоплює систему норм, що регулюють відносини у сфері організації, функціонування та правового статусу

місцевого самоврядування, визначаючи порядок формування органів, розмежування компетенції та відповідальності посадових осіб.

Як слушно наголошує В. В. Кравченко, муніципальне право є «комплексною галуззю публічного права, у межах якої здійснюється реалізація права територіальних громад на самоврядування» [27, с. 12]. Зазначене положення чітко окреслює межі предмета муніципального права та підкреслює його особливу роль у структурі публічно-правової системи України. Таким чином, муніципальне право виступає системним інститутом публічного права, що узгоджує діяльність суб'єктів місцевої влади із загальнодержавними принципами правового регулювання.

З позицій даного дослідження, муніципальне право доцільно визначити як галузь публічного права, що становить систему юридичних норм, спрямованих на регулювання суспільних відносин у сфері організації, компетенції, функціонування та відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, забезпечуючи реалізацію права територіальних громад на публічну владу в межах Конституції та законів України.

Практичне втілення положень муніципального законодавства та норм муніципального права здійснюється через інститут місцевого самоврядування, який є однією з базових складових конституційного ладу України, що забезпечує реалізацію народовладдя на місцевому рівні.

Відповідно до статті 140 Конституції України, місцеве самоврядування – це право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [2]. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року (ратифікована Законом України від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР) визначає його як «право і реальну спроможність місцевих влад регулювати й управляти значною частиною суспільних справ під власну відповідальність і в інтересах населення» [28]. Цей міжнародно-правовий акт став орієнтиром для розвитку вітчизняної муніципальної системи та гармонізації українського законодавства з європейськими стандартами місцевої демократії.

Виходячи з цього, місцеве самоврядування слід розглядати як гарантоване державою право і спроможність територіальної громади самостійно або через створені нею органи вирішувати питання місцевого значення, здійснюючи публічну владу в межах Конституції і законів України, на засадах децентралізації, субсидіарності, публічності та відповідальності.

Аналіз наведених категорій дає змогу стверджувати, що між ними існує структурно-функціональна взаємозалежність:

- муніципальне законодавство – нормативна форма закріплення правових засад місцевого самоврядування;
- муніципальне право – змістовна система норм, що конкретизує ці засади;
- місцеве самоврядування – інституційна та практична форма реалізації правових положень.

Як підкреслює П. М. Любченко, що ефективність системи публічної влади досягається тоді, коли «законодавчі приписи, правові норми та практичні механізми їх реалізації утворюють єдине ціле [29, с. 112]. Ця думка розкриває системний характер публічного управління, у межах якого правові засади, інституційна структура та практична діяльність органів влади повинні бути взаємопов'язаними елементами єдиної правової системи. Отже, вказані поняття не можуть розглядатися ізольовано вони утворюють цілісну правову конструкцію, у межах якої відбувається реалізація принципу народовладдя.

Таким чином, муніципальне законодавство, муніципальне право та місцеве самоврядування становлять три взаємопов'язані рівні правового регулювання місцевої влади. Муніципальне законодавство є формою, муніципальне право – змістом, а місцеве самоврядування – інституційним механізмом реалізації цих норм. Їх узгоджене функціонування забезпечує системність правової організації держави, стабільність конституційного ладу та ефективність реалізації принципу народовладдя на місцях.

Визначення сутнісних характеристик і методологічних підходів до муніципального законодавства створює основу для подальшого аналізу його

структури, рівневої побудови та практичних аспектів реалізації, що й становить предмет подальшого дослідження.

Муніципальне законодавство має комплексний, міжгалузевий характер, оскільки його норми інтегровані у різні галузі права – конституційне, адміністративне, фінансове, земельне, трудове тощо. На нашу думку, саме цей інтегративний зміст визначає його як специфічну систему правового регулювання, що забезпечує узгодженість функціонування публічної влади на місцевому рівні. Муніципальне законодавство виконує роль своєрідного нормативного «мосту» між галузями публічного права, сприяючи єдності правового простору та ефективності управлінських процесів на рівні територіальних громад.

В українських реаліях муніципальне законодавство набуло дуалістичної форми, у якій поєднуються елементи державного нормотворення та місцевої правотворчості, що надає йому подвійного правового статусу (з одного боку, воно виступає частиною загальнонаціональної системи законодавства, а з іншого – є виразом нормативної автономії територіальних громад, які реалізують своє право на самоврядування через прийняття власних актів локального рівня). На нашу думку, саме ця дуалістична природа робить муніципальне законодавство унікальним явищем розвитку нашої правової системи, що поєднує у собі елементи публічного та приватного права, формуючи гібридну модель регулювання.

У практичному вимірі муніципальне законодавство постає як багатофункціональний регулятор публічно-владних відносин між державою, територіальними громадами та їхніми органами, а також як правовий інструмент організації соціально-економічної життєдіяльності на місцевому рівні. На нашу думку, воно визначає допустимі межі публічного втручання, встановлює баланс між централізмом і автономією, а також закріплює гарантії самоврядних прав територіальної громади та окремих місцевих жителів. Саме тому муніципальне законодавство можна розглядати не лише

як сукупність нормативних приписів, а як механізм інституціоналізації публічної влади, що відображає реальний стан взаємодії між суспільством і державою.

Ми вважаємо, що у структурному плані муніципальне законодавство має багаторівневу архітектуру, у межах якої кожен рівень виконує власну функцію та водночас забезпечує системну єдність нормативного простору.

1. Конституційний рівень закріплює основоположні засади місцевого самоврядування (статті 5, 7, 38, 140-146 Конституції України) [2]. Саме тут визначено базові принципи муніципальної системи: народовладдя, субсидіарність, публічність, участь громадян, баланс між автономією та відповідальністю. Конституційні норми становлять нормативний каркас усієї системи, забезпечуючи її стабільність, послідовність та правову цілісність.

2. Законодавчий рівень конкретизує конституційні приписи через закони загального та спеціального характеру, визначаючи компетенції органів та посадових осіб місцевого самоврядування, порядок їх діяльності та взаємодії з органами державної влади. Зокрема, в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1], який визначає правовий статус територіальних громад, структуру та компетенцію органів, порядок формування та відповідальність посадових осіб. До цього рівня також належать закони «Про службу в органах місцевого самоврядування» [6], «Про співробітництво територіальних громад» [6], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [20], «Про засади державної регіональної політики» [15], Європейська хартія місцевого самоврядування [28], Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [22], Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [30] тощо. Сукупно вони формують функціональне ядро муніципального законодавства, що забезпечує реалізацію принципу децентралізації влади.

3. Підзаконний рівень муніципального законодавства деталізує порядок реалізації законодавчих норм, забезпечуючи їх практичне

застосування та створюючи правозастосовні механізми. Цей рівень представлений постановами Кабінету Міністрів України, наказами центральних органів виконавчої влади, інструкціями, положеннями та методичними рекомендаціями, що конкретизують зміст законів і формують нормативну інфраструктуру функціонування місцевого самоврядування. Підзаконні акти мають переважно процедурно-технічний характер, визначаючи механізми бюджетного, кадрового, організаційного, інформаційного та фінансового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування [31; 32]. Саме цей рівень забезпечує узгодженість законодавчих приписів із практикою управлінської діяльності, перетворюючи правові норми на дієві інструменти публічного врядування.

Водночас, на наш погляд, попри формальну впорядкованість, система муніципального законодавства України характеризується внутрішньою фрагментарністю, наявністю нормативних колізій, прогалин у правовому регулюванні та відсутністю цілісної доктринальної концепції її розвитку. Зокрема, виявляється дисгармонія між базовими законами та галузевими актами, що регулюють окремі аспекти діяльності органів місцевого самоврядування. До прикладу, положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР у частині визначення повноважень виконавчих органів місцевих рад у сфері управління об'єктами комунальної власності не повною мірою узгоджуються з нормами Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 р. № 435-IV, зокрема в аспекті права власності територіальних громад, його суб'єктів та здійснення повноважень власника [1; 33]. Така неузгодженість створює ситуацію подвійного тлумачення правових статусів, що ускладнює реалізацію компетенції органів місцевого самоврядування й знижує ефективність управління комунальною власністю.

Проблема фрагментарності муніципального законодавства особливо гостро проявляється у сфері служби в органах місцевого самоврядування, де спостерігається дублювання та суперечливість правових норм між Законом

України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [5] та Законом України «Про державну службу» [34]. Незважаючи на спільну мету – нормативне врегулювання статусу посадових осіб публічної влади, ці закони по-різному визначають підстави вступу на службу, принципи діяльності, дисциплінарну відповідальність і систему гарантій. Така неузгодженість призводить до подвійного тлумачення правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування, а також до проблем у практиці кадрового управління. Н. В. Мішина, аналізуючи проблеми нормативного забезпечення муніципальної реформи, звертає увагу на відсутність системності та концептуальної узгодженості законодавства у сфері місцевого самоврядування, що потребує його комплексного переосмислення та впорядкування в межах сучасної доктрини муніципального права [35, с. 129]. На нашу думку, такі розбіжності не лише знижують ефективність правового регулювання, а й демонструють відсутність цілісної стратегії розвитку системи місцевого самоврядування. У цьому контексті муніципальне законодавство виконує не лише регулятивну, а й інтегративну функцію, забезпечуючи гармонізацію публічно-правового простору на локальному, регіональному та національному рівнях.

На нашу думку, така ситуація є проявом нормативного дисонансу у правовій системі України, коли одні й ті самі суспільні відносини регулюються кількома актами, що різняться за підходами, поняттями та юридичними конструкціями. Це свідчить про незавершеність процесу формування системи муніципального законодавства як цілісного правового інституту, який має відображати єдність публічно-правових засад, інституційної структури й функціональних механізмів місцевого самоврядування. У науковому дискурсі підкреслюється, що недостатня систематизація та неповнота норм муніципального права потребують упорядкування через кодифікацію, яка здатна усунути дублювання й суперечності між нормативними актами та підвищити узгодженість правового регулювання [36, с. 115-119]. Подібно до цього, кодифікація

розглядається як форма офіційної систематизації муніципального законодавства, спрямована на забезпечення більш високого рівня узгодженості і структурності нормативного матеріалу [37, с. 9-12]. Ми поділяємо цю точку зору і вважаємо за доцільне підкреслити, що кодифікація у сфері муніципального права є не лише питанням юридичної техніки, а й закономірним етапом еволюції законодавства про місцеве самоврядування, який має на меті подолання фрагментарності, забезпечення системності та формування єдиного правового простору місцевої демократії.

Таким чином, фрагментарність нормативного масиву не може розглядатися як суто технічна вада законодавства. На нашу думку, вона відображає перехідний характер національної моделі публічного управління на місцевому рівні, у межах якої ще не сформовано єдиного методологічного підходу до визначення співвідношення державного управління та місцевого самоврядування. У цьому контексті кодифікація муніципального законодавства має розглядатися як стратегічний напрям еволюції правової системи, спрямований на зміцнення принципів єдності, системності та узгодженості публічної влади.

Не менш важливим є аспект правової легітимації актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Часто локальні нормативні акти місцевого самоврядування не проходять належної правової експертизи, унаслідок чого виникають ситуації, коли рішення місцевих рад скасовуються судами як такі, що виходять за межі компетенції. Це свідчить про інституційну слабкість локальної нормотворчості. На нашу думку, вдосконалення механізму підготовки, експертизи та реєстрації актів місцевих рад має стати пріоритетним напрямом зміцнення правового порядку у сфері муніципального управління.

У філософсько-правовому вимірі муніципальне законодавство постає як форма правового буття територіальної громади, у межах якої право набуває не лише регулятивного, а й ціннісно-екзистенційного значення. Воно не зводиться до сукупності формалізованих приписів, що визначають

компетенцію органів місцевого самоврядування, а виступає засобом інституційного оформлення спільного життя громади, відтворення її колективної ідентичності, соціальної солідарності та правової культури. У цьому сенсі муніципальне законодавство відображає не лише волю держави, а й нормативно закріплює можливості самовизначення та самоорганізації населення на локальному рівні. У вітчизняній доктрині територіальна громада розглядається як цілісне соціальне утворення та первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що поєднує характеристики соціальної спільноти та носія муніципальної влади [38, с. 30]. Така інтерпретація дозволяє відійти від редукції громади до адміністративно-територіальної одиниці та підкреслити її публічно-правову природу. Водночас інституціоналізація місцевого самоврядування пов'язується з активною участю особи в управлінських процесах на локальному рівні, що відображає реалізацію свободи через механізми спільного управління [39, с. 10-16]. З огляду на це муніципальне законодавство може розглядатися не лише як інструмент здійснення публічної влади, а як правовий простір, у межах якого відбувається самоідентифікація територіальної спільноти та конкретизація принципу народного суверенітету на місцевому рівні. Воно формує нормативні умови для практичного втілення засад демократії, відповідальності та солідарності, забезпечуючи органічний зв'язок між публічною владою і громадянською участю.

Таким чином, можна дійти висновку, муніципальне законодавство набуває ознак ціннісно-нормативної системи, що поєднує регулятивні механізми з гуманістичними орієнтирами конституційного ладу. Вважаємо, що подальший розвиток має бути спрямований не лише на вдосконалення нормативної техніки, а й на посилення здатності відображати та підтримувати аксіологічні засади локальної демократії в умовах децентралізації.

Муніципальне законодавство виконує функцію правового самозахисту громади, яка полягає у забезпеченні її спроможності діяти як суб'єкт публічного права в умовах внутрішніх і зовнішніх викликів.

У сучасних умовах локальні нормативні акти – статuti територіальних громад, рішення рад, положення виконавчих органів відіграють роль стабілізуючих інструментів, що сприяють збереженню інституційної безперервності місцевого самоврядування. Особливо важливою ця функція стає в періоди криз, воєнного стану чи соціальної турбулентності, коли муніципальна система виступає не лише інструментом управління, а й механізмом соціальної стійкості та правового самозахисту. Правове закріплення компетенції, процедур і гарантій діяльності органів місцевого самоврядування виступає необхідною умовою стабільності муніципальної системи. Чітке визначення меж повноважень та порядку їх реалізації унеможлиблює довільне розширення дискреції органів державної влади й запобігає адміністративному свавіллю. У доктрині конституційного права гарантії місцевого самоврядування розглядаються як система правових засобів, спрямованих на забезпечення його самостійності, безперервності функціонування та захисту від неправомірного втручання [39, с. 18-20]. Саме нормативна визначеність компетенції та процедур діяльності створює підґрунтя для збереження інституційної стійкості муніципальної системи навіть в умовах надзвичайних правових режимів [39, с. 21-23]. Таким чином, муніципальне законодавство у своїй сутності виконує не лише регулятивну, а й охоронну функцію, що відображає його соціальну місію – забезпечення правової автономії громади та захисту її самоврядності.

На нашу думку, саме через призму муніципального законодавства можна оцінити рівень правової зрілості суспільства. Там, де громада спроможна до власної нормотворчості, де рішення ухвалюються прозоро, легітимно та в межах компетенції, формується справжня правова держава. І навпаки, фрагментарність, декларативність і колізійність норм свідчать про недостатню інституційну зрілість місцевого самоврядування.

З методологічного погляду, структуру муніципального законодавства доцільно аналізувати через інституційний та аксіологічний підходи, які відображають його двоїсту природу – нормативно-організаційну та ціннісно-гуманістичну.

Інституційний підхід дозволяє виявити співвідношення між суб'єктами правотворення – парламентом, урядом, місцевими радами, виконавчими органами громад, а також визначити їхню компетенцію, відповідальність і взаємодію в межах системи публічної влади.

Аксіологічний підхід, своєю чергою, дає змогу осмислити ціннісні основи муніципального законодавства – демократію, участь, субсидіарність, солідарність і відповідальність громади як колективного суб'єкта публічного права. На нашу думку, саме поєднання цих підходів забезпечує розуміння муніципального законодавства як ціннісно-орієнтованої системи, покликаної гарантувати участь громадян у публічному управлінні, реалізацію принципу самоврядності та захист прав громади як колективного суб'єкта.

З позицій сучасної теорії публічного управління, муніципальне законодавство виконує кілька ключових функцій:

- регулятивну, що визначає межі, форми та методи діяльності органів самоврядування;
- інтеграційну, яка забезпечує узгодженість між різними рівнями місцевого самоврядування;
- координаційну, спрямовану на поєднання державних та місцевих інтересів;
- гарантійну, яка закріплює механізми правового захисту прав, свобод та законних інтересів місцевих жителів.

Саме поєднання цих функцій перетворює муніципальне законодавство на системоутворюючий елемент публічно-правової сфери.

З огляду на викладене, питання класифікації джерел муніципального права постає як логічне продовження аналізу структури муніципального законодавства, оскільки система джерел відображає внутрішню організацію

нормативного масиву, що регулює відносини у сфері місцевого самоврядування. У вітчизняній науці джерела муніципального права традиційно класифікуються за юридичною силою, територією дії, змістом правового регулювання та суб'єктом прийняття. К. І. Наумова зазначає, що система джерел муніципального права охоплює конституційні положення, закони, підзаконні нормативно-правові акти та акти органів місцевого самоврядування, утворюючи структуровану й взаємопов'язану сукупність форм правового регулювання [40 с. 89-90]. Виходячи з такого ієрархічного підходу, систему джерел муніципального права доцільно розглядати як таку, що включає:

1. Міжнародно-правові акти, які встановлюють стандарти місцевої демократії (зокрема Європейську хартію місцевого самоврядування та інші акти Ради Європи);

2. Конституційні норми, що закріплюють основи місцевого самоврядування як інституту публічної влади;

3. Закони та кодифіковані акти, які визначають організаційні та компетенційні засади функціонування органів місцевого самоврядування;

4. Підзаконні нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади та інших суб'єктів правотворення;

5. Локальні нормативні акти органів місцевого самоврядування, що конкретизують законодавчі приписи з урахуванням особливостей відповідної територіальної громади.

Ми вважаємо, що така ієрархія є науково обґрунтованою, однак у сучасних умовах її доцільно доповнити ще одним шостим рівнем нормативно-доктринальним, який охоплює концепції, стратегії, програми, проекти законів, аналітичні документи та наукові доктрини, що впливають на формування правової політики держави у сфері місцевого самоврядування. Саме доктринальне осмислення процесів децентралізації та муніципальної реформи створює методологічну основу для майбутньої кодифікації

муніципального законодавства, забезпечуючи його внутрішню єдність і системність.

Таким чином, структура муніципального законодавства не є статичною чи закритою, вона еволюціонує разом із розвитком місцевого самоврядування, а її верхній рівень поступово набуває ознак правової доктрини, що визначає стратегічні орієнтири правотворення та публічного врядування.

Ефективне публічно-правове регулювання потребує чітко визначеної концептуальної основи, яка задає вектор розвитку правотворчої діяльності та забезпечує її внутрішню узгодженість. У сфері муніципального права така концептуальна база досі залишається недостатньо структурованою, що призводить до нормативної фрагментарності та відсутності єдиної доктрини місцевого самоврядування. Це, у свою чергу, ускладнює реалізацію принципів децентралізації та інтеграцію муніципального законодавства в європейський правовий простір.

З позицій системного підходу муніципальне законодавство має розвиватися як інтегрована правова система, у межах якої кожен рівень нормативного регулювання – міжнародний, національний, підзаконний і локальний функціонує у взаємозв'язку з іншими, утворюючи єдине цілісне правове поле. Проте в реальному правовому полі спостерігається деформація ієрархії джерел: державні акти нерідко вступають у суперечність із локальними статутами, а рішення органів місцевого самоврядування іноді виходять за межі їхньої компетенції, що створює дисбаланс між централізацією й автономією. Як справедливо зазначає В.О. Демиденко, система муніципального права України перебуває у стані становлення та не набула завершеної внутрішньо узгодженої галузевої конструкції, що свідчить про наявність структурних і концептуальних неузгодженостей [41, с. 84-88]. Такий стан свідчить про порушення системної єдності правового простору, що зумовлює необхідність його концептуальної реконструкції на основі

узгоджених принципів субсидіарності, правової визначеності та аксіологічної інтегрованості.

Вважаємо, що в основі цієї проблеми лежить асинхронність реформ місцевого самоврядування та законодавчого забезпечення. Процеси децентралізації та адміністративно-територіальної реформи розвивалися значно швидше, ніж адаптація правової бази, внаслідок чого утворився своєрідний «нормативний вакуум» - ситуація, за якої нові управлінські практики не мають належного законодавчого підґрунтя. Показовим прикладом цього є ситуація після ухвалення Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [20], коли реформа адміністративно-територіального устрою тривалий час не супроводжувалася оновленням базових законів, що визначають компетенцію, повноваження та відповідальність органів місцевого самоврядування. Як наслідок, виникає нормативно-управлінська неузгодженість, що проявляється у розриві між фактичними управлінськими процесами та правовими нормами, які їх регулюють. Подібна нормативна диспропорція знижує ефективність реалізації прав територіальних громад та порушує принцип правової визначеності, оскільки невідповідність делегованих повноважень принципу субсидіарності й відсутність дієвого механізму адміністративного нагляду створюють структурну нестабільність у системі місцевого самоврядування [42, с. 39-40].

Важливим чинником, що впливає на ефективність реалізації муніципальної політики, залишається функціональна невизначеність у взаємодії між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями. Як слушно підкреслює С.В. Куйбіда, що незавершеність інституційного розмежування між органами виконавчої влади на місцях та органами місцевого самоврядування стримує формування послідовної системи публічного управління та ускладнює реалізацію принципу субсидіарності [43, с.72-75]. Така невизначеність породжує дублювання компетенцій, адміністративні конфлікти та конкуренцію юрисдикцій, що

призводить до розмиття відповідальності, ослаблення управлінської вертикалі та порушення принципу субсидіарності, відповідно до якого публічні повноваження мають здійснюватися на найнижчому ефективному рівні, найближчому до громадян.

Сучасна юридична наука справедливо наголошує на неузгодженості між загальнодержавними та локальними актами, що створює правові колізії у сфері муніципального регулювання. Зокрема, положення про організацію громадських слухань, затверджені місцевими радами, нерідко не відповідають нормам Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2; 1]. Як слушно зазначають дослідники, що фрагментарність і неповнота нормативного регулювання на рівні закону об'єктивно спонукають органи місцевого самоврядування до самостійного врегулювання відповідних питань у локальних актах, що створює ризики відхилення від вимог принципу правової визначеності» [44, с. 90-93]. нормативні прогалини у законодавстві про місцеве самоврядування фактично трансформуються у практику прийняття локальних актів, які інколи виходять за межі делегованої компетенції або змінюють баланс між диспозитивністю й імперативністю правового регулювання. Наслідком цього стає фрагментація муніципального правового простору, зниження рівня передбачуваності правозастосування та послаблення системної єдності публічної влади.

Водночас зазначена практика локального нормотворення не може розглядатися ізольовано від загальних тенденцій трансформації державної політики у сфері місцевого самоврядування. На нашу думку, спроби органів місцевого самоврядування самостійно врегулювати процедурні аспекти реалізації форм безпосередньої демократії, зокрема громадських слухань, є реакцією не лише на наявні прогалини законодавства, а й на відсутність чітких та ефективних механізмів державного контролю за законністю відповідних актів. Саме ця обставина обумовлює підвищену увагу законодавця до інституціоналізації державного нагляду у зазначеній сфері. Слід підкреслити, що законопроект «Про внесення змін до деяких

законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування» від 18.09.2025 року № 14048 [17] уже на стадії його обговорення та розгляду у першому і другому читаннях у Верховній Раді України викликав значну науково-експертну дискусію. Зокрема, у висновках Головного юридичного управління ВРУ від 01.11.2025 року № 07/2-2025/251876 [45] та Головного науково-експертного управління ВРУ від 02.10.2025 року № 16/03-2025/227994 [46] обґрунтовано зверталася увага на концептуальну невизначеність підстав, суб'єктного складу, процедур і правових форм здійснення державного нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування. На нашу думку, зауваження експертних підрозділів парламенту є обґрунтованими, оскільки запропонована модель державного нагляду фактично поєднувала елементи адміністративного та судового контролю без належного розмежування їх функціонального призначення. Такий підхід створював ризики надмірного втручання органів державної влади у сферу самоврядної компетенції, що суперечить як принципу організаційної та правової самостійності місцевого самоврядування, так і стандартам Європейської хартії місцевого самоврядування [28]. Прийнятий у подальшому Закон України № 4677-IX закріпив механізм державного нагляду за забезпеченням законності актів органів місцевого самоврядування шляхом внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України [47], Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] та Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [14]. При цьому, на нашу думку, нормативна конструкція такого нагляду залишається дискусійною, оскільки не повною мірою усуває ризик підміни судового контролю адміністративним впливом, особливо у випадках оцінювання процедурних аспектів ухвалення локальних нормативно-правових актів. У цьому контексті запровадження механізму державного нагляду не повинно розглядатися як універсальний засіб подолання правових колізій у муніципальному нормотворенні. Навпаки, його ефективність безпосередньо залежить від системного вдосконалення

законодавства про місцеве самоврядування, зокрема чіткого визначення меж локальної нормотворчої компетенції та встановлення вичерпних процедур реалізації інститутів місцевої демократії. Лише за таких умов державний нагляд може виконувати превентивну та гарантійну функцію, не порушуючи балансу між законністю та автономією територіальних громад.

З філософсько-правового погляду, така ситуація свідчить про порушення вимоги системності законодавства як необхідної умови його нормативної дієздатності. Втрата внутрішньої узгодженості між елементами правової системи призводить до фрагментації регулювання, колізійності та зниження передбачуваності правозастосування. У теорії конституційного права наголошується, що законодавство може виконувати свою інтегративну функцію лише як логічно впорядкована система взаємопов'язаних норм і інститутів за відсутності такої системності воно втрачає здатність забезпечувати стабільний правопорядок [48, с. 18-23]. Українські дослідники зазначають що несистемне, внутрішньо неузгоджене законодавство перетворюється на сукупність розрізнених приписів, позбавлених концептуальної єдності та чіткої регулятивної логіки [48, с. 45-47].

У сфері муніципального права системність має подвійне значення: по-перше, вона забезпечує внутрішню узгодженість правових норм і стабільність регулювання; по-друге, гарантує відповідність європейським стандартам місцевої демократії. Саме ця подвійна природа системності визначає стратегічний напрям розвитку муніципального законодавства України від фрагментарності до концептуальної кодифікації, заснованої на принципах правової визначеності, субсидіарності та участі громади у формуванні правового простору.

Варто зауважити, що структурна розбалансованість муніципального законодавства проявляється не лише у фрагментарності його нормативного змісту, а й у термінологічній неузгодженості, яка істотно впливає на якість правового регулювання. У різних нормативно-правових актах по-різному тлумачаться навіть базові поняття муніципального права, передусім категорія

«місцеве самоврядування». Законодавство містить низку термінів, визначення яких відсутні або неоднозначні на нормативному рівні. До таких можна віднести: «орган місцевого самоврядування», «питання місцевого значення», «місцевий інтерес», «компетенція місцевого самоврядування» тощо. Відсутність чітких дефініцій ускладнює правозастосування, породжує колізії тлумачення та створює загрозу неоднозначного розуміння змісту правових норм як на рівні законодавця, так і в діяльності місцевих органів влади. Як слушно підкреслює Адаскалиця К. К., що принцип правової визначеності ґрунтується на вимогах чіткості, недвозначності та формалізованості правових норм, а його реалізація передбачає використання єдиної техніки нормопроектування й структурної узгодженості нормативних положень [49, с. 11-14]. Така ситуація засвідчує потребу у систематизації термінологічного апарату муніципального права, що має стати невід'ємним елементом концептуальної кодифікації муніципального законодавства України.

На нашу думку, подолання термінологічних розбіжностей є одним із ключових напрямів майбутньої кодифікації муніципального законодавства, адже саме понятійна узгодженість формує основу правової системності та забезпечує передбачуваність правозастосування. Не менш важливим є питання взаємозв'язку муніципального законодавства з іншими галузями права. Сфера місцевого самоврядування має виразно міжгалузевий характер, оскільки адміністративне, фінансове, бюджетне, земельне, трудове та навіть цивільне право містять норми, які безпосередньо впливають на організацію, повноваження і функціонування органів місцевого самоврядування. Як слушно зазначає К. В. Головка, «прогалини, термінологічна плутанина, дублювання норм законодавства не сприяють подальшій демократизації місцевого самоврядування та потребують свого виправлення в ході поточного етапу муніципальної реформи... кодифікація муніципального законодавства України є однією з форм його систематизації, при цьому ця форма традиційно вважається найбільш досконалою, оскільки потребує

укрупнених, цілісних нормативно-правових актів на загальнодержавному та місцевому рівнях [37, с. 11-12]. Така міжгалузева дифузія норм створює ефект «розмитих меж», коли муніципальне законодавство фактично існує як умовна підсистема публічного права, а не як самостійна нормативна галузь. Це, у свою чергу, знижує рівень інституційної автономії місцевого самоврядування та ускладнює формування єдиної правової доктрини. Вважаємо, що подолання цієї проблеми можливе лише через концептуальну реконструкцію муніципального законодавства його розвиток від галузевого до комплексного типу правового регулювання, заснованого на принципах системності, субсидіарності та публічної відповідальності.

Зарубіжний досвід Франції, Філіппін та Грузії засвідчує, що кодифікація муніципального законодавства може виступати ефективним інструментом забезпечення системності та внутрішньої узгодженості правового регулювання у сфері місцевого самоврядування. Консолідація нормативного матеріалу в межах єдиного кодифікованого акта сприяє усуненню міжгалузевих колізій, підвищенню правової визначеності та передбачуваності публічного управління. У контексті європейських стандартів місцевого самоврядування кодифікація набуває значення не лише техніко-юридичного засобу систематизації, а механізму інституційного зміцнення публічної влади, розвитку правової культури територіальних громад та реалізації європейського вектору правової інтеграції України [28].

Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що муніципальне законодавство України перебуває на етапі доктринального переформатування, коли відбувається переосмислення його природи, структури та методологічних засад розвитку. Його сучасна еволюція характеризується поступовим переходом від моделі фрагментарного нормативного забезпечення до формування цілісної, внутрішньо узгодженої системи правового регулювання, орієнтованої на єдину парадигму публічного управління. З позицій інституційного підходу, це означає трансформацію від багаторівневої, суперечливої нормативної структури до

узгодженої моделі, у межах якої всі елементи – конституційний, законодавчий, підзаконний і локальний рівні підпорядковуються спільній логіці правового розвитку, забезпечуючи системність, передбачуваність і стабільність правового поля.

Отже, як свідчить узагальнений доктринальний аналіз, подолання фрагментарності, термінологічної неузгодженості та колізійності можливе лише через кодифікацію муніципального законодавства, яка є закономірним етапом його еволюції. На нашу думку, така кодифікація не повинна зводитися до механічного об'єднання актів, а має стати концептуальним оновленням правового підґрунтя місцевого самоврядування через визначення його базових принципів, систематизацію понять і встановлення логічної взаємодії між усіма рівнями правового регулювання. Саме така інтелектуально й концептуально осмислена кодифікація здатна забезпечити цілісність муніципальної системи, підвищити ефективність публічного управління на місцях та узгодити національну модель місцевого самоврядування з європейськими стандартами місцевої демократії.

1.2. Кодифікація як форма систематизації законодавства: теоретико-правовий вимір

Кодифікація як правовий феномен є однією з найвищих форм реалізації юридичної діяльності держави, спрямованої на упорядкування розпорошеного масиву нормативних приписів у цілісну, внутрішньо узгоджену систему права. У своїй сутності кодифікація відображає універсальну властивість людського розуму прагнення до системності, структурування та впорядкування соціального буття через право. Вона виступає не лише техніко-юридичним інструментом, а й філософсько-правовим процесом, у межах якого хаотична нормативна множинність трансформується у впорядковану модель правового світу. Не випадково Г. В. Ф. Гегель підкреслював, «система права є царством здійсненої свободи»

[50, с. 35]. У цьому контексті кодифікація постає формою інституціоналізації свободи, коли спонтанні прояви суспільної волі отримують раціонально організоване, нормативно закріплене вираження. Вона виступає механізмом раціоналізації правопорядку, який поєднує стихійність соціальних процесів із логічною системністю права, забезпечуючи узгодженість між свободою людини, суспільним інтересом і державним регулюванням.

На нашу думку, філософське осмислення кодифікації виходить далеко за межі техніко-юридичного підходу, йдеться не лише про упорядкування чи систематизацію нормативних актів, а про онтологічний процес гармонізації соціальної реальності, у межах якого правова норма постає і як продукт, і як чинник цивілізаційного розвитку. Право, у гегелівській інтерпретації – це «втілена ідея моралі», а кодифікація момент її самоусвідомлення, коли держава, узагальнюючи історичний досвід і соціальні норми, закріплює власну духовну цілісність і правову зрілість.

Таким чином, кодифікація не лише відображає структурну логіку права, а й слугує механізмом морального упорядкування суспільства, втілюючи ідею правового раціоналізму.

Кодифікація має не лише юридичне, а й аксіологічне значення, оскільки вона фіксує фундаментальні цінності суспільства у нормативній формі, перетворюючи моральні принципи на юридичні норми. Як слушно зазначав І. Кант, «дві речі наповнюють душу щораз новим і дедалі сильнішим захопленням і благоговінням, чим частіше і триваліше ми про них роздумуємо, це зоряне небо наді мною і моральний закон у мені» [51, с. 231]. У цьому розумінні кодифікація є акт раціонального впорядкування, через який досягається єдність свободи та необхідності в правовій сфері. Саме кодифікація, втілюючи у законі морально-правові цінності – справедливість, рівність, відповідальність, легітимність, забезпечує ціннісну узгодженість правового простору, тобто перетворює право з набору правил на систему норм, що виражають суспільний ідеал порядку. У цьому полягає її особлива місія – кодифікація виступає не лише гарантом формальної узгодженості

актів, а й механізмом аксіологічної інтеграції права, який забезпечує єдність правових і моральних засад публічного управління.

Сучасна юридична наука розглядає кодифікацію як інтелектуальну форму правової політики держави, у межах якої відбувається раціоналізація, систематизація та концептуалізація правової матерії. Йдеться про процес, у якому технічна раціональність права поєднується з політичною доцільністю та науковою обґрунтованістю, що забезпечує перехід від емпіричного законодавства до системного правового мислення. Як слушно зазначає О. Я. Рогач, «кодифікація – це така форма систематизації, в процесі якої чинні нормативні акти в певній сфері суспільних відносин зазнають докорінної переробки, створюються нові зведенні акти, що регулюють ту чи іншу важливу галузь суспільних відносин» [52, с. 20]. Отже, кодифікація не зводиться до механічного об'єднання актів, а постає як концептуальний акт правотворення, у межах якого держава створює доктринально узгоджену нормативну систему, що поєднує наукову раціональність і ціннісну доцільність. На нашу думку, саме на цьому рівні кодифікація стає проявом інтелектуальної, інституційної та аксіологічної зрілості правової системи, відображаючи її здатність до самоорганізації, внутрішньої гармонії та ціннісної єдності.

На наш погляд, кодифікація уособлює діалектичну єдність форми та змісту у праві. Якщо змістом виступає соціальна потреба у врегулюванні відносин, форма – це інструмент її раціонального вираження. Норми, що існують поза системою, втрачають здатність забезпечувати стабільність правопорядку. Кодифікація, навпаки, надає праву логічної завершеності, усуває суперечності між його складовими та перетворює його на структурно впорядковану модель соціальної організації, у якій відображається як внутрішня логіка права, так і соціальні засади державності. У цьому аспекті кодифікація постає не лише технічним засобом юридичного оформлення, а формою правового самопізнання держави, у якій відбувається інтеграція норм, цінностей і принципів у єдиний концептуальний порядок.

З позицій сучасної теорії держави і права, кодифікація виступає не просто техніко-юридичним процесом, а формою інституціоналізації правопорядку, через яку право здобуває внутрішню узгодженість і стає організуючим принципом соціальної системи. Її головна функція полягає у забезпеченні стабільності правового регулювання, знятті внутрішніх суперечностей у законодавстві та підвищенні рівня його легітимності. Іншими словами, кодифікація є тим механізмом, завдяки якому право перетворюється з розрізненого нормативного масиву на цілісну систему, що має власну структуру, логіку і метод регулювання.

Як слушно зазначає С. П. Райченко, «кодифікація законодавства в умовах соціальних трансформацій України постає не лише як засіб правової систематизації, а як складний інструмент адаптації до змін реальності, формування нових нормативних парадигм та утвердження верховенства права» [53, с. 95]. Ми вважаємо, що це твердження відображає глибинну природу кодифікації як акта правового самопізнання держави, що поєднує раціональний і ціннісний виміри права. Вона не лише впорядковує нормативну матерію, але й виражає політичну волю суспільства до гармонії між владою та правом, утверджуючи ідею права як міри свободи та відповідальності. У цьому контексті кодифікація виступає водночас дзеркалом державності й показником раціональності влади, її здатності мислити системно, забезпечувати узгодженість правового простору та здійснювати саморефлексію через право. Таким чином, кодифікація є не лише інструментом упорядкування, а й механізмом самовдосконалення правової системи, який формує єдність і структурну цілісність правового масиву як відображення зрілості публічної влади.

На нашу думку, кодифікація є методологічним маркером зрілості правової системи, яка відображає рівень правової культури нації, її здатність осмислювати право не як сукупність імперативів, а як цілісну інтелектуально-нормативну конструкцію. Держави, у яких переважає казуїстичне законодавство, тобто система нормативних актів, що виникають

ситуативно без загальної концепції, залишаються, по суті, на стадії нормативного експерименту, які не створюють передумов для стабільності та передбачуваності правового регулювання.

Навпаки, розвинені правові системи формують звідні акти-кодекси, що виступають концентрованим вираженням загальної правової ідеї. Через кодифікацію відбувається інституційне упорядкування правового простору, забезпечується спадкоємність правотворчої практики і зростає довіра громадян до державних інституцій.

Як підкреслює А. В. Олійник «кодифікація законодавства є важливою формою упорядкування нормативно-правових актів «спрямована на усунення прогалин і колізій у законодавстві, підвищення його системності та узгодженості» [54, с. 136]. Ми погоджуємося з цим твердженням і вважаємо, що саме у процесі кодифікації право досягає стану логічної цілісності, коли окремі норми перестають бути фрагментами, а утворюють структурну єдність. Кодифікація виступає засобом внутрішнього самооновлення законодавства, коли воно не лише усуває колізії, а й інтегрує нові правові ідеї в межах єдиного концептуального поля. У такий спосіб кодифікація виконує функцію історичного саморегулювання правового простору, що дозволяє узгодити правові новації з традиційною нормативною культурою, забезпечуючи безперервність розвитку права.

З філософсько-правового погляду, кодифікація має аксіологічний і цивілізаційний характер. Вона є проявом прагнення держави до внутрішньої гармонії, передбачуваності й правової симетрії. Її філософське підґрунтя базується на діалектичній єдності свободи та порядку: через кодифікацію право впорядковує соціальне життя, не обмежуючи при цьому його свободу, а надаючи їй організованої форми. Як слушно зауважував Г. Гегель, у праві свобода «набуває форми необхідності» і саме кодифікація є тією формою, через яку свобода перетворюється на правову необхідність [50, с. 32], яка не лише нормує, а й інституціоналізує моральні й політичні цінності суспільства, роблячи їх частиною юридичного порядку.

На нашу думку, кодифікація є одним із найвищих проявів правової культури нації, яка демонструє рівень розвитку правового мислення, здатність до концептуального узагальнення та нормативної рефлексії. У правовій державі кодифікація стає не лише інструментом, а формою реалізації верховенства права, оскільки саме через системність і логічну єдність законодавства забезпечується реальний механізм реалізації прав і свобод людини і громадянина.

Кодифікація постає як невід'ємний елемент формування правової держави, у якій норми права мають не лише зовнішню нормативну логіку, а й внутрішній ціннісний зміст, співмірний із принципами людської гідності, демократії та соціальної справедливості.

На нашу думку, розвиток кодифікації в Україні має спиратися на нову методологічну основу, яка поєднує структурно-логічний, функціональний і ціннісний підходи:

1. Структурно-логічний аспект передбачає створення єдиної ієрархії нормативно-правових актів, де кожен рівень – від Конституції України [2] до підзаконних актів, ухвалених відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. № 794-VII [55], має бути узгоджений за змістом і юридичною силою.

2. Функціональний аспект полягає у забезпеченні стабільності правозастосовної практики, усуненні дублювання норм і колізій, що відповідає приписам проєкту Закону України «Про нормативно-правові акти», розробленого Міністерством юстиції України [56].

3. Ціннісний аспект відображає роль кодифікації як гарантії правової передбачуваності, стабільності та довіри громадян до держави, що узгоджується з конституційним принципом верховенства права, закріпленим у статті 8 Конституції України [2].

З позицій системного підходу правова природа кодифікації полягає у її здатності перетворювати розрізнені нормативні акти на впорядковану систему права, у якій норма не існує ізольовано, а входить до логічно

узгодженої структури. Як слушно зазначають українські дослідники, що кодифікація – «це форма його систематизації, що наділена правотворчою природою та полягає у створенні уніфікованого, інноваційного, гармонійного законодавчого акта шляхом застосування результатів попередніх форм систематизації, аналізу суспільних відносин з метою встановлення ефективного й дієвого законодавства, що відповідає суспільним потребам» [57, с. 78]. На нашу думку, саме в такому контексті кодифікація набуває значення інституційного механізму публічного управління нормотворчістю.

Варто підкреслити, що кодифікація виконує не лише юридичну, а й соціальну функцію, спрямовану на забезпечення легітимності права. В умовах частих законодавчих змін вона стає механізмом стабілізації правового простору, створюючи нормативний каркас, який забезпечує спадкоємність правових принципів. Як слушно зазначають українські дослідники, що кодифікація здатна забезпечити необхідний рівень упорядкованості нормативних приписів та дає змогу вирішити нагальні проблеми вдосконалення і підвищення ефективності чинного законодавства [57, с. 86].

На наш погляд, саме тому кодифікація повинна спиратися на Конституцію України [2] як системоутворюючу основу, а також узгоджуватися з положеннями Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003р. № 1160-IV [58], що забезпечує передбачуваність і прозорість нормотворчих процесів. Таким чином, кодифікація має розглядатися не лише як технічний інструмент систематизації, а як доктринальний засіб забезпечення цілісності правової системи, що відповідає стратегічним завданням державного управління у сфері правотворчості.

У науковому дискурсі питання кодифікації законодавства залишається одним із найбільш дискусійних, що зумовлено різноманітністю підходів до визначення її сутності, функцій і методів. Представники формально-догматичного напрямку О. Ф. Скакун, П. М. Рабінович, М. І. Козюбра,

Ю. С. Шемшученко розглядають кодифікацію як вищу форму систематизації нормативного матеріалу, що передбачає не лише впорядкування чинних норм, а й створення нових правових конструкцій на основі їх логічного узгодження. На нашу думку, цей підхід цінний своєю методологічною чіткістю, однак він не повністю враховує інституційний та соціальний виміри правотворчості.

Іншу концепцію пропонують представники інституційно-функціонального підходу О. Крусян, І. Коліушко, С. Серьогін, які акцентують увагу на ролі кодифікації у структурі публічного управління, розглядаючи її як інструмент реалізації державної політики у сфері права, що забезпечує узгодженість дій органів влади.

З позицій аксіологічної теорії права, представники якої П. М. Рабінович та С. О. Головка трактують кодифікацію як ціннісний процес, вона є формою реалізації правової культури та національної ідентичності, відображенням духовних основ народу у праві. На думку цих дослідників, кодифікація має аксіологічну місію, адже через систематизацію права відбувається закріплення соціально значущих цінностей, які формують правову традицію та правосвідомість нації. Вона перетворює правову систему з технічного інструменту регулювання на механізм культурного самовизначення суспільства. Такий підхід дає змогу розглядати кодифікацію не лише як юридичну процедуру, а як філософсько-культурний феномен, у якому втілюється баланс між моральністю, справедливістю та законністю.

На нашу думку, жоден із перелічених підходів не є самодостатнім, адже лише їх синтез дозволяє сформулювати комплексне, цілісне визначення сутності кодифікації. Ми пропонуємо визначати кодифікацію як цілеспрямовану інтелектуально-нормотворчу діяльність держави, спрямовану на створення внутрішньо узгодженої, структурованої системи законодавства, що відображає соціальні цінності суспільства, забезпечує єдність правових норм та стабільність правового регулювання.

Таке розуміння кодифікації, на наш погляд, виходить за межі суто технічного тлумачення і розкриває її як інституційний акт правової творчості, у якому держава реалізує свою публічну волю, передбачену Конституцією України [2] (зокрема, статтями 8, 19, 92). Саме тому кодифікація є не просто формою систематизації, а актом державного самоствердження, у якому відображається сутність національного правопорядку та принцип верховенства права.

Вважаємо доцільним тлумачити кодифікацію у трьох взаємопов'язаних вимірах, які утворюють єдину методологічну рамку:

1. Юридичний вимір – як форму систематизації нормативно-правових актів, що забезпечує узгодженість і стабільність законодавства відповідно до вимог Закону України «Про правотворчу діяльність» [59].

2. Політико-правовий вимір – як інструмент реалізації державної політики у сфері правотворчості, що узгоджується з положеннями Концепції реформування публічного управління в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р [60] та Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки [61].

3. Філософсько-ціннісний вимір – як вияв правової культури, духовного розвитку та моральної відповідальності держави перед суспільством, що співвідноситься з Концепцією розвитку юридичної освіти в Україні [62] та принципами Європейської правової традиції, закріпленими в актах Ради Європи [63-69]. Отже, на нашу думку, кодифікація в українських умовах має розглядатися не лише як засіб упорядкування нормативної бази, а як ключовий чинник інтеграції національного права до європейського правового простору, що передбачено й Угодою про асоціацію між Україною та ЄС (2014 р.) [68]. Її філософське значення полягає у формуванні єдності нормативного буття, що забезпечує гармонію між правом як ідеєю справедливості та правом як інструментом державного управління.

Таким чином, кодифікація є не лише формою систематизації законодавства, а основоположним принципом правового розвитку держави,

який поєднує у собі раціональність і гуманізм, стабільність і гнучкість, традицію і модернізацію. Саме вона визначає якість правової системи, її здатність адекватно реагувати на соціальні зміни, забезпечувати верховенство права та легітимність державної влади.

З огляду на викладене, подальше дослідження принципів, видів і методів кодифікації становить предмет наступного підрозділу, у якому буде проаналізовано їх сутність, правові форми, співвідношення кодифікації з інкорпорацією та консолідацією.

З позицій сучасної правової науки кодифікація виконує триєдину функцію – нормативну, організаційну та ціннісну.

– Нормативна функція полягає у створенні внутрішньо узгодженої системи законодавства, яка забезпечує передбачуваність і стабільність правозастосування, відповідно до принципу верховенства права, закріпленого в Конституції України [2].

– Організаційна функція полягає в упорядкуванні правового матеріалу, усуненні дублювання, колізій і прогалин, що відповідає вимогам Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [55] та приписам Закону України «Про нормативно-правові акти» [56].

– Ціннісна функція полягає у тому, що кодифікація виступає носієм правової культури держави, відображаючи її духовні та моральні орієнтири, а також національну правову ідентичність, що співвідноситься з аксіологічним підходом до права, сформульовані у праці [69 с.46].

Таким чином, на нашу думку, кодифікація є методологічним ядром правотворчості. Вона забезпечує не лише стабільність і єдність законодавства, а й умови для його еволюції, оскільки будь-який кодифікаційний акт містить потенціал оновлення. Через кодифікацію держава формує «архітектуру права», визначаючи баланс між нормою і тлумаченням, між законом і політикою, між стабільністю та реформою.

Кодифікація як форма систематизації законодавства не є однорідним явищем, а її сутність полягає у прагненні до впорядкованості правового

матеріалу, але способи досягнення цього впорядкування суттєво різняться залежно від масштабів, предмета й методів правового регулювання. У юридичній доктрині вироблено кілька класифікацій, які дозволяють розкрити багаторівневу структуру кодифікаційного процесу.

Як свідчить аналіз теоретико-правових джерел, різні школи правознавства пропонують власні критерії класифікації. Так, Рогач О.Я. розмежовують кодифікацію за масштабом правового матеріалу на універсальну, галузеву, підгалузеву і спеціальну [70, с. 10]. Інші науковці акцентують на функціональному призначенні, виокремлюючи уніфікаційну, адаптаційну та інтеграційну кодифікацію [57, с. 78]. На наш погляд, системний підхід дає змогу поєднати ці критерії, оскільки види кодифікації одночасно відображають і обсяг регулятивного охоплення, і мету, і результат впливу на правову систему.

Універсальна (загальна) кодифікація охоплює найвищий рівень узагальнення правового регулювання, передбачаючи інтеграцію значного масиву норм у єдиний системний акт. У контексті адміністративного законодавства кодифікація розглядається як ключова форма його впорядкування та модернізації, що зумовлює дискусії щодо створення комплексного кодифікаційного акта, зокрема Адміністративного кодексу України [71, с. 65–67]. На нашу думку, універсальна кодифікація виконує інтеграційну функцію, забезпечуючи методологічну єдність законодавчого масиву та зміцнюючи принципи правової визначеності.

Галузева кодифікація – найбільш поширена форма систематизації у сучасних державах. Вона полягає у впорядкуванні нормативних актів, що регулюють певну галузь права – цивільну, кримінальну, трудову, земельну, бюджетну тощо.

Підгалузєва кодифікація є похідною від галузевої та спрямована на впорядкування норм, які регулюють окремі інститути або підгалузі права. Прикладами є Податковий кодекс України [23] і Митний кодекс України [72], які систематизують фінансово-правові відносини. На нашу думку, саме

підгалузєва форма кодифікації є найдинамічнішою у сучасних умовах, коли нормативна база постійно оновлюється.

Спеціальна кодифікація стосується упорядкування норм, що регулюють окремі напрями або інститути в межах галузі. До неї належать Кодекс законів про працю України [73], Кодекс адміністративного судочинства [47], Виборчий кодекс України [25]. Як справедливо відзначає І. В. Борщевський «спеціальна кодифікація має здійснити групування норм одного або декількох правових інститутів у межах окремої галузі або підгалузі законодавства» [74, с. 18].

Окремо слід виокремити комплексну кодифікацію, що має міжгалузєвий характер і спрямована на узгодження норм різних правових сфер – наприклад, Екологічного, Соціального чи Муніципального кодексів. Ми вважаємо, що саме комплексна кодифікація є перспективним напрямом розвитку українського законодавства, оскільки сприяє єдності правового простору, зменшенню нормативної фрагментарності та гармонізації із законодавством Європейського Союзу.

З огляду на зазначене, класифікація видів кодифікації свідчить про її поліфункціональний і динамічний характер. У сучасних умовах цифровізації, глобалізації та євроінтеграції традиційні моделі кодифікації набувають нових рис – гнучкості, відкритості та адаптивності, що зумовлює необхідність їхнього переосмислення в контексті трансформації системи публічного управління.

У ході дослідження нами розроблено узагальнену таблицю 1.2.1. «Види кодифікації законодавства», у якій представлено основні критерії поділу кодифікації за масштабом, функціональним призначенням, предметом правового регулювання та рівнем систематизації. Запропонована таблиця дозволяє структурувати наукові підходи, виявити взаємозв'язки між видами кодифікації (універсальною, галузевою, підгалузєвою, спеціальною та комплексною) та визначити їх роль у розвитку національної правової системи. (див. Додаток А).

У додатку відображено систематизацію основних видів кодифікації законодавства, що функціонують у сучасній правовій системі України, яка відображає поліструктурний і поліфункціональний характер кодифікації, показуючи взаємозв'язок між її формами – універсальною, галузевою, підгалузевою, спеціальною та комплексною. Представлена класифікація є результатом авторського узагальнення наукових підходів (Ю. С. Шемшученка, Ю. П. Битяка, К. В. Головка, Н. В. Мішиної) і враховує сучасні тенденції цифровізації, євроінтеграції та оновлення публічного управління. Запропонована система класифікації дозволяє виокремити методологічні критерії та функціональні особливості кодифікаційних процесів, що становить основу для подальшого вдосконалення законодавства України.

Отже, кодифікація постає не лише як механізм упорядкування правового матеріалу, а як інструмент адаптації національного законодавства до багаторівневої реальності публічного управління, що відображає тенденцію до європейської правової інтеграції та формування системної правової культури.

Кодифікація, як і будь-який складний соціально-правовий процес, не може здійснюватися стихійно або емпірично. Вона підпорядковується певним закономірностям, що мають теоретико-правову природу і забезпечують її цілісність, наукову обґрунтованість та результативність. Ці закономірності виявляються у системі принципів і методів кодифікації, які визначають не лише її внутрішню логіку, а й практичну реалізацію. На нашу думку, саме принципи кодифікації забезпечують зв'язок між доктринальною концепцією права та його практичною організацією. Вони виступають орієнтирами для законодавця, гарантують цілісність, стабільність і узгодженість правового масиву.

Принцип системності є базовим і найуніверсальнішим принципом кодифікації, який відображає її сутність як способу побудови єдиного, взаємопов'язаного нормативного простору. Законодавство не може бути

механічною сукупністю актів – це логічно впорядкована структура, у якій кожен елемент має визначене місце та функціональне призначення. Саме кодифікація усуває хаос нормотворчості, забезпечуючи єдність логіки, змісту та термінології [75, с. 190]. Ми згодні з позицією Н. М. Оніщенко про те, що «кодифікація як найбільш досконала форма систематизації не просто впорядковує законодавство, а й забезпечує його логічну послідовність та термінологічну єдність, усуваючи дублювання та суперечності» [75, с. 184].

Як слушно зазначає О. І. Ющик, «лише за умови системності право може виконувати свою регулятивну функцію, оскільки система – це форма раціональності права» [76, с. 148]. На нашу думку, системність проявляється у трьох аспектах:

- структурному – через упорядкування актів у межах ієрархічної побудови;
- логічному – через узгодженість понять і термінів;
- функціональному – через забезпечення єдності мети правового регулювання.

Зазначений принцип прямо узгоджується з Конституцією України [2], яка закріплює верховенство права (ст. 8) і вимагає внутрішньої узгодженості законодавства як умови правопорядку.

Другим фундаментальним принципом кодифікації є стабільність, яка створює довіру до права, забезпечує сталість правової системи та правову безпеку громадян. Разом із тим, стабільність не заперечує динаміки розвитку – вона поєднується з наступністю, тобто зі збереженням спадкоємності правових ідей і цінностей..

На нашу думку, принцип стабільності означає поступове, еволюційне оновлення правового матеріалу без руйнування базових правових конструкцій. Цей принцип відображає вимоги Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [55] щодо послідовності правотворчої політики та Закону України «Про правотворчу діяльність» [59], який передбачає перехід від ситуативного нормотворення до системного планування змін у законодавстві.

Принцип узгодженості є центральним у забезпеченні якості законодавства. Кожна кодифікація має досягти вертикальної та горизонтальної узгодженості між нормативними актами від конституційних положень до підзаконних актів. Ієрархічна впорядкованість означає, що норми нижчої юридичної сили не можуть суперечити актам вищого рівня.

Як зазначає І. В. Суходубова, узгодженість є ключовим критерієм якості законодавства, оскільки лише внутрішньо узгоджений нормативний масив здатен забезпечити правозастосовну справедливість та стабільність правового регулювання [77, с. 104]. Ми вважаємо, що узгодженість повинна мати не лише формальний, а й змістовний характер який має відображати гармонію не лише текстів актів, а й ціннісних принципів, на яких ґрунтується правова система. Цей принцип знаходить своє нормативне закріплення в статтях 8, 19, 92 Конституції України [2] і конкретизується у Законах України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [58] та «Про правотворчу діяльність» [59].

Принцип науковості та раціональності є необхідною умовою кодифікації, адже жоден кодекс не може бути продуктом суто адміністративного упорядкування. Принцип науковості вимагає, щоб кодифікаційна робота базувалася на досягненнях правової доктрини, порівняльного правознавства, соціології права та теорії державного управління.

Як наголошує С. П. Райченко «кодифікація повинна бути результатом узгодження кількох рівнів правової рефлексії» [53, с. 93]. Принцип раціональності означає логічну, послідовну, позбавлену надмірної деталізації структуру кодифікаційного акта. Кодекс має узагальнювати, а не дублювати чинні норми. На нашу думку, дотримання цього принципу сприяє ефективності правозастосування, зменшенню нормативного хаосу та забезпеченню зрозумілості права для громадян.

Принцип гласності, публічності та демократичності – кодифікація у сфері публічного права повинна бути відкритою для суспільного діалогу.

Принцип гласності означає, що процес кодифікації має здійснюватися із залученням експертної спільноти, науковців, органів влади та громадянського суспільства. Гласність у сфері місцевого самоврядування слід розглядати у трьох аспектах: як принцип організації та діяльності органів та посадових осіб; як принцип взаємовідносин суб'єктів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства, як принцип взаємовідносин муніципальних органів влади з людиною. Правове регулювання принципу гласності у сфері місцевого самоврядування має три рівні: закріплення гласності на рівні конституційних норм та міжнародно-правових актів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, законів та підзаконних нормативно-правових актів.

На нашу думку, відкритість і демократичність кодифікаційного процесу забезпечують легітимність права, підвищують рівень довіри до законодавця та узгоджуються з міжнародними стандартами належного врядування, закріпленими у Rule of Law Checklist (Венеційська комісія, 2016) [78] та Угоді про асоціацію між Україною та ЄС [68].

Принцип легітимності та правової визначеності є одним із базових засад кодифікації законодавства, адже саме він покликаний зміцнювати авторитет права і довіру до держави. Результат кодифікації має бути легітимним – тобто сприйматися суспільством як справедливий, обґрунтований і такий, що відповідає Конституції України. Відповідно до статті 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства [2]. Отже, принцип легітимності передбачає узгодження кодифікаційних актів із загально визнаними принципами міжнародного права, а також із правовими позиціями Європейського суду з прав людини, який послідовно підкреслює важливість правової визначеності як складової верховенства права [63; 79; 80].

Невід'ємною складовою цього принципу є правова визначеність, що означає передбачуваність наслідків, ясність формулювань і однозначність

тлумачення норм. Як наголошує А. Приймак, «правова визначеність однією з умов ефективної дії верховенства права, а забезпечення реалізації вимог принципу правової визначеності у його широкому розумінні є запорукою не лише ефективних реалізації та захисту прав людини, а й значного вдосконалення механізму держави» [81, с. 54]. Наукове осмислення цього принципу також підкреслює, що він охоплює доступність закону, стабільність, правомірні очікування та неможливість свавільного перегляду рішень. Судова практика ЄСПЛ наголошує, що правова визначеність є «одним із основних аспектів принципу верховенства права, що вимагає ясності, узгодженості та передбачуваності правових норм». Ми вважаємо, що саме кодифікація створює практичний фундамент для реалізації цього принципу, усуваючи випадковість і суперечливість у правовому регулюванні та формуючи довіру до законодавця.

Таким чином, система принципів кодифікації становить теоретико-методологічне підґрунтя для розроблення й реалізації кодифікаційних актів. Вона визначає наукову раціональність, стабільність і легітимність правотворчого процесу, забезпечуючи єдність правового простору держави. На нашу думку, саме принципи є тим інструментом, який перетворює кодифікацію з технічного упорядкування на інтелектуально-нормотворчий процес, що відображає цінності правової держави та демократичного суспільства.

У процесі дослідження нами систематизовано ключові принципи кодифікації законодавства в таблиці 1.2.2., що відображають сутність, нормативне підґрунтя та функціональне значення кодифікаційного процесу. Результати узагальнення подано (див. Додаток Б).

На основі узагальнення наукових підходів і нормативного аналізу автором систематизовано та представлено у вигляді таблиці систему принципів кодифікації законодавства України, що має теоретичне та практичне значення для подальшого вдосконалення правотворчої діяльності держави

Якщо принципи кодифікації визначають її ціннісний і змістовий вимір, то методи окреслюють конкретні шляхи досягнення результату. Вони відображають логіку та технологію кодифікаційного процесу, поєднуючи наукову теорію з практикою нормотворчої діяльності.

У сучасній правовій науці методи кодифікації розглядаються як інструменти реалізації системного підходу до впорядкування законодавства, що забезпечують єдність логічних, структурних і функціональних елементів правової системи. Як зазначає Є. А. Гетьман, кодифікація є складною багаторівневою діяльністю, що поєднує доктринальні, техніко-юридичні й організаційні методи впорядкування законодавства [82, с. 34]. Таким чином, методи кодифікації виступають практичними інструментами реалізації її принципів, забезпечуючи зв'язок між теоретичними засадами та результатом правотворчого процесу.

На нашу думку, методи кодифікації становлять не ізольовані прийоми, а взаємопов'язану систему, у якій кожен із них виконує специфічну функцію аналітичну, структурну, концептуальну або адаптаційну їх поєднання забезпечує перетворення кодифікації на інтелектуально-нормотворчий процес, що сприяє раціоналізації правової системи та її стабільності.

Аналітичний метод є початковою стадією кодифікаційної діяльності та передбачає комплексний перегляд чинних нормативно-правових актів з метою виявлення їхньої узгодженості, ефективності та відповідності сучасним потребам правового регулювання. Його сутність полягає у виявленні колізій, дублювань, прогалин і надмірних приписів, що перешкоджають єдності правового простору. Як наголошує Є. А. Гетьман, без попереднього аналітичного етапу будь-яка кодифікація перетворюється на формальне переписування текстів, позбавлене системності та наукової основи [82, с. 123]. Аналітичний метод, таким чином, виступає інтелектуальною передумовою кодифікації, оскільки дозволяє сформулювати науково обґрунтоване бачення структури правового масиву, що підлягає впорядкуванню. Саме результати аналітичного етапу визначають подальші

напрями систематизації та закладають методологічну основу для розроблення проектів кодексів.

На нашу думку, аналітичний метод має «очисний» характер який спрямований на усунення суперечностей і підготовку матеріалу для логічної реконструкції. Цей метод відповідає приписам Закону України «Про правотворчу діяльність» [59], який передбачає обов'язкове проведення правового моніторингу перед розробленням кодифікаційних актів, а також вимогам Конституції України [2] щодо забезпечення правової визначеності та системності законодавства.

Логіко-структурний метод полягає у побудові нормативного матеріалу за певною ієрархічною схемою – від загального до спеціального, від принципів до процедур та забезпечує чітку архітектоніку кодифікаційного акта, де кожен розділ, глава чи стаття мають логічне місце у системі, а структура кодексу має відображати логіку розвитку правового регулювання, а не лише послідовність його норм. Ми вважаємо, що логіко-структурний метод є серцевиною кодифікації, оскільки саме він формує її змістовну архітектуру. У процесі побудови кодексу застосовується ієрархічний принцип, закріплений у ст. 8 Конституції України [2], який забезпечує верховенство правових норм вищої юридичної сили.

Концептуальний метод передбачає формування єдиної наукової концепції кодифікації, яка визначає її цілі, предмет і принципи. Без попереднього концептуального осмислення кодифікація ризикує стати фрагментарним редагуванням чинних актів. Як слушно наголошує Н.М. Кошіль, кодифікація без концепції перетворюється на бюрократичний процес, а не на акт правової творчості [83, с. 97].

На нашу думку, концептуальний метод є методологічною передумовою успішної кодифікаційної реформи. Його застосування забезпечує зв'язок між правовою теорією, соціальними очікуваннями та інституційними потребами держави. Цей метод набуває особливого значення в умовах імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [68], оскільки потребує

концептуальної гармонізації національного законодавства з *acquis communautaire*.

Модульний метод доцільно розглядати як підхід до побудови кодифікованого акта, за якого його структурні елементи мають відносну автономність і можуть оновлюватися без порушення загальної логіки та системності документа, який передбачає чітке розмежування функціональних блоків кодексу, що дозволяє здійснювати цільові зміни в межах окремих розділів без необхідності перегляду всього нормативного масиву, що забезпечує оперативне реагування на трансформацію суспільних відносин, розвиток цифрових технологій та появу нових сфер правового регулювання.

У європейській правотворчій практиці модернізація кодексів дедалі частіше відбувається шляхом поетапного оновлення окремих структурних частин із збереженням загальної концепції та системної побудови акта. Такий підхід свідчить про тенденцію до підвищення адаптивності кодифікованого законодавства за одночасного збереження його внутрішньої узгодженості. Перспективність модульного підходу для України зумовлена процесами цифровізації, децентралізації та євроінтеграції, які потребують гнучких механізмів нормативного оновлення без втрати цілісності правового регулювання. У цьому контексті варто враховувати положення Концепції цифрової трансформації системи публічного управління України, схваленої розпорядженням Кабінет Міністрів України від 17 березня 2021 р. № 179-р [84], яка орієнтує на модернізацію нормативного середовища з урахуванням цифрових змін. Динамічний характер кодифікації підтверджується й у наукових дослідженнях. Так, Є. А. Гетьман зазначає, що у процесі кодифікації здійснюється зміна, скасування або доповнення нормативно-правових приписів, причому трансформації підлягають передусім ті норми, які втратили актуальність або не відповідають сучасним потребам правового регулювання. Учений підкреслює, що кодифікація поєднує систематизацію законодавства з його змістовним оновленням і завершується прийняттям нового узгодженого нормативно-правового акта [85, с. 9-10]

Отже, модульний метод може розглядатися як інструмент підвищення структурної гнучкості кодифікованих актів, що забезпечує поєднання системності законодавства з можливістю його поетапного оновлення відповідно до динаміки суспільних процесів.

Поряд із базовими методами особливе значення має порівняльно-правовий метод, який полягає у вивченні зарубіжного досвіду кодифікації. Його використання дає змогу визначити оптимальні моделі систематизації, адаптувати успішні європейські практики, зокрема Франції, Німеччини, Польщі та Хорватії [86, с. 43-45]. На нашу думку, цей метод сприяє не лише гармонізації законодавства, а й підвищенню його конкурентоспроможності у правовому просторі ЄС. Порівняльно-правовий метод дозволяє виявити спільні тенденції розвитку публічного права, узгодити понятійний апарат і забезпечити інтеграцію українського законодавства до європейської правової культури.

У межах дослідження нами узагальнено систему основних методів кодифікації відображені в таблиці 1.2.3., які за змістом, функціями та нормативно-доктринальними орієнтирами (див. Додаток В).

Ми вважаємо, що система принципів і методів кодифікації має інтегрований характер. Принципи визначають ціннісно-доктринальну рамку процесу, а методи його технологічне наповнення та поєднання забезпечує не лише формальну узгодженість законодавства, а й глибоку раціоналізацію правотворчості. Саме у цьому полягає методологічна відмінність кодифікації від інших форм систематизації (інкорпорації, консолідації), яка не лише впорядковує, а створює нову якість права -системну, стабільну, логічно структуровану і гнучку водночас.

Співвідношення кодифікації з іншими формами систематизації є необхідним етапом доктринального аналізу, оскільки лише порівняння дозволяє розкрити її унікальну природу як вищої форми упорядкування права. У системі правотворчої діяльності всі форми систематизації – інкорпорація, консолідація та кодифікація мають спільну мету:

упорядкування законодавства, однак їхній зміст, методологія та правовий ефект суттєво різняться.

У юридичній науці систематизацію законодавства традиційно розглядають як діяльність із впорядкування нормативних актів за предметними та формальними ознаками без зміни їхнього змісту, тоді як кодифікація охоплює внутрішню переробку змісту правових норм із метою узгодження, оновлення та створення єдиного кодифікованого акта. Так, у науковому дослідженні зазначено, що під час кодифікації здійснюється перегляд змісту норм, що є суттєвою ознакою цієї форми впорядкування порівняно із систематизацією [87], дана теза вдало окреслює ієрархічні взаємозв'язки між формами систематизації, інкорпорація впорядковує тексти, консолідація структуру, а кодифікація сутність, логіку та концепцію права. На нашу думку, така послідовність відображає еволюцію правової думки від механічного впорядкування до інтелектуального системотворення.

Інкорпорація є найпростішою та найпоширенішою формою систематизації, сутність якої полягає у зведенні чинних нормативно-правових актів у певному порядку хронологічному, предметному або алфавітному [88, с. 46]. Її мета полягає не у зміні змісту норм, а у забезпеченні зручності користування законодавством шляхом створення збірників, баз даних або офіційних реєстрів.

Інкорпорація може мати офіційний характер, коли її здійснюють уповноважені державні органи (наприклад, у формі Офіційного вісника України чи Зібрання актів законодавства), або неофіційний, коли упорядкування проводять наукові установи, інформаційні портали чи видавництва.

Як зазначає О. Зайчук вказує, що інкорпорація законодавства – це здійснюване поза правотворчим процесом, пов'язане лише із зовнішньою обробкою упорядкування законодавства, в рамках якого контрольні тексти нормативно-правових актів певного рівня об'єднуються повністю або частково в різного роду збірки в хронологічному, системно-предметному

порядку без зміни їх змісту [89, с. 407] Вона не змінює структуру правового масиву, не усуває колізій і не формує нових правових конструкцій.

На нашу думку, інкорпорація виконує інформаційно-допоміжну функцію: вона створює умови для зручності правозастосування та є початковим етапом у систематизаційному процесі. Саме тому її можна розглядати як передумову для кодифікації, що дозволяє зібрати нормативний матеріал у цілісний масив, придатний для подальшої наукової обробки. Вона реалізує принципи доступності та відкритості права, передбачені ст. 57 Конституції України [2] і Законом України «Про доступ до публічної інформації» [90].

Консолідація є проміжною формою систематизації, яка займає середнє положення між інкорпорацією та кодифікацією, а її сутність полягає у об'єднанні кількох нормативно-правових актів одного виду чи предмета регулювання в єдиний узагальнений документ, що не створює нових правових норм, але усуває дублювання, уточнює формулювання та узгоджує структуру текстів [57, с. 107].

Як справедливо зазначає Л. М. Добробог під консолідацією розуміє таку форму систематизації, яка передбачає об'єднання кількох нормативно-правових актів, що діють в одній сфері суспільних відносин, в єдиний нормативно-правовий акт, як правило, без зміни змісту. Далі зазначається, що консолідація є різновидом правотворчості державних органів, за якою зміст правового регулювання не змінюється. Чинні нормативні приписи об'єднуються без змін у новий нормативно-правовий акт, здійснюється лише певне редагування [91]. У результаті виникає «консолідований акт», який полегшує практику застосування законодавства у конкретній сфері, але не має самостійного кодифікованого статусу.

На нашу думку, консолідація виконує адаптивну функцію у системі правотворення. Вона слугує підготовчим етапом до кодифікації, поступово усуваючи фрагментарність нормативного масиву та підвищуючи внутрішню логічну узгодженість законодавства. Саме цей підхід закладено у проєкті

Закону України «Про правотворчу діяльність» [59], який передбачає поступову уніфікацію правових актів через консолідацію.

На відміну від інкорпорації та консолідації, кодифікація має творчий і концептуальний характер, оскільки спрямована не лише на впорядкування норм, а на створення нової, узгодженої системи права. У результаті кодифікації виникає новий нормативно-правовий акт – кодекс або збір законів, що має самостійне юридичне значення, вищу юридичну силу та ціннісний зміст.

Як підкреслює К. В. Головка, кодифікація – форма систематизації, яка одночасно є різновидом правотворчості, що представляє собою глибоку переробку, зміну й оновлення нормативного матеріалу, результатом якої є створення зведеного кодифікованого акта, що містить усі або більшу частину норм, які регулюють велику, цілісну, відокремлену сферу суспільних відносин, що утворюють галузь (підгалузь) права (законодавства) – при галузевій кодифікації, або інститут права – при інституційній кодифікації» [92, с. 218]. На нашу думку, основна відмінність кодифікації полягає у її інституційній природі є не технічним інструментом, а актом правотворчості, що змінює структуру та логіку законодавства. Під час кодифікації відбувається не лише узгодження чинних норм, а й формування нових принципів, понять і дефініцій, які задають вектор подальшого розвитку галузі.

Таким чином, кодифікація виконує системотворчу, стабілізуючу та оновлюючу функції, забезпечуючи єдність нормативного простору та узгодженість державної правової політики. Вона є реалізацією принципу верховенства права (ст. 8 Конституції України) [2] і відповідає європейським підходам до правового реформування, закріпленим у Rule of Law Checklist Венеційської комісії [78].

З метою систематизації результатів дослідження в таблиці 1.2.4. подано «Порівняльно-аналітичну характеристику форм систематизації

законодавства», що дозволяє визначити їхню сутність, правові наслідки та значення для розвитку національної правової системи (див. Додаток Г).

Як свідчить проведене порівняння, кодифікація посідає найвищий щабель у системі форм систематизації, оскільки поєднує в собі властивості інкорпорації та консолідації, але виходить за їх межі, перетворюючи упорядкування норм на інтелектуально-нормотворчий акт. Вона є не лише технічним засобом упорядкування законодавства, а й формою пізнання та саморозвитку права, у якій законотворчість поєднується з філософією правової системи.

У цьому сенсі кодифікація виступає синтезом інформаційної, логічної та концептуальної діяльності, спрямованої на створення нової якості права. Саме тому у філософсько-правовій площині вона є проявом самоорганізації права процесом, у якому правова матерія набуває власної структури, логіки та смислу, яка формує не лише зовнішню впорядкованість нормативного масиву, а й внутрішню гармонію між змістом, формою та ціннісними засадами права.

На нашу думку, інкорпорація, консолідація та кодифікація не протистоять одна одній, а становлять етапи єдиного еволюційного процесу систематизації, у якому кожна наступна форма спирається на попередню, долаючи її обмеження. Такий підхід узгоджується із засадничим принципом правової послідовності, закріпленим у ст. 19 Конституції України [2] та в проєкті Закону «Про правотворчу діяльність» [59], де визначено необхідність методологічної наступності у нормотворенні.

У системі сучасного правового розвитку ці форми виконують різні, але взаємопов'язані функції:

- інкорпорація – забезпечує інформаційну та організаційну функції, створюючи доступність і впорядкованість нормативного масиву;
- консолідація – реалізує редакційно-структурну функцію, усуваючи фрагментарність і дублювання норм;

– кодифікація – виконує концептуально-нормотворчу функцію, формуючи системну єдність і визначаючи стратегічний напрям розвитку права [93, с. 21-22].

Ми вважаємо, що в межах реформи публічного управління в Україні усі три форми систематизації повинні бути застосовані послідовно. На першому етапі створення єдиних електронних баз нормативно-правових актів (інкорпорація) на другому об'єднання нормативних масивів за сферами регулювання(консолідація) нарешті на третьому – кодифікація у вигляді системних кодексів, зокрема Муніципального, Соціального або Адміністративного кодексів України. Такий підхід забезпечить не лише технічну узгодженість, а й інституційну єдність правового простору, що є стратегічною метою правової реформи, закріпленою у Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки [61].

Отже, інкорпорація, консолідація і кодифікація утворюють цілісну систему форм систематизації законодавства, у якій кожна має своє призначення, рівень впливу та функціональне навантаження. У цій ієрархії кодифікація виступає вершиною системотворчого процесу, адже саме в ній упорядкування трансформується у творчість, а системність у методологію.

Таким чином, проведений порівняльний аналіз дозволяє зробити висновок, що кодифікація є не лише найвищою формою систематизації, а й фундаментом правової реформи. Вона створює концептуальну модель стабільності законодавства, його логічної послідовності, структурної гармонії та відповідності європейським цінностям верховенства права, а практична реалізація забезпечує єдність правової політики держави, зменшує ризики нормативного хаосу й утверджує в суспільстві довіру до права як до інституційного гаранта справедливості.

Проведений аналіз дозволяє констатувати, що кодифікація як форма систематизації законодавства має багаторівневу, структурно-комплексну природу, у якій поєднуються юридико-технічні, методологічні, аксіологічні та цивілізаційні компоненти. Вона виявляє себе не лише як інструмент

впорядкування, а як спосіб мислення правової системи, її інтелектуальне ядро, через яке право перетворюється з нормативного масиву на концептуально впорядковану систему.

У сучасній теорії публічного права кодифікація розглядається як універсальний механізм правової організації публічної влади, який поєднує юридичну техніку, політичну доцільність і ціннісно-нормативну рефлексію. Її природа виходить за межі суто процедурного упорядкування нормативного матеріалу, набуваючи рис складного соціально-правового феномену, що водночас виконує регулятивну, інституційну, стабілізаційну та інтеграційну функції.

У системі публічного права кодифікація постає як інституційно-правовий інструмент, який забезпечує структурну впорядкованість державної влади, єдність правового простору та відтворення правових цінностей у межах конституційної демократії.

Функціональний аналіз цього явища дозволяє виявити його системоутворююче значення у формуванні правової ідентичності держави та гармонізації відносин між владою, суспільством і особою.

Кодифікація виконує низку взаємопов'язаних функцій, серед яких домінуючими є: інституційна, стабілізаційна, комунікативна, інтеграційна та аксіологічна, що у своїй сукупності відтворюють її інституційну, цивілізаційну та духовно-нормативну природу.

1. Інституційна функція кодифікації має визначальне значення для структурної цілісності публічної влади, оскільки саме через неї формується ієрархічна впорядкованість і функціональна взаємодія між органами державної влади та місцевого самоврядування, яка забезпечує інституційну архітектуру державного механізму, ґрунтовану на засадах конституціоналізму, поділу влад і законності. У межах положень статей 6, 8 і 19 Конституції України [2] інституційна функція проявляється як механізм юридичного закріплення меж компетенції, що унеможливорює вихід владних інститутів за рамки встановлених повноважень. Епістемологічно кодифікація

у цьому вимірі виконує роль «інституційного стабілізатора», що формує передумови ефективного публічного адміністрування, усуває функціональні колізії та зміцнює принцип єдності державної влади в її децентралізованій формі. Таким чином, інституційна функція кодифікації виступає як механізм самоорганізації правової системи, що закладає підвалини для узгодженості управлінських процесів у межах публічної політики.

2. Стабілізаційна функція кодифікації має безпосереднє відношення до зміцнення правової визначеності як фундаментального принципу правової держави. Її сутність полягає у подоланні нормативної ентропії – роздрібненості, фрагментарності та внутрішньої суперечливості законодавства, що загрожує правовій стабільності системи публічного управління. Через упорядкування нормативного масиву кодифікація перетворює право на структурно передбачувану систему, у якій діє логічна субординація норм і процедур. Це забезпечує внутрішню узгодженість законодавства та посилює легітимність владних рішень. Кодифікація у цьому контексті є не лише технічною операцією систематизації, а й інституційним антиентропійним чинником, який стабілізує правові норми, створюючи умови для сталої реалізації конституційного принципу верховенства права. Вона слугує правовою гарантією неперервності державності, запобігаючи хаотизації управлінських рішень та руйнації нормативних засад публічного порядку.

3. Комунікативна функція кодифікації має соціально-онтологічний вимір, оскільки вона забезпечує правову комунікацію між державою, суспільством і громадянином. Кодифікація створює єдиний мовно-правовий простір, у межах якого суб'єкти владних відносин взаємодіють через спільну систему юридичних понять, принципів і категорій.

Така уніфікація сприяє підвищенню прозорості та зрозумілості права, формує передбачувану систему публічного управління, у якій влада не сприймається як джерело довільних рішень, а як раціональний інститут соціальної координації. Особливої ваги ця функція набуває в умовах адміністративно-

територіальної реформи та децентралізації, де від узгодженості нормативних актів центральних, регіональних і місцевих органів влади залежить ефективність управлінської вертикалі. Отже, комунікативна функція виконує роль нормативного медіатора між рівнями публічної влади, забезпечуючи баланс централізму та субсидіарності, а також сприяє інституціоналізації соціальної довіри до держави.

4. Інтеграційна функція кодифікації є ключовою для розуміння її системоутворюючого характеру. Вона полягає у поєднанні різнорідних нормативних масивів - конституційного, адміністративного, муніципального, фінансового права у єдину логічно впорядковану систему.

Таким чином, кодифікація виступає як механізм гармонізації правового простору, що відображає політико-правову волю держави до узгодженості та єдності. Ця функція має і зовнішній вимір у контексті європейської інтеграції України кодифікація стає засобом транскордонної правової адаптації, покликаної узгодити національне законодавство з вимогами *acquis communautaire* і принципами *rule of law*. Згідно з положеннями Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (2014 р.) [68], держава бере на себе зобов'язання щодо гармонізації публічного права з європейськими стандартами відкритості, ефективності та підзвітності. Отже, інтеграційна функція кодифікації сприяє формуванню правової ідентичності України як європейської держави, забезпечуючи сумісність її правової системи з європейською моделлю публічного управління.

5. Аксіологічна функція кодифікації розкриває її ціннісно-правову сутність. У цьому контексті кодифікація виступає не лише як інструмент впорядкування норм, а як формотворчий чинник правової культури, що відображає глибинні духовно-нормативні основи державності. Через кодифікацію імплементуються базові принципи - справедливість, легітимність, публічність, пропорційність, відповідальність, які формують аксіологічне підґрунтя сучасного публічного управління. Кодифікація у цьому розумінні є мостом між правом і мораллю, між позитивним законом і

етичними підвалинами правопорядку. Вона забезпечує духовну тяглість правової системи, закріплюючи у нормативній матерії фундаментальні цінності демократичного суспільства. Аксіологічна функція, перетворює кодифікацію на ціннісно-інтеграційний механізм, який легітимує публічну владу через відтворення загальнолюдських принципів правової державності.

Узагальнюючи викладене, слід наголосити, що кодифікація у системі публічного права є багатовимірним інституційно-ціннісним феноменом, який одночасно виконує організаційну, стабілізаційну, комунікативну, інтеграційну та аксіологічну функції. Її сутність полягає не лише в техніко-юридичному впорядкуванні нормативного матеріалу, а у філософії правової системності, яка визначає параметри державного розвитку. Кодифікація виступає як методологічний конструкт правової модернізації, що забезпечує узгодженість між інституційним устроєм влади, її нормативним підґрунтям і ціннісними орієнтирами державної політики. У її основі лежить прагнення до єдності правового простору, де закон набуває ознак не лише регулятора, а й чинника суспільної інтеграції, довіри та цивілізаційної тяглості державності.

Таким чином, кодифікація у публічному праві є системоутворювальним чинником правового розвитку, який інтегрує юридико-технічний, управлінський, політичний та філософський виміри, формує рівновагу між стабільністю та динамікою, між законністю та доцільністю, забезпечуючи не лише створення нових кодексів, а й становлення культури правової державності, у межах якої влада усвідомлює себе не як носій примусу, а як суб'єкт права.

Висновок до розділу 1

Встановлено що у структурному плані муніципальне законодавство має багаторівневу архітектоніку, у межах якої кожен рівень виконує власну функцію та водночас забезпечує системну єдність нормативного простору.

1. Конституційний рівень закріплює основоположні засади місцевого самоврядування (статті 5, 7, 38, 140-146 Конституції України). Саме тут визначено базові принципи муніципальної системи: народовладдя, субсидіарність, публічність, участь громадян, баланс між автономією та відповідальністю. Конституційні норми становлять нормативний каркас усієї системи, забезпечуючи її стабільність, послідовність та правову цілісність.

2. Законодавчий рівень конкретизує конституційні приписи через закони загального та спеціального характеру, визначаючи компетенції органів та посадових осіб місцевого самоврядування, порядок їх діяльності та взаємодії з органами державної влади. Зокрема, в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», який визначає правовий статус територіальних громад, структуру та компетенцію органів, порядок формування та відповідальність посадових осіб. До цього рівня також належать закони: «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики», Європейська хартія місцевого самоврядування, Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого

самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. Сукупно вони формують функціональне ядро муніципального законодавства, що забезпечує реалізацію принципу децентралізації влади.

3. Підзаконний рівень муніципального законодавства деталізує порядок реалізації законодавчих норм, забезпечуючи їх практичне застосування та створюючи правозастосовні механізми. Цей рівень представлений постановами Кабінету Міністрів України, наказами центральних органів виконавчої влади, інструкціями, положеннями та методичними рекомендаціями, що конкретизують зміст законів і формують нормативну інфраструктуру функціонування місцевого самоврядування. Підзаконні акти мають переважно процедурно-технічний характер,

визначаючи механізми бюджетного, кадрового, організаційного, інформаційного та фінансового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. Саме цей рівень забезпечує узгодженість законодавчих приписів із практикою управлінської діяльності, перетворюючи правові норми на дієві інструменти публічного врядування.

Обґрунтовано, що муніципальне законодавство має ознаки ціннісно-нормативної системи, яка поєднує регулятивну функцію з гуманістичними орієнтирами. Воно виступає не лише технічним описом одного з інститутів публічної влади, а й правовим простором реалізації людської гідності, оскільки саме через нього здійснюється конкретизація та матеріалізація конституційного принципу народного суверенітету на місцевому рівні. Вважаємо, що подальший розвиток муніципального законодавства має відбуватися в руслі зміцнення його інтеграційного та аксіологічного потенціалу, що сприятиме підвищенню ефективності публічного управління в умовах децентралізації.

Аргументовано, що кодифікація є методологічним маркером зрілості правової системи. Вона відображає рівень правової культури нації, її здатність осмислювати право не як сукупність імперативів, а як цілісну інтелектуально-нормативну конструкцію. Держави, у яких переважає казуїстичне законодавство, тобто система нормативних актів, що виникають ситуативно без загальної концепції, залишаються, по суті, на стадії нормативного експерименту. Вони не створюють передумов для стабільності та передбачуваності правового регулювання.

Запропоновано власне тлумачення кодифікації, а саме у трьох взаємопов'язаних вимірах, які утворюють єдину методологічну рамку:

4. Юридичний вимір – як форму систематизації нормативно-правових актів, що забезпечує узгодженість і стабільність законодавства відповідно до вимог Закону України «Про правотворчу діяльність».

5. Політикоправовий вимір – як інструмент реалізації державної політики у сфері правотворчості, що узгоджується з положеннями Концепції

реформування публічного управління в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. та Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки.

6. Філософсько-ціннісний вимір – як вияв правової культури, духовного розвитку та моральної відповідальності держави перед суспільством, що співвідноситься з Концепцією розвитку юридичної освіти в Україні та принципами Європейської правової традиції, закріпленими в актах Ради Європи.

Обґрунтовано, що інкорпорація, консолідація та кодифікація не протистоять одна одній, а становлять етапи єдиного еволюційного процесу систематизації, у якому кожна наступна форма спирається на попередню, долаючи її обмеження. Такий підхід узгоджується із засадничим принципом правової послідовності, закріпленим у ст. 19 Конституції України та в проєкті Закону «Про правотворчу діяльність», де визначено необхідність методологічної наступності у нормотворенні. У системі сучасного правового розвитку ці форми виконують різні, але взаємопов'язані функції:

- інкорпорація – забезпечує інформаційну та організаційну функції, створюючи доступність і впорядкованість нормативного масиву;
- консолідація – реалізує редакційно-структурну функцію, усуваючи фрагментарність і дублювання норм;
- кодифікація – виконує концептуально-нормотворчу функцію, формуючи системну єдність і визначаючи стратегічний напрям розвитку права.

РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МУНІЦИПАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ

2.1. Особливості нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування як складової публічного управління на місцевому та регіональному рівнях

Рівень ефективності нормативно-правового забезпечення місцевого самоврядування є ключовим індикатором розвитку правової системи держави й показником реальної дієвості принципу народовладдя. Саме через систему законодавчих актів реалізується правова природа муніципальної демократії, визначаються механізми здійснення автономії територіальних громад, а також межі взаємодії та втручання державної влади у локальну сферу. Відтак муніципальне законодавство постає не лише як сукупність нормативно-правових приписів, а як інституційно-правовий каркас публічної влади, що забезпечує баланс між центром і регіонами, владою та громадою, правом і політикою.

На сучасному етапі розвитку української державності система муніципального законодавства характеризується багаторівневою, міжгалузевую та динамічною структурою. Її норми закріплено не лише у спеціальних законах, а й у Конституції України, кодексах, численних нормативно-правових актах, які регулюють фінансові, земельні, адміністративні, трудові та інші види суспільних відносин. Така нормативна багатовекторність, з одного боку, забезпечує комплексність правового регулювання, а з іншого спричиняє фрагментарність і дублювання окремих положень, породжує колізії, що ускладнюють реалізацію принципів муніципальної автономії.

В умовах триваючої політичної трансформації та реалізації реформи децентралізації особливого значення набуває питання системності та узгодженості законодавчої бази місцевого самоврядування. Відсутність

єдиної концептуальної доктрини розвитку цієї сфери призводить до нормативної неупорядкованості, коли навіть акти найвищої юридичної сили не формують цілісної правової архітекτονіки. Як справедливо зазначає О. В. Батанов, що вітчизняна юридична наука приділяє увагу проблемам муніципально-правової доктрини доволі фрагментарно та ситуативно, це безумовно негативно віддзеркалюється на процесах законотворення, практиці муніципального правокористування, експертному забезпеченні муніципальної реформи, вивченні засад місцевого самоврядування в закладах юридичної освіти [94, с. 5]. Такий стан речей ускладнює формування стійкої моделі муніципальної демократії, орієнтованої на ефективне поєднання публічних і локальних інтересів.

Теоретичне осмислення муніципального законодавства вимагає аналізу його нормативної стратифікації поділу за рівнем юридичної сили. Відповідно до цього критерію доцільно виокремити чотири рівні системи нормативного регулювання:

- перший рівень – Конституція України, що закріплює фундаментальні принципи місцевого самоврядування;
- другий рівень – закони, які визначають організаційно-правові засади функціонування муніципальної системи, а також міжнародно-правові акти, ратифіковані Верховною радою України;
- третій рівень – закони, що деталізують окремі інститути та напрями діяльності органів місцевого самоврядування;
- четвертий рівень – галузеве законодавство, яке створює нормативне середовище реалізації муніципальних повноважень у відповідних галузях.

Узгодженість між цими рівнями забезпечує системність, стабільність і внутрішню єдність муніципально-правового простору держави.

Узагальнення зазначеної нормативної стратифікації дозволяє не лише систематизувати муніципальне законодавство за формально-юридичними ознаками, а й виявити його внутрішню функціональну диференціацію. На

нашу думку, ключовим методологічним завданням у цьому контексті є чітке розмежування законів, які формують концептуальну основу місцевого самоврядування, та законів, що забезпечують інституційну конкретизацію окремих напрямів муніципальної діяльності. Відсутність такого розмежування в теорії та законодавчій практиці істотно ускладнює оцінку системності правового регулювання й сприяє виникненню нормативних колізій.

Саме тому доцільним є запровадження науково обґрунтованої класифікації законів у сфері місцевого самоврядування на базові та спеціальні, що дозволяє розкрити їх різну правову природу, функціональне призначення та місце у системі муніципального законодавства. На нашу думку, таке розмежування має не лише теоретичне, а й прикладне значення, оскільки створює передумови для підвищення якості нормотворчої діяльності та забезпечення узгодженості правового регулювання.

У зв'язку з цим у дисертації вперше класифіковано та подано авторські визначення базового і спеціального закону у сфері місцевого самоврядування, виходячи з їх системоутворюючої ролі та предметної спрямованості.

Базовий закон у сфері місцевого самоврядування – це законодавчий акт, що має загальносистемний характер, закріплює фундаментальні принципи, засади організації та функціонування місцевого самоврядування, визначає правовий статус територіальних громад і органів місцевого самоврядування, а також формує рамкові межі реалізації муніципальної автономії та взаємодії з органами державної влади.

Спеціальний закон у сфері місцевого самоврядування – це законодавчий акт, який спрямований на правове регулювання окремих інститутів, форм, процедур або напрямів діяльності органів місцевого самоврядування, конкретизує положення базового закону та забезпечує їх практичну реалізацію в межах визначеної предметної сфери.

Запропоновані визначення, на нашу думку, дозволяють чітко відмежувати системоутворюючі норми від інструментально-прикладних, а також створюють теоретичне підґрунтя для подальшого аналізу ефективності муніципального законодавства та механізмів його реалізації в умовах децентралізації.

Як справедливо наголошує К. В. Головка, питання систематизації та внутрішньої узгодженості муніципального законодавства має ключове значення для стабільності правового регулювання у сфері місцевого самоврядування. Дослідниця зазначає, що «систематизація муніципального законодавства України – це приведення до структурної та логічної впорядкованості положень національних нормативно-правових актів (Конституції України, законів України, підзаконних актів) і міжнародних договорів, які регламентують діяльність органів місцевого самоврядування» [95, с. 5-6]. Цей підхід відображає необхідність кодифікаційної єдності та концептуальної цілісності нормативної бази, оскільки лише за умови внутрішньої гармонізації норм різних рівнів можливе формування стабільної системи місцевого права. Водночас нинішній стан національної правової системи України свідчить, що вимога системності реалізується лише частково: окремі нормативні акти перебувають у взаємодії, проте не формують завершеної логіко-правової структури. Саме тому аналіз чинного законодавства у сфері місцевого самоврядування доцільно розпочинати з Конституції України, положення якої визначають первинні засади організації та функціонування муніципальної влади, задаючи методологічні орієнтири подальшого розвитку галузевого законодавства.

Базові закони у сфері місцевого самоврядування.

У системі українського законодавства Основний Закон України 1996 року посідає центральне місце як юридична та ідеологічна основа організації й функціонування місцевого самоврядування, визначаючи його однією з провідних форм реалізації народовладдя. Основний Закон не лише проголошує принцип автономії територіальних громад, а й закріплює

механізми її практичної реалізації через відповідні органи місцевого самоврядування. Так, згідно зі статтею 5 Конституції України, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в державі є народ, який здійснює владу безпосередньо або через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Це положення має концептуальне значення для розуміння природи місцевого самоврядування як самостійної форми реалізації народного суверенітету, що функціонує паралельно, а не в межах державної влади [2].

Стаття 7 Конституції України закріплює, що «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування», що відображає подвійний зміст цієї конституційної категорії: *визнання* – як юридичне підтвердження існування самоврядної публічної влади, і гарантування – як зобов'язання держави забезпечити її автономність і реальну спроможність. У такий спосіб Конституція формує концепцію дуалістичного народовладдя, у межах якої публічна влада реалізується одночасно через державні та муніципальні інституції [2].

Відповідно до частини другої статті 19 Конституції України, «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Це положення має фундаментальне значення для визначення правової природи місцевого самоврядування та меж його автономії. З одного боку, воно встановлює принцип правової визначеності й підконтрольності діяльності муніципальних органів Конституції та законам України, забезпечуючи єдність правової системи держави. З іншого боку, ця норма не заперечує, а навпаки підтверджує самостійність влади місцевого самоврядування, оскільки відповідні органи діють не як структурні підрозділи державного апарату, а як представницькі органи територіальних громад, наділені власною компетенцією, визначеною законом. Таким чином, ч. 2 ст. 19 Конституції окреслює межі автономії місцевого самоврядування через принцип

законності, який виступає гарантією проти свавілля як державної, так і муніципальної влади [2].

У свою чергу, частина друга статті 55 Конституції України встановлює, що «права і свободи людини і громадянина захищаються судом», дане положення безпосередньо поширюється і на сферу діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, надаючи кожному члену територіальної громади право на судовий захист у випадках порушення його прав рішеннями, діями чи бездіяльністю муніципальних органів. Таким чином, судовий контроль стає одним із ключових елементів системи стримувань і противаг у відносинах між державою, місцевим самоврядуванням і громадянином. У контексті місцевої демократії це положення забезпечує баланс між принципом автономії територіальних громад і верховенством права, створюючи конституційні передумови для формування правової держави, у якій діяльність будь-якого суб'єкта публічної влади підпорядкована вимогам закону.

Отже, взаємозв'язок ч. 2 ст. 19 і ч. 2 ст. 55 Конституції України відображає системну логіку конституційного регулювання публічної влади: автономія місцевого самоврядування реалізується в межах права, а її діяльність підлягає ефективному судовому контролю, що забезпечує не лише законність управлінських рішень, а й реальність конституційних гарантій прав людини та громадянина на місцевому рівні.

Важливе місце у конституційному закріпленні засад місцевого самоврядування займає розділ XI «Місцеве самоврядування» Конституції України, який визначає правовий статус територіальних громад, систему органів місцевого самоврядування, їхні повноваження, функції та форми взаємодії з органами державної влади. Зазначені положення становлять нормативний фундамент муніципальної системи, оскільки саме вони формують правову ідентичність територіальної громади як первинного суб'єкта публічної влади.

Як слушно підкреслює Н. В. Мішина, «розділ XI Конституції України міститься не лише нормативна конструкція місцевого самоврядування, а й ціннісна програма демократичного розвитку держави» [96, с. 88]. Це положення вказує, що конституційний рівень правового регулювання місцевого самоврядування не обмежується формальним визначенням його інституційної структури, а охоплює систему демократичних принципів, які забезпечують реальну участь громадян у здійсненні публічної влади на місцях. Таким чином, розділ XI Конституції України виступає не лише правовим орієнтиром для поточного законодавства, а й концептуальним стрижнем усієї системи муніципального права, що визначає засадничі напрями розвитку українського муніципалізму.

Конституція України закріплює низку фундаментальних принципів, які визначають сутність, межі та спрямованість місцевого самоврядування: участь громади у вирішенні питань місцевого значення, субсидіарність, публічну відповідальність, правову визначеність, організаційну та фінансово-економічну самостійність. Принцип субсидіарності, відображений у статтях 5 та 140 Конституції України [2], кореспондує з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування (1985 р.), ратифікованої Україною у 1997 році [28], що свідчить про орієнтацію вітчизняної муніципальної моделі на європейські стандарти публічного управління. Як наголошує В. В. Корчак, «принцип субсидіарності виступає як частина своєрідного механізму стримувань наднаціональних органів, але одночасно сприяє розвитку і зміцненню інтеграції» [97, с. 218].

Таким чином, конституційна модель місцевого самоврядування в Україні поєднує національні традиції громадського самоврядування з європейськими цінностями децентралізації, автономності та субсидіарності, створюючи правові передумови для демократичного врядування на місцевому рівні.

Водночас у конституційних положеннях виявляється низка структурно-функціональних прогалин, які істотно впливають на ефективність

муніципального регулювання. Насамперед, Конституція України не визначає чітких меж між виконавчими повноваженнями держави та органів місцевого самоврядування, що створює підґрунтя для конфліктів компетенцій і перехрещення функцій. Відсутність конституційно встановленого механізму вертикальної координації між базовим, районним і обласним рівнями самоврядування призводить до формування ієрархічної асиметрії, унаслідок якої громади нижчого рівня залишаються залежними від рішень органів місцевого самоврядування районного та обласного рівнів, а також органів державної виконавчої влади.

Суттєвою проблемою є також недостатня конкретизація фінансово-економічних засад місцевого самоврядування. Конституція гарантує самостійність місцевих бюджетів і право комунальної власності, проте не закріплює засад ефективних механізмів перерозподілу доходів і забезпечення фінансової рівності громад. Як слушно зазначено в науковому дослідженні, що деякі аспекти фінансової децентралізації в Україні мають декларативний характер, а фінансова спроможність більшості місцевих бюджетів залишається обмеженою [98, с. 114].

Крім того, Конституція України не передбачає ефективних інструментів громадського контролю за діяльністю місцевих рад і їхніх виконавчих органів. Відсутність чітко визначених процедур відкликання посадових осіб, звітування, громадських слухань і механізмів публічного нагляду істотно обмежує практичну реалізацію принципів підзвітності та публічної відповідальності органів місцевого самоврядування перед територіальними громадами.

Україна стоїть на шляху демократичних трансформацій і поступово будує сильне та активне громадянське суспільство. Залучення громадян до управління на місцевому рівні є не лише питанням правової форми, а питанням культури і звички участі. Це спостереження акцентує на тому, що інституційно-структурні зміни, передбачені Конституцією, повинні супроводжуватися формуванням процедурно-демократичної культури

взаємодії влади і громадян. Без належного розвитку практик громадської участі конституційні засади місцевого самоврядування залишаються декларативними, а потенціал демократичного врядування на місцевому рівні – нереалізованим.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що конституційні норми України створили концептуальний базис для становлення національного муніципального права, проте цей базис має переважно декларативний і неповний характер. Вони визначили ідеологічні, організаційні та правові рамки місцевого самоврядування, однак не забезпечили його інструментальної реалізації в повному обсязі. Саме тому подальший розвиток системи законодавства про місцеве самоврядування має бути спрямований на деталізацію конституційних принципів у базових законах, заповнення нормативних прогалів, усунення колізій та створення дієвих механізмів реалізації автономії територіальних громад.

Якщо Конституція України закладає аксіологічні та структурні основи місцевого самоврядування, то система його практичної реалізації формується на рівні базових законів, які конкретизують конституційні положення, створюючи нормативну модель функціонування територіальних громад, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб. Саме ці нормативно-правові акти забезпечують інституційну сталість муніципальної системи, визначають взаємозв'язки між органами публічної влади на місцевому рівні, регламентують питання компетенції, процедур, відповідальності та матеріально-фінансового забезпечення. Сукупно вони становлять другий рівень масиву правових норм про місцеве самоврядування, який слугує проміжною ланкою між конституційними засадами й галузевими нормативними актами.

Центральне місце серед цих актів посідає Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року, який фактично започаткував процес кодифікації правових засад організації влади на місцях у пострадянський період [1]. Його прийняття стало ключовим етапом

інституційного впорядкування системи місцевого самоврядування, адже закон уперше визначив місцеве самоврядування як гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади – жителів села, селища чи міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. У межах цього підходу територіальна громада визнається первинним суб'єктом місцевого самоврядування, а місцеві ради – органами, що діють від її імені та в її інтересах.

Таким чином, Закон 1997 року став нормативною віссю, навколо якої вибудовується сучасна система муніципального управління, забезпечуючи зв'язок між конституційними нормами та практикою місцевого врядування, і водночас – відправною точкою для подальшого вдосконалення законодавчої бази у сфері місцевої демократії.

У статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» система місцевого самоврядування має інтегративно-вертикальний характер, оскільки поєднує різні рівні муніципальної влади на основі принципу субсидіарності. У цьому контексті законодавець визначає, що місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами безпосередньо або через органи, які вони утворюють, – сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи. Водночас її практична реалізація залишається суперечливою через неузгодженість компетенцій між рівнями рад і відсутність єдиної муніципально-управлінської вертикалі, що зумовлює дублювання функцій і порушення принципу ефективного розподілу повноважень.

Аналіз положень цього Закону засвідчує, що, попри нормативне закріплення принципу самостійності місцевого самоврядування (ст. 4), у ньому передбачено значний обсяг делегованих державою повноважень, виконання яких перебуває під контролем місцевих державних адміністрацій. Така ситуація формує подвійну підпорядкованість виконавчих органів місцевих рад – одночасно громаді та державі, що фактично нівелює ідею

муніципальної автономності та звужує сферу самостійного ухвалення рішень територіальними громадами.

Аналіз сучасної моделі місцевого самоврядування в Україні свідчить про наявність структурного розриву між конституційно закріпленою автономією територіальних громад і практичними механізмами реалізації їх повноважень. Дослідження у сфері децентралізації відзначають, що функціонування органів місцевого самоврядування відбувається у постійній взаємодії з місцевими державними адміністраціями як складовими системи виконавчої влади, що об'єктивно формує адміністративну опосередкованість їх діяльності [99, с. 16]. За таких умов автономія має переважно нормативний характер, тоді як реальна спроможність громад значною мірою залежить від державних управлінських механізмів, що уповільнює розвиток локальної демократії та знижує ефективність публічного управління на місцях.

Насамкінець варто зауважити, що в чинному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» міститься значна кількість матеріальних норм, які не мають належного процедурного забезпечення, що істотно знижує їхню практичну ефективність. Така нормативна асиметрія між змістовними положеннями і процесуальними механізмами реалізації ставить під ризик фактичну дієвість багатьох задекларованих норм.

Окремо потрібно звернути увагу на повноваженні органів місцевого самоврядування щодо створення спеціального муніципального правоохоронного органу – муніципальної поліції (муніципальної варти), на який доцільно покласти функції забезпечення виконання рішень органів місцевого самоврядування, підтримання громадського порядку, охорони комунальної власності та контролю за благоустроєм територій. Такий орган має також здійснювати взаємодію з центрами надання адміністративних послуг, що сприятиме підвищенню ефективності реалізації делегованих повноважень і забезпеченню нормальної життєдіяльності громади на основі принципів відкритості, законності та субсидіарності.

Отже, модернізація законодавства про місцеве самоврядування вимагає не лише уточнення компетенцій і процедур, а й створення дієвої інституційної інфраструктури муніципального управління, здатної реалізувати конституційні принципи автономії, публічності та відповідальності органів місцевого самоврядування перед громадою.

Прикладом недієвості окремих положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» може слугувати питання місцевих референдумів, яке вже тривалий час залишається у сфері нормативної невизначеності. Наразі в Україні фактично діють лише норми Конституції України статті 38, 69 та 140 [2], а також статті 7 і 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1], які проголошують право територіальних громад на проведення місцевих референдумів і визначають їх як одну з форм безпосереднього волевиявлення громадян.

Спеціальне законодавство у сфері місцевого самоврядування.

Водночас спеціальне законодавство, що регулює порядок організації та проведення місцевих референдумів, відсутнє. Після втрати чинності Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. № 1286-ХІІ та ухвалення у 2012 р. Закону України «Про всеукраїнський референдум» [100], який не містив положень про місцевий рівень, питання організації місцевих референдумів залишилося поза сферою правового регулювання.

Унаслідок цього територіальні громади позбавлені можливостей реалізувати своє конституційне право на безпосередню участь у вирішенні питань місцевого значення, що суперечить як принципам демократії участі, так і положенням Європейської хартії місцевого самоврядування [28].

Розробка такого законопроектного має передбачати чіткі процедури ініціювання, підготовки, проведення та визнання результатів місцевих референдумів, визначення суб'єктів участі та механізмів контролю за дотриманням законності, рівності й прозорості. Упровадження цього нормативного акта стане вагомим кроком у реалізації конституційних

принципів народовладдя й наблизить українську модель місцевого самоврядування до європейських стандартів партисипативної демократії.

Водночас Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» має беззаперечне значення як базовий правовий акт муніципальної демократії. Саме на його положеннях ґрунтується формування системи інших законів, які деталізують окремі інститути місцевого самоврядування. Зокрема, Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. № 2493-III [5] визначає правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування, закріплює принципи професійності, доброчесності, політичної нейтральності та підзвітності громаді. Цей акт відіграє ключову роль у формуванні кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування, проте містить низку суттєвих недоліків, зокрема розмитість критеріїв добору кадрів, відсутність дієвих механізмів оцінювання результативності та обмежені інструменти відповідальності посадових осіб.

Разом з тим, у законодавчому полі України склалася унікальна правова ситуація, коли існують два прийнятих Закони України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Перший із них чинний закон 2001 року [5], другий новий Закон України від 4 серпня 2023 р. № 3320-IX [101], який прийнято, але він ще не введений у дію. Така ситуація породжує стан правової невизначеності, що несумісний із вимогами частини другої статті 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені законом [2].

Коли один закон є чинним, а інший уже прийнятий, але невідомо, коли він набуде чинності і чи не буде змінений до моменту введення, посадові особи органів місцевого самоврядування втрачають можливість прогнозувати стабільність правового регулювання своєї служби. Це створює ризики для кадрової політики, планування бюджетних видатків і забезпечення безперервності публічної служби.

У демократичній державі така ситуація може розцінюватися як порушення принципів стабільності та послідовності законодавчої політики, що є складовими принципу належного врядування. Прийняття нового закону без визначеного механізму його введення в дію, без узгодження з чинною системою нормативних актів або без своєчасного ухвалення підзаконних актів знижує ефективність правозастосування, підриває довіру до парламенту як єдиного законодавчого органу та створює враження політичної нестабільності.

Крім того, така правова ситуація порушує принцип правової стабільності, який є складовою верховенства права. Демократична держава повинна гарантувати громадянам і службовцям сталість правового середовища. Коли закон прийнято, але він тривалий час не набирає чинності, це породжує подвійні очікування – одні органи готуються до запровадження нових норм, інші продовжують діяти за старими. У результаті виникає неузгодженість управлінських практик, що негативно позначається на єдності муніципальної служби, ефективності кадрового управління й спроможності місцевого самоврядування виконувати свої публічні функції на належному рівні.

Насамкінець слід зазначити, що затримка введення в дію нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [101] може свідчити про відсутність готовності держави забезпечити його практичну реалізацію, що суперечить демократичному принципу відповідальності влади перед суспільством. У країнах розвиненої європейської демократії подібна ситуація вважається недопустимою, адже законодавча влада має ухвалювати лише ті акти, які реально можуть бути впроваджені, а не створювати «законодавчі очікування» без практичних наслідків. Така практика підриває довіру громадян до державних інституцій і знижує передбачуваність правового регулювання у сфері публічної служби.

Важливе місце у сучасній системі правового регулювання місцевого самоврядування посідає ще один базовий Закон України «Про добровільне

об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII [20], який став нормативним підґрунтям реалізації реформи децентралізації. Його прийняття відкрило новий етап розвитку місцевого самоврядування, заклавши правові та організаційні основи формування спроможних територіальних громад і створення умов для ефективного муніципального управління.

Уперше в національному законодавстві було закріплено дефініцію «спроможна територіальна громада», під якою розуміється громада, що володіє достатніми ресурсами, розвиненою інфраструктурою, управлінським і кадровим потенціалом для самостійного здійснення власних і делегованих повноважень [102]. У такий спосіб закон заклав концептуальні засади переходу від адміністративно-територіальної до функціонально-спроможної моделі місцевого самоврядування, зорієнтованої на ефективність управління, фінансову автономність і наближення публічних послуг до громадян.

Водночас, як засвідчує практика впровадження децентралізаційної реформи, процес об'єднання територіальних громад супроводжувався значними правовими, фінансовими та організаційними суперечностями. Закон не передбачив чітких процедур узгодження інтересів між громадами, що об'єднуються, не визначив механізмів компенсації у випадках територіальних або майнових втрат, а також не встановив стабільної моделі фінансового вирівнювання. Як результат, замість гармонійного укрупнення територій відбулося переважно механічне приєднання, що в низці регіонів призвело до появи так званих «адміністративних анклавів» територій, позбавлених достатньої економічної бази для самостійного функціонування.

Варто зазначити, що сам Закон визначив лише загальні правові рамки консолідації місцевого самоврядування, тоді як механізми його реалізації залишилися фрагментарними і розпороченими між підзаконними актами Кабінету Міністрів України (зокрема, Постановою № 214 від 8 квітня 2015 р. «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад») [102] та методичними рекомендаціями Міністерства розвитку

громад, територій та інфраструктури України [103]. Це зумовило нормативну неоднорідність і територіальну асиметрію процесу об'єднання, коли частина громад здобула реальну спроможність, тоді як інші залишилися фінансово залежними від державних субвенцій.

З позицій доктрини муніципального права така ситуація свідчить про неповноту правового механізму децентралізації, що не забезпечив належного балансу між свободою громад і уніфікацією правових умов їхнього функціонування. Це, у свою чергу, підкреслює необхідність подальшої кодифікації законодавства про місцеве самоврядування з метою усунення суперечностей між нормами законів і підзаконних актів, підвищення рівня правової визначеності та ефективності територіальної організації влади в Україні.

Окреме місце у системі базових актів законодавства про місцеве самоврядування посідає Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. № 93-IV [104], який закріплює правовий статус, права, обов'язки, гарантії діяльності та відповідальність депутатів місцевих рад. Цей Закон визначає депутатів як представників територіальної громади, що здійснюють свої повноваження на засадах вільного мандата, поєднуючи елементи представницької демократії з безпосереднім зв'язком із виборцями.

Попри наявність чітких загальних положень щодо реалізації депутатських повноважень, Закон має низку суттєвих недоліків як нормативного, так і практичного характеру. Насамперед це стосується неефективності механізмів депутатської відповідальності перед виборцями. Формально такий механізм передбачено у розділі V «Відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою», який визначає підстави, процедуру та порядок прийняття рішення про відкликання. Проте на практиці цей інститут майже не застосовується, оскільки законодавство не забезпечує чіткого процедурного алгоритму реалізації народної ініціативи, не визначає орган, відповідальний за ініціювання та проведення зборів виборців, і не

встановлює процесуальні гарантії дотримання принципів змагальності та справедливості.

Система депутатської відповідальності на місцевому рівні в Україні характеризується обмеженою ефективністю практичної реалізації. Попри нормативне закріплення механізмів підзвітності, зокрема права територіальної громади ініціювати відкликання депутата, їх застосування ускладнюється багатоступеневими процедурними вимогами та суттєвою роллю партійних структур у відповідних процесах. У наукових дослідженнях наголошується, що така модель відповідальності зберігає значною мірою формалізований характер, оскільки реальний вплив виборців на діяльність обраних представників є обмеженим. Зокрема, Т. М. Тарасенко, аналізуючи розвиток політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні, звертає увагу на декларативність окремих інструментів контролю громади за депутатами та залежність їх реалізації від політичних чинників [105, с. 101–102].

Крім того, Закон не врегульовує питання внутрішньої етики депутатської діяльності, запобігання конфлікту інтересів та забезпечення підзвітності перед територіальною громадою в межах міжвиборчого періоду. Недостатньо чітко визначені також наслідки систематичного невиконання депутатом обов'язків, зокрема участі у засіданнях ради, роботі постійних комісій або здійсненні звітності перед виборцями. Усе це свідчить про необхідність модернізації правового регулювання статусу депутатів місцевих рад, яка має передбачати спрощення процедур відкликання, розширення інструментів громадського контролю та посилення принципу підзвітності та політичної відповідальності представників місцевих рад перед громадою.

Залишається невирішеним питання щодо визначення правової природи статусу депутата місцевої ради, який відповідно до чинного Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. № 93-IV [104] є представником територіальної громади та водночас суб'єктом здійснення публічної влади. Однак у чинному законодавстві досі не розмежовано статус

депутата як представника громади і як носія владних повноважень, що створює нормативну невизначеність щодо обсягу його правових обов'язків. Зокрема, залишається відкритим питання, чи зобов'язані депутати, реалізуючи свої повноваження на виборчих округах, дотримуватися вимог частини другої статті 19 Конституції України, згідно з якою органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи повинні діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені законом [2].

Ця проблема безпосередньо пов'язана з особливостями законодавчого визначення статусу депутатів і місцевих рад. Так, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] визначає колегіальну природу місцевих рад і їхню виключну компетенцію, що реалізується колективно через ухвалення рішень більшістю голосів. Водночас Закон «Про статус депутатів місцевих рад» містить низку норм, які припускають індивідуальне здійснення повноважень депутатом, зокрема через депутатські запити, звернення, доручення, звіти перед виборцями або участь у перевірях діяльності виконавчих органів і підприємств комунальної власності (ст. 15–17, 21, 22) [104].

Це, у свою чергу, створює юридичну колізію між принципом колегіальності ухвалення рішень і персональними формами депутатського впливу, оскільки депутат, діючи індивідуально, фактично здійснює контрольні чи розпорядчі функції, що можуть виходити за межі його представницьких повноважень. Подібна ситуація суперечить класичним засадам муніципального парламентаризму, за яким депутат не є самостійним суб'єктом владних рішень, а лише складовою колегіального органу – ради.

Загалом, аналіз базових законів у сфері місцевого самоврядування – Конституції України [2], Законів «Про місцеве самоврядування в Україні» [1], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [20], і «Про статус депутатів місцевих рад» [104] засвідчує, що вони виконують функцію нормативного фундаменту муніципальної системи, проте не забезпечують

внутрішньої системності та концептуальної єдності. Відсутність єдиного законодавчого підходу, дублювання повноважень між рівнями управління, термінологічна невизначеність і нестача координаційних механізмів призводять до того, що муніципальне законодавство функціонує як сукупність паралельних правових режимів, а не як цілісний нормативний комплекс.

Одним із ключових актів спеціального рівня муніципального законодавства є Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. № 2625-III [16], ухвалення якого стало результатом потреби легалізації та нормативного закріплення форм безпосередньої демократії на локальному рівні. Закон визначає правові засади створення, організації та діяльності органів самоорганізації населення (ОСН), що функціонують у межах сіл, селищ, мікрорайонів, кварталів, будинків тощо, забезпечуючи інституціалізацію громадянської участі у вирішенні питань місцевого значення. Як слушно зазначає Т. В. Стешенко, «органи самоорганізації населення вважаються одним із способів реалізації локальної демократії та практичним втіленням положень статті 5 Конституції України, яка передбачає, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» [106, с. 108].

Юридична природа ОСН є унікальною для української системи публічного управління, оскільки вони становлять гібридну форму публічних інституцій одночасно елементи громадянського суспільства і складову структури місцевого самоврядування. Згідно з чинним законодавством, «орган самоорганізації населення – представницький орган, що створюється жителями, які на законних підставах проживають на відповідній території, для вирішення завдань, передбачених Законом України «Про органи самоорганізації населення»» [16]. Таке визначення узгоджується з положеннями статті 140 Конституції України, яка визнає право громадян самостійно вирішувати питання місцевого значення безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування [2].

Разом із тим чинний Закон має обмежений компетенційний потенціал. Відповідно до статті 15, повноваження органів самоорганізації населення є переважно делегованими, тобто вони здійснюють лише ті функції, які передаються їм місцевими радами. Це істотно знижує рівень їхньої самостійності та ініціативності, перетворюючи ОСН на «нижню ланку муніципальної бюрократії», а не на ефективний інструмент самоорганізації громади. У низці наукових праць зазначено, що правове регулювання діяльності органів самоорганізації населення в Україні є фрагментарним і не забезпечує належного рівня автономності, з огляду на неузгодженість процедур передачі повноважень між місцевими радами та самими ОСН, що, як наслідок, потребує системного оновлення законодавства [107, с. 319-320].

Наведене свідчить про необхідність глибокого оновлення законодавчого забезпечення діяльності ОСН відповідно до сучасних інтеграційних процесів і європейських стандартів локальної демократії. Доцільним є розширення компетенції ОСН, упровадження муніципальних грантів і механізмів партисипативного бюджетування, а також створення правових умов для прямої участі громадян у розподілі місцевих бюджетних ресурсів. Такий підхід узгоджується з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування [28] та Рекомендацій Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи № 455 (2020) «Про участь громадян у публічному управлінні на місцевому рівні» [108], які наголошують, що держава має гарантувати інституційні можливості участі громадян у прийнятті рішень. Також варто додати, що Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади (2009) [66], передбачає чіткі процедури консультування місцевих референдумів та інших форм місцевої демократії. Однак Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» [109], який передбачав чіткі процедури реалізації права громадян на місцеві референдуми втратив чинність ще у 2012 році, а нового досі не прийнято. Реалізація цих принципів сприятиме поглибленню демократії участі,

підвищенню прозорості муніципального управління та формуванню стійких громадянських практик у межах територіальних громад України.

Наступним елементом спеціального муніципального законодавства є Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. № 401-XIV [110], який визначає особливості правового статусу столиці держави. Його положення мають подвійний нормативний характер з одного боку, вони конкретизують загальні принципи місцевого самоврядування, закріплені в Конституції України та Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», з іншого встановлюють спеціальний адміністративно-правовий режим організації та функціонування міста як столиці держави.

Київ одночасно виступає як муніципальне утворення та як адміністративно-політичний центр держави, що формує унікальну модель «столичної дуальності». Правовий статус Києва є особливим, оскільки він одночасно виконує функції органу місцевого самоврядування та центру державного управління, що об'єктивно створює складну систему розмежування повноважень між владними рівнями».

Відповідно до статті 6 цього Закону, Київська міська рада здійснює функції місцевого самоврядування, тоді як Київська міська державна адміністрація (КМДА) реалізує завдання виконавчої влади на території міста. На практиці це породжує конфлікт компетенцій між Київським міським головою, головою КМДА та Київською міською радою, оскільки законодавство не встановлює чіткої процедури координації між цими суб'єктами публічної влади. Як справедливо підкреслює Т. О. Кулик, столичне управління в Україні є зоною перманентного правового дуалізму, де два суб'єкти публічної влади претендують на одну й ту саму компетенцію [111, с. 120].

Така колізійність негативно позначається на реалізації принципу муніципальної автономії та створює винятковий правовий режим столиці, не передбачений Конституцією України. Це призводить до порушення

системності у вертикалі публічного управління та посилення впливу центральних органів виконавчої влади на муніципальні рішення.

Європейський досвід функціонування столиць – Парижа, Берліна, Варшави – демонструє, що особливий статус міста-столиці може ефективно діяти лише за умови чіткої ієрархії владних повноважень і прозорій системи розмежування компетенцій між органами державної та місцевої влади [112]. У Франції, наприклад, міський голова Парижа одночасно очолює виконавчий орган муніципальної влади, а представник держави – префект – здійснює нагляд за дотриманням законності, що забезпечує інституційний баланс між автономією та контролем.

На наш погляд, із прийняттям Муніципального кодексу України доцільно було б окремим розділом «Особливості функціонування місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі», у межах якого комплексно врегулювати правові, організаційні та інституційні особливості здійснення місцевого самоврядування в містах зі спеціальним статусом. Такий підхід дозволяє забезпечити системність правового регулювання управління містом Києвом і містом Севастополем як невід’ємними складовими території України, відійти від фрагментарного визначення окремих посадових статусів (зокрема Київського міського голови) та гармонізувати принципи муніципальної автономії з механізмами державного контролю за реалізацією стратегічних, оборонних та інших загальнонаціональних функцій.

Окремої уваги в межах зазначеного розділу потребує визначення особливостей реалізації місцевого самоврядування в місті Севастополі з урахуванням тимчасової окупації частини території України. Закріплення у Муніципальному кодексі України спеціальних перехідних положень щодо здійснення повноважень органів місцевого самоврядування міста Севастополя дозволить зберегти безперервність муніципально-правового регулювання, забезпечити правову визначеність статусу територіальної громади та створити нормативні передумови для відновлення повноцінного місцевого самоврядування після деокупації.

Реалізація такого підходу сприятиме усуненню дуалізму у правовому статусі столиці України та міста Севастополя, закріпленню єдиної моделі взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а також посиленню демократичних засад управління містами як політичними, адміністративними, культурними та стратегічними центрами держави.

Важливою складовою системи актів законодавства про місцеве самоврядування є також Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV [14], який визначає правовий статус державних адміністрацій на місцях та їхню взаємодію з органами місцевого самоврядування. Його ухвалення було спрямоване на впорядкування системи виконавчої влади в регіонах, однак одночасно спричинило низку правових колізій.

Згідно із законодавством, місцеві державні адміністрації є органами виконавчої влади, що представляють державу на відповідних територіях, але водночас вони виконують координаційні функції щодо діяльності органів місцевого самоврядування у сфері реалізації делегованих повноважень. Поєднання в одному суб'єкті публічної влади функцій державного контролю та координування діяльності органів місцевого самоврядування суперечить принципу розмежування влад, оскільки порушує інституційну відокремленість владних функцій та підриває систему стримувань і противаг. Конституційний Суд України наголосив, що принцип поділу влади передбачає функціональне розмежування повноважень та недопустимість концентрації взаємоконтрольних повноважень в одному органі [113].

Науковий аналіз свідчить, що подібна ситуація є наслідком відсутності чітко визначеної конституційної межі між місцевим самоврядуванням і державною виконавчою владою. У результаті сформувалася змішана модель управління, у якій елементи централізму переважають над принципами самоврядності, що фактично позбавляє територіальні громади реальної управлінської самостійності. Закон не встановлює ефективного механізму взаємної відповідальності між органами державної виконавчої влади на

місцях та органами місцевого самоврядування, а також не конкретизує процедур контролю за виконанням делегованих повноважень. Це створює підґрунтя для надмірного втручання держави у справи громад, що суперечить як положенням Конституції України [2].

Варто також зауважити на розбіжності між нормами Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] та Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [14], які зумовлюють неоднозначність у розмежуванні повноважень. Так, згідно зі статтею 71 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», органи та посадові особи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження. Водночас чинна Постанова Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 р. № 339 «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» [114] наділяє місцеві державні адміністрації контрольною функцією щодо діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема через проведення перевірок роботи виконавчих органів сільських, селищних і міських рад.

Більше того, відповідно до пункту 7 цієї Постанови, якщо сільський, селищний чи міський голова не забезпечує здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади або перешкоджає здійсненню контролю за їх виконанням, орган, що здійснює контроль, може порушити питання про відповідальність голови у встановленому порядку. Таке правове положення створює передумови для порушення принципу автономії місцевого самоврядування, адже органи державної виконавчої влади отримують інструменти впливу, які виходять за межі координації та перетворюються на форму адміністративного підпорядкування. Це суперечить принципам Європейської хартії місцевого самоврядування [28], відповідно до якої державний нагляд за місцевими органами має обмежуватися лише перевіркою законності їхніх рішень, а не доцільності.

Значущим кроком у розвитку спеціального муніципального законодавства став також Закон України «Про адміністративну процедуру»

від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX, який набрав чинності 15 грудня 2023 р. [115]. Незважаючи на те, що його предмет правового регулювання виходить за сферу місцевого самоврядування, його ухвалення стало етапом модернізації управлінського процесу в органах публічної влади, зокрема в органах місцевого самоврядування. Закон уперше на законодавчому рівні визначив поняття «адміністративний акт» як «рішення або юридично значущу дію індивідуального характеру, прийняте (вчинену) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямовану) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб)».

Прийняття цього Закону є важливим кроком до впровадження європейських стандартів належного врядування (good governance), який закріплює основоположні принципи адміністративного процесу – пропорційності, неупередженості, обґрунтованості, законності, своєчасності, добросовісності та прозорості прийняття управлінських рішень. Закон покладає на органи місцевого самоврядування обов'язок мотивувати адміністративні акти, інформувати громадян про їх ухвалення, забезпечувати право на їх оскарження та перегляд, а також дотримуватися процедурних гарантій прав особи. Це свідчить про трансформацію командно-адміністративної моделі публічного управління у сервісно-орієнтовану, що відповідає сучасним тенденціям демократичного врядування в Європейському Союзі.

Водночас, попри очевидні переваги, у положеннях Закону України «Про адміністративну процедуру» наявні суттєві проблемні аспекти. Насамперед документ не містить чітко врегульованих норм щодо внутрішнього адміністративного перегляду актів у системі місцевого самоврядування, що створює ризик надмірного навантаження на судову систему та фактичної відсутності внутрішнього контролю за правомірністю управлінських рішень. Крім того, у Законі не передбачено персональної

відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування за ухвалення неправомірних чи свавільних адміністративних актів.

З огляду на це, доцільним видається розроблення підзаконних процедурних актів, які б деталізували порядок підготовки, реєстрації, перегляду, виконання та оскарження адміністративних актів на муніципальному рівні. Такі нормативи мали б на меті забезпечити єдність управлінської практики, підвищити правову визначеність і посилити рівень юридичної відповідальності посадових осіб, формуючи цілісну систему належного муніципального врядування.

Функціонування системи місцевого самоврядування в Україні неможливо розглядати виключно крізь призму спеціальних законів, оскільки муніципальна діяльність за своєю природою є міжгалузевим явищем, що поєднує елементи конституційного, адміністративного, фінансового, земельного та соціального права. Саме тому важливим аспектом аналізу сучасного стану правового регулювання виступає вивчення галузевого законодавства, яке створює економічні, фінансові, земельні, адміністративні та соціально-правові умови для реалізації місцевої політики. Ці нормативно-правові масиви формують не лише матеріальну основу муніципалітетів, а й процедурний каркас їхньої діяльності, визначаючи межі автономії територіальних громад у різних сферах життєдіяльності.

Одним із ключових елементів галузевого забезпечення місцевого самоврядування є Бюджетний кодекс України [24], який регламентує засади функціонування бюджетної системи, порядок формування, розподілу та використання коштів місцевих бюджетів. Саме через бюджетну систему реалізується принцип фінансової самостійності територіальних громад, закріплений у статтях 142–143 Конституції України [2]. Водночас Кодекс визначає, що місцеві бюджети є самостійними лише в межах державної бюджетної політики, оскільки переважна частина їхніх доходів формується за рахунок міжбюджетних трансфертів і субвенцій з державного бюджету [24]. Це свідчить, що попри нормативне закріплення фінансової автономії,

фактична реалізація бюджетної самостійності територіальних громад залишається обмеженою рамками централізованої моделі фінансового управління.

Як зазначає І. О. Луніна, характерною рисою української моделі міжбюджетних відносин залишається суттєва залежність місцевих бюджетів від трансфертів із державного бюджету, що свідчить про збереження вертикальної фіскальної диспропорції та обмежує рівень фінансової самостійності органів місцевого самоврядування [116, с. 200-206].

Науковий аналіз дає підстави стверджувати, що така ситуація є наслідком історичної інерції централізованої моделі бюджетного процесу, успадкованої від радянської адміністративно-командної системи. Попри тривалі спроби реформування фінансової децентралізації, місцеві органи влади залишаються переважно фінансовими реципієнтами, а не повноцінними суб'єктами економічної політики. Показовим у цьому контексті є механізм дотацій вирівнювання, який, попри декларовану мету зменшення міжрегіональних дисбалансів, на практиці часто призводить до «вирівнювання донизу», позбавляючи громади стимулів до нарощування власного фінансового потенціалу.

Як зазначає Н. Парижак, що існуюча система міжбюджетних трансфертів не стимулює органи місцевого самоврядування до розширення дохідної бази, а навпаки закріплює їхню залежність від державного бюджету» [117, с. 60-61]. На наш погляд, необхідним є перехід до моделі стимулюючого фінансового вирівнювання, коли територіальні громади, що демонструють ефективне управління ресурсами, отримують додаткові гранти розвитку або податкові пільги. Це сприятиме формуванню конкурентного середовища між громадами та посиленню їх фінансової самодостатності.

Не менш значущу роль у системі фінансового забезпечення відіграє Податковий кодекс України [23], який визначає джерела формування доходів місцевих бюджетів. Незважаючи на закріплення за місцевими радами права встановлювати місцеві податки і збори (ст. 10, 12), обсяг їх податкової

дискреції залишається нормативно обмеженим, оскільки основні елементи податкової бази та граничні параметри оподаткування визначаються на загальнодержавному рівні. У сучасних дослідженнях наголошується, що вузькість бази місцевого оподаткування, нестабільність податкового законодавства та проблеми адміністрування знижують ефективність реалізації фіскальних повноважень органів місцевого самоврядування та обмежують рівень їх податкової автономії [118, с. 4-5].

Важливе місце у системі галузевого забезпечення посідає Земельний кодекс України, який регламентує правовий режим земель комунальної власності, порядок їх використання, передачі, оренди та контролю. Земля в межах територіальної громади виступає не лише матеріальною базою, а й символом локального суверенітету та елементом правової ідентичності громади. Попри це, правовий механізм управління землями комунальної власності залишається суперечливим і недостатньо ефективним. Так, стаття 12 Земельного кодексу України закріплює компетенцію місцевих рад щодо розпорядження земельними ресурсами, однак на практиці їхні повноваження часто звужуються втручанням місцевих державних адміністрацій, що суперечить принципам самоврядності та субсидіарності [119].

Як підкреслює А. Л. Правдюк, територіальні громади були фактично позбавлені повноважень управляти землями за межами місцевих пунктів, що суперечить конституційним гарантіям права власності на землю [120, с. 136]. Такий підхід є проявом централізованої управлінської моделі, яка не відповідає європейським стандартам муніципальної автономії та суперечить духу децентралізаційної реформи.

Крім того, земельні відносини на місцевому рівні часто характеризуються колізіями між нормами Земельного та Бюджетного кодексів України. Зокрема, різне трактування порядку зарахування коштів від продажу земель комунальної власності ускладнює їх використання в місцевих бюджетах. Існуюча нормативно-правова база щодо управління

землями комунальної власності не створює цілісного механізму розпорядження і адміністрування таких земель, що ускладнює прозоре та ефективне використання земельних ресурсів як джерела місцевих надходжень. Зокрема, в аналітичних матеріалах відзначається надмірна концентрація повноважень у центральних органах та відсутність чітких процедур передачі і торгів прав на землі комунальної власності, що підвищує корупційні ризики і зменшує доходи громад [121, с. 13-16]. У зв'язку з цим необхідним є комплексне оновлення земельного законодавства з урахуванням публічно-правової природи муніципальної власності та її органічного зв'язку з економічною основою місцевого самоврядування.

Суттєве значення у забезпеченні законності діяльності муніципалітетів має Кодекс України про адміністративні правопорушення, який визначає підстави відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, порядок розгляду справ та механізми притягнення до адміністративної відповідальності. Наявність спеціальних статей, що передбачають покарання за порушення правил благоустрою, землекористування, екологічних вимог, свідчить про зростання ролі органів місцевого самоврядування як адміністративно-юрисдикційних суб'єктів, які здійснюють контрольні функції у межах власної компетенції [122].

Частина 1 статті 5 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає, що «сільські, селищні, міські, обласні ради мають право приймати в межах, що визначаються законами, рішення з питань боротьби зі стихійним лихом і епідеміями, які передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність, а також рішення з питань боротьби з епізоотіями, за порушення яких відповідальність встановлено статтею 107 цього Кодексу» [122].

Однак зазначена норма не узгоджується з пунктом 22 статті 92 Конституції України, відповідно до якого «виключно законами України визначаються діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них» [2].

У такій редакції КУпАП фактично наділяє органи місцевого самоврядування нормотворчими повноваженнями у сфері встановлення адміністративної відповідальності, що суперечить конституційному принципу виключної компетенції парламенту у кримінально-деліктній сфері. Дана невідповідність має як матеріально-правовий, так і конституційно-правовий характер, оскільки створює підґрунтя для прийняття локальних актів, які фактично встановлюють санкції без делегування Верховною Радою відповідних повноважень.

У науковій літературі справедливо зазначається, що подібна конструкція норми має історичне походження, адже у радянській правовій системі місцеві ради дійсно могли запроваджувати адміністративні стягнення за порушення рішень, ухвалених у межах локального громадського регулювання [123, с. 79-81]. Однак у сучасній правовій системі, заснованій на принципі верховенства права, такий підхід є неприпустимим, оскільки порушує баланс між децентралізацією та централізованим визначенням складів адміністративних правопорушень.

Поєднання у статті 5 КУпАП елементів делегованого нормотворення і матеріально-правових санкцій створює внутрішню колізію з конституційним принципом законності, визначеним частиною 2 статті 19 Конституції України.

У сфері цивільного права муніципальні відносини регулюються насамперед Цивільним кодексом України, який визнає територіальні громади суб'єктами цивільних прав і обов'язків. Така норма формально закріплює їхню участь у цивільному обороті, однак практична реалізація цього статусу залишається проблемною. У науковій літературі підкреслюється, що правосуб'єктність територіальної громади в українському законодавстві має суттєві обмеження: громада як колективний суб'єкт права не наділена повноцінною юридичною формою, а реалізація її прав здебільшого здійснюється через органи місцевого самоврядування, що обмежує пряме самоврядне здійснення відповідних повноважень. У науковій літературі

підкреслюється, що правосуб'єктність територіальної громади в українському законодавстві має суттєві обмеження: громада як колективний суб'єкт права не наділена повноцінною юридичною формою, а реалізація її прав здебільшого здійснюється через органи місцевого самоврядування, що обмежує пряме самоврядне здійснення відповідних повноважень [124, с. 64-65].

Науковий аналіз свідчить, що в українському праві досі не сформовано цілісної доктрини цивільної правосуб'єктності територіальних громад. Як слушно зазначає В. Піддубна, відсутність чіткого визначення територіальної громади як колективного суб'єкта та власника комунальної власності істотно обмежує її можливості брати участь у цивільно-правових відносинах – зокрема щодо управління майном, укладання договорів, здійснення інвестиційної діяльності чи захисту прав у судовому порядку [125, с. 346]. З огляду на це, доцільним видається законодавче закріплення статусу громади як юридичної особи публічного права, наділеної правом самостійно набувати й реалізовувати майнові та немайнові права. Такий підхід відповідає європейським моделям муніципальної правосуб'єктності, зокрема німецькій та французькій, де громада розглядається як автономний власник локального публічного майна, а її права захищаються на рівні з державою. Зазначена модель сприяє підвищенню економічної самостійності та правової відповідальності муніципалітетів, що є передумовою сталого розвитку місцевого самоврядування.

Водночас варто підкреслити, що попри існування окремих норм Цивільного кодексу, які стосуються участі територіальних громад у цивільному обороті, сам Кодекс нині втратив системоутворюючу функцію, а відносини у сфері цивільної правосуб'єктності громад залишаються фрагментарно врегульованими. Саме тому актуалізується необхідність прийняття Муніципального кодексу України, який би унормував питання правосуб'єктності, комунальної власності, договірної діяльності та цивільної відповідальності територіальних громад у єдиному законодавчому акті.

Не менш важливу функцію у системі галузевого регулювання виконує Кримінальний кодекс України, який має охоронне спрямування, встановлюючи відповідальність за порушення прав громад, зловживання владою, корупційні діяння, службову недбалість у сфері місцевого самоврядування. Кримінально-правові норми покликані гарантувати дотримання принципів законності, доброчесності та підзвітності в діяльності посадових осіб органів місцевої влади. Проте, як засвідчує практика, механізми кримінально-правового захисту муніципальної системи застосовуються фрагментарно, а рівень суспільної довіри до правоохоронних органів залишається низьким. Це свідчить про необхідність створення власних превентивних механізмів правової безпеки громад, зокрема муніципальної інспекції, антикорупційних рад або комісій громадського контролю.

Таким чином, галузеве законодавство України, попри його розгалуженість і багаторівневу структуру, продовжує функціонувати без чіткої інтеграційної логіки та належної системної взаємодії. Відсутність уніфікованих принципів узгодження між фінансовими, земельними, адміністративними, цивільними та іншими галузевими нормами зумовлює фрагментарність правового простору місцевого самоврядування. Це, своєю чергою, трансформує нормативну базу муніципального управління у сукупність автономних правових сегментів, які часто діють ізольовано, без належної кореляції між собою, що ускладнює правозастосовну практику та створює ризики колізій на місцевому рівні.

З огляду на зазначене, стратегічним вектором подальшого розвитку правового забезпечення місцевого самоврядування має стати інституційна кодифікація муніципального законодавства. Йдеться про необхідність розроблення та ухвалення Муніципального кодексу України як комплексного кодифікованого акта, що забезпечить цілісність і системність правового регулювання у сфері місцевого самоврядування. Такий кодекс має не лише усунути галузеві суперечності, а й гармонізувати норми матеріального й

процесуального права, чітко визначити компетенції, відповідальність та механізми взаємодії між органами державної влади й місцевого самоврядування.

Водночас ухвалення Муніципального кодексу повинно стати інституційною передумовою формування в Україні моделі європейського типу муніципальної автономії, яка ґрунтується на принципах субсидіарності, належного врядування, правової визначеності та участі громадян у прийнятті управлінських рішень. Це дозволить створити стабільну, передбачувану та ефективну систему правового регулювання місцевого самоврядування, зорієнтовану на реальне забезпечення прав і свобод територіальних громад.

2.2. Системність, узгодженість та ефективність муніципального законодавства

Одним із ключових викликів розвитку сучасного місцевого самоврядування в Україні є не лише вдосконалення його інституційних засад, а й формування цілісної, узгодженої та стабільної нормативно-правової бази, що гарантує передбачуваність і сталість муніципальних відносин. Незважаючи на наявність значного масиву законів та підзаконних актів, які регламентують функціонування органів місцевого самоврядування, чинна система законодавства характеризується фрагментарністю, дублюванням положень і численними колізіями між актами різної юридичної сили. Ці явища свідчать про відсутність системного підходу до нормотворчої діяльності у сфері місцевого самоврядування [126; 127]. Саме тому наукове осмислення феномену системності муніципального законодавства набуває принципового значення як засадничої умови ефективного функціонування публічної влади на місцях.

Проблематика системності законодавства про місцеве самоврядування належить до складних і водночас фундаментальних питань сучасної теорії публічного права. Вона охоплює не лише техніко-юридичні аспекти

впорядкування нормативного матеріалу, а й глибокий онтологічний вимір права як соціального феномена, що покликаний забезпечувати єдність, стабільність і передбачуваність суспільних відносин. Системність у праві постає не просто як технічна впорядкованість норм, а як ознака зрілості правової системи, показник її здатності до саморегуляції та адаптації в умовах динамічних суспільно-політичних трансформацій.

Виходячи з цього, системність варто трактувати не лише як формальну узгодженість між окремими нормами, а як інтегративну властивість правової матерії, що об'єднує її логічну, ціннісну та інституційну єдність. Різниця між простою сукупністю норм і справжньою правовою системою полягає в тому, що перша становить механічний набір приписів, тоді як друга – це впорядкована, взаємопов'язана структура, у межах якої всі елементи взаємодіють відповідно до спільної мети.

Науково обґрунтовано вважати, що поняття системності муніципального законодавства має триєдину природу, яка поєднує структурно-логічний, функціонально-інституційний та ціннісно-нормативний виміри.

По-перше, у структурно-логічному аспекті системність означає узгодженість і взаємопов'язаність норм, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування, визначають правовий статус територіальних громад, форми участі населення, процедури ухвалення рішень і принципи локального врядування.

По-друге, у функціонально-інституційному плані системність виражає цілісність механізму реалізації норм права від формування представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування до здійснення ними контрольних, наглядових і звітних функцій. Йдеться про узгодженість між компетенціями, процедурами та правовими інструментами реалізації рішень, що забезпечує ефективність муніципального управління.

По-третє, у ціннісно-нормативному вимірі системність виявляється у єдності правової культури самоврядування, заснованої на принципах

законності, демократизму, субсидіарності, прозорості, підзвітності та участі громади. Цей рівень відображає не лише юридичну, а й етичну складову муніципальної політики, у межах якої норми права стають формою втілення базових цінностей громадянського суспільства.

Таким чином, системність муніципального законодавства є не лише теоретичною категорією, а й практичною передумовою формування ефективного механізму публічного врядування, що забезпечує сталість правових зв'язків і підвищує довіру громадян до місцевої влади.

Як справедливо зауважує В. О. Демиденко «системність муніципального права – це не просто механічна впорядкованість, а результат гармонізації принципів муніципалізму, місцевої ініціативи та державних стандартів у межах єдиної правової парадигми» [128, с. 91-92]. Ця позиція дозволяє розглядати системність як інтегральну характеристику муніципального права, що виходить за межі сукупності окремих нормативних приписів і виявляє себе у всій складності внутрішніх зв'язків локальної правової системи. Зокрема, йдеться про те, що сучасне муніципальне законодавство функціонує як динамічна й відкрита система, у межах якої взаємодіють не тільки правові норми, але й принципи, функції, інститути, суб'єкти та механізми правореалізації. Взаємозв'язок цих елементів забезпечує здатність муніципального права адаптуватися до змін соціально-політичного середовища та ефективно реагувати на виклики розвитку територіальних громад.

Категорія системності муніципального законодавства невід'ємно пов'язана з поняттям узгодженості, що репрезентує якісний стан гармонійної інтеграції правових норм між собою та з положеннями інших галузей права – конституційного, адміністративного, фінансового, земельного, цивільного тощо. У контексті сучасного українського правотворення узгодженість означає не лише відсутність внутрішніх суперечностей, але й формування спільного методологічного ядра, яке забезпечує ціннісну, процедурну та ієрархічну єдність муніципально-правових норм. Саме така узгодженість

створює підґрунтя для стабільності й передбачуваності муніципально-правового регулювання, а також сприяє інтеграції муніципального законодавства у системну архітектуру публічного права.

Таким чином, системність та узгодженість постають не лише теоретичними конструкціями, а й ключовими методологічними критеріями оцінки якості муніципального законодавства, визначаючи рівень його внутрішньої логічності, інституційної збалансованості та спроможності забезпечувати ефективне функціонування місцевого самоврядування.

Як слушно зазначає К. В. Головка, «узгодженість муніципального законодавства проявляється у здатності системи правових норм забезпечувати логічну впорядкованість, взаємозв'язок та сумісність із іншими галузями права» [129, с. 47-49]. Наведена дефініція надзвичайно точно відображає сутнісні характеристики узгодженості як прояву нормативної цілісності, що передбачає відсутність хаотичності, дублювання регулятивних положень, інституційних дисфункцій і явищ правової ентропії. Узгодженість у цьому розумінні виступає системоутворювальною ознакою муніципально-правового масиву, оскільки забезпечує внутрішню логічність, структурну злагодженість та методологічну єдність правового регулювання.

Порушення цієї ознаки, своєю чергою, спричиняє фрагментацію правового поля, коли окремі нормативно-правові акти існують автономно, поза логічним та функціональним зв'язком із загальною системою місцевого самоврядування. У таких умовах втрачається можливість формування передбачуваного й стабільного муніципально-правового середовища, що негативно впливає на якість правореалізації, породжує колізійність, знижує ефективність інституційних механізмів і послаблює спроможність територіальних громад. Саме така дисгармонійність і структурна розірваність нині значною мірою характеризують українське муніципальне законодавство, яке залишається внутрішньо неоднорідним та часто позбавленим методологічної узгодженості.

Як свідчить доктринальний аналіз, ефективність законодавства не може бути відокремлена від його системності. У правовій науці ефективність визначається як здатність нормативного акта або системи актів досягати мети правового регулювання з мінімальними витратами соціальних ресурсів і максимальним суспільним ефектом. Водночас у публічно-правовій площині ефективність не зводиться лише до інструментальної результативності, вона передбачає ціннісно-функціональну узгодженість права і суспільства, коли норми не лише регулюють, а й відображають реальні потреби громади.

Ефективність муніципального законодавства є похідною від ступеня його реальної вбудованості у соціальний контекст розвитку територіальної громади. Нормативні приписи набувають практичної дієвості лише тоді, коли вони органічно узгоджуються з актуальними управлінськими процесами, фінансово-економічними умовами, моделями локальної взаємодії та наявними механізмами комунікації між владою та мешканцями громади. У цьому сенсі важливим критерієм ефективності виступає соціальна резонансність права – здатність правових норм не лише регулювати суспільні відносини, а й відображати реальні потреби, очікування та ціннісні орієнтири населення, формувати довіру до локальної влади та сприйматися громадянами як справедливі, легітимні та життєво релевантні. Таким чином, ефективне муніципальне законодавство постає не як зовнішня регулятивна схема, а як правова конструкція, яка функціонує в тісному зв'язку з соціальними практиками та забезпечує сталий розвиток територіальної громади.

У теоретичній площині категорії системності, узгодженості та ефективності постають як взаємодоповнювальні й взаємозалежні виміри функціонування правового регулювання. Їхній характер має виразно синергетичну природу: втрата хоча б однієї з цих властивостей неминуче спричиняє ерозію всієї нормативної конструкції. Несистемність правових актів позбавляє законодавство внутрішньої логіки та концептуальної цілісності, відсутність узгодженості продукує множинні нормативні колізії й

управлінські дисфункції, недостатня ефективність перетворює норми на декларативні приписи, що не здатні забезпечити реальне врегулювання суспільних відносин. Отже, недоліки муніципального законодавства слід розглядати не лише як наслідок технічної недосконалості окремих актів, але як прояв комплексної інституційно-методологічної дисфункції, зумовленої глибшими концептуальними суперечностями у механізмах публічного управління.

З позицій сучасної філософії права системність може бути осмислена як форма юридичного буття, що визначає структурованість і внутрішню впорядкованість нормативного матеріалу: узгодженість – як його змістовно-логічна характеристика, яка забезпечує цілісність правового простору; ефективність – як соціально-прагматичний прояв, що засвідчує здатність правових норм досягати поставлених публічно-управлінських цілей. У такій триєдиній парадигмі муніципальне законодавство постає не набором розрізнених нормативних приписів, а складним і внутрішньо організованим правовим організмом, у межах якого кожен елемент виконує специфічну функцію у забезпеченні життєдіяльності та розвитку територіальної громади.

Саме тому руйнування будь-якої зі згаданих характеристик – системності, узгодженості чи ефективності неминує призводити до деструкції правового організму місцевого самоврядування, підриваючи його здатність виконувати базові публічні функції. Це узгоджується з позицією О. В. Батанова який підкреслює, що система нормативно-правових актів у сфері місцевого самоврядування повинна бути цілісною та внутрішньо узгодженою, оскільки лише взаємопов'язаність правових норм забезпечує ефективність функціонування муніципальної влади [126, с. 55-63].

Концепція «архітекτονіки муніципального законодавства» у цьому контексті репрезентує не лише формально-юридичний вимір, але й культурно-цивілізаційну природу локального права, яке функціонує як особливий простір взаємодії держави та територіальної громади, опосередкований нормативно закріпленими цінностями, принципами й

інституційними конструкціями. О. Ф. Скакун зазначає що архітектоніка права, являє собою внутрішню структуру правової системи, що поєднує її логічну впорядкованість, ієрархічну організацію та аксіологічну цілісність [130, с. 285-292]. Саме така архітектоніка створює концептуальне підґрунтя для осмислення муніципального права як складної, динамічної та багаторівневої підсистеми публічного права, яка формується під впливом багатьох суспільно-політичних та правових чинників.

Системність і узгодженість муніципального законодавства необхідно розглядати не лише як базові юридичні параметри, але і як організаційно-політичні феномени, від яких безпосередньо залежить результативність функціонування публічної влади на місцевому рівні. У цьому аспекті особливого значення набувають наукові дослідження, спрямовані на виявлення об'єктивних чинників нормативної неузгодженості та фрагментарності, що ускладнюють формування єдиної, внутрішньо інтегрованої системи муніципального права України. Важливим у цьому контексті є аналіз соціально-правових детермінант, які визначають ефективність функціонування системи місцевого самоврядування в умовах сучасної державотворчої динаміки.

Стан нормативної фрагментарності та неузгодженості чинного муніципального законодавства України є результатом складної взаємодії структурних, політичних, методологічних і інституційних чинників, що проявляються на різних рівнях правотворчої діяльності від концептуально-доктринального до процедурно-технічного. Проблема полягає не лише у розбіжностях між окремими законами, а й у глибшій кризі системності правового мислення, за якої відсутня єдина логіка розвитку муніципального права як цілісного публічного інституту та структурованого правового простору. Саме в цьому контексті актуальними є висновки дослідників щодо необхідності систематизації нормативно-правових актів, подолання колізійності та формування єдиного, логічно узгодженого нормативного

масиву, здатного забезпечити ефективне управління територіальним розвитком.

Сьогодні у системі національного законодавства України одночасно співіснують нормативно-правові акти, створені на різних ідеологічних платформах від радянської централізованої моделі до сучасної децентралізованої концепції публічного управління. Це призводить до явища нормативної асинхронності, коли старі законодавчі конструкції вступають у суперечність із новими підходами правотворення.

Показовим прикладом є Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [5], який має виразно перехідний характер він поєднує риси бюрократичної моделі радянського державного апарату з окремими елементами сучасної публічно-службової парадигми. Зокрема, низка термінів «службова дисципліна», «підпорядкованість», «посадова відповідальність» – відтворюють логіку вертикального адміністрування, а не принципи публічно-службової автономії місцевого рівня.

На наш погляд, доктринальний вакуум у галузі муніципального законодавства зумовив появу феномена «нормативного поліцентризму», коли джерела муніципального права формуються різними інституціями парламентом, урядом, міністерствами, місцевими радами без спільного системо утворювального центру. Відсутність єдиного координуючого ядра нормотворчої політики призводить до неузгодженості між загальнодержавними актами (Конституцією України, базовими законами) та локальними нормативними документами територіальних громад, які часто дублюють або навіть суперечать одне одному. Це, своєю чергою, знижує рівень легітимності локальної нормотворчості та підриває єдність правового простору держави.

Другою ключовою причиною є політична дискретність законодавчого процесу, що проявляється у зміні правових парадигм залежно від політичних кон'юнктур, короткострокових стратегій уряду та кадрових ротацій у виконавчій і законодавчій владі.

Отже, нинішній стан нормативного поля місцевого самоврядування можна визначити як поліцентричний і фрагментований, що потребує переходу до нової моделі кодифікації муніципального права на основі єдиних принципів і концепцій сталого публічного управління.

Фрагментарна законотворчість у сфері місцевого самоврядування в Україні підсилюється практикою точкових та несистемних законодавчих змін, що нерідко мають ситуативний або політично мотивований характер. Такі «латки» у правовому регулюванні не лише усувають існуючих прогалин, а й поглиблюють нормативну дезінтеграцію, унеможливаючи створення передбачуваного, стабільного та узгодженого правового середовища.

На нашу думку, домінування політичних імпульсів над методологічним плануванням є проявом глибшої проблеми дефіциту системного мислення у сфері публічно-правових відносин. Там, де політична доцільність замінює правову концепцію, право втрачає логіку, а нормативність поступається ситуативності. У результаті норми, які мали б відображати стабільні принципи публічного управління, набувають ознак тимчасових рішень, орієнтованих на політичний цикл, а не на інституційну сталість.

Окремий блок проблем становлять помилки законодавчої техніки та недосконалість процедур нормопроекування. Йдеться, зокрема, про відсутність єдиних стандартів структурування законів, дефініційної послідовності та правил ієрархічного узгодження актів. Як слушно підкреслює О. Ф. Скакун, що відсутність термінологічної єдності у нормативно-правових актах породжує суперечності та перешкоджає формуванню цілісного правового простору [130, с. 322-324]. Такі розбіжності не лише ускладнюють правозастосування, а й створюють підґрунтя для варіативного тлумачення норм судами. У сучасних дослідженнях наголошується, що правова невизначеність виникає внаслідок неоднозначного тлумачення правових норм, коли норми не є чіткими та несуперечливими, що ускладнює передбачуваність їх

застосування. Зокрема, дослідники підкреслюють, що «unclarity of legal norms... uncertain and doubtful meaning of words incorporated in law» створює ризики неправомірної практики та невизначеності в правовому регулюванні [131]. Відсутність процедурної уніфікації також проявляється у нерегламентованості етапів підготовки, громадського обговорення та експертної оцінки законопроектів у сфері місцевого самоврядування. У науково-навчальній літературі з нормотворчої діяльності підкреслюється, що порушення встановлених процедур розробки нормативно-правових актів і неналежне аналітичне обґрунтування їх проєктів зумовлюють зниження якості правового регулювання та спричиняють появу внутрішньо неузгоджених і малоефективних актів [132, с. 97].

Таким чином, неузгодженість муніципального законодавства України має комплексну природу, у якій поєднуються доктринальна порожнеча, політична мінливість і техніко-юридична недосконалість. Ця ситуація є відображенням системної кризи правотворення, коли велика кількість нормативних актів не забезпечує їх змістовної взаємодії.

Повернення до системності можливе лише за умови розроблення єдиної концепції розвитку муніципального права, яка поєднає:

- науково обґрунтовану доктрину;
- стабільну політичну волю;
- сучасні стандарти нормопроекування та юридичної техніки.

Водночас спостерігається перенасичення законодавчого поля підзаконними актами, які нерідко виходять за межі делегованих законом повноважень. Як слушно зазначає В. В. Бідзіля, принцип верховенства права зумовлює, що нормативно-правовий акт має відповідати конституційним нормам, законом встановленим правам і свободам, бути спрямованим на їх захист, а не на їх обмеження. Відхилення від цього створює підґрунтя для правової невизначеності [133, с. 12–13]. Така ситуація формує юридичну асиметрію, коли центральні органи виконавчої влади фактично впливають на

процес муніципального правотворення, попри формально задекларовану автономію територіальних громад.

Не менш показовим є те, що неузгодженість нормативних актів посилюється відсутністю єдиного реєстру муніципальних нормативних документів. Через це в межах різних територіальних громад діють локальні акти, розроблені за різними зразками, без уніфікованої юридичної експертизи та належного контролю. У науковій літературі таке явище отримало назву «правового розсипу» муніципальної нормотворчості, що характеризує стан, коли локальні норми існують паралельно й автономно, поза системною взаємодією із загальнодержавною правовою рамкою.

Серед інституційних причин неузгодженості ключовою є розпорошеність компетенцій між органами влади, відповідальними за формування державної політики у сфері місцевого самоврядування. В Україні нормативне регулювання муніципальної сфери здійснюють кілька суб'єктів: Верховна Рада України (зокрема, її Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіональної політики та містобудування), Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури, Міністерство фінансів, Національне агентство України з питань державної служби, а також профільні департаменти обласних державних адміністрацій.

Кожен із цих суб'єктів розробляє власні підзаконні акти, методичні рекомендації та концепції, що породжує множинність правотворчих ініціатив без єдиного координаційного центру. У результаті формується феномен «нормативного багатоголосся», коли різні відомства діють у межах власних логік нормотворення, створюючи суперечливі або дубльовані правові конструкції. Як слушно зауважують А. Козін і С. Козін, «реформа місцевого самоврядування в Україні характеризується недосконалістю законодавчої бази, складною соціально-економічною ситуацією та низькою поінформованістю громадян щодо своїх прав і механізмів їх реалізації на місцевому рівні» [134, с. 285].

Інституційна неузгодженість має також кадрово-експертний вимір. В Україні досі бракує системної підготовки фахівців у галузі муніципального права, а відповідна наукова школа лише формується. Як наслідок, нормотворча діяльність часто здійснюється без належної експертної оцінки, а якість законопроектів залежить від політичної доцільності, а не від аналітичних стандартів. Це знижує рівень наукової обґрунтованості законодавства та ускладнює його практичне застосування на місцях.

Окремий пласт проблем становлять методологічні суперечності у підходах до розроблення й оцінки нормативних актів. В Україні фактично відсутня система правового моніторингу ефективності муніципального законодавства. Закони ухвалюються без попереднього аналізу їхнього впливу, а результати реалізації рідко оцінюються з точки зору соціальної ефективності чи відповідності стратегічним цілям децентралізації. Така ситуація призводить до дисбалансу між нормотворчою активністю та реальними можливостями їх реалізації, формуючи феномен нормативного перенасичення без належної управлінської адаптації.

Як слушно підкреслює М. О. Петришина, недосконалість нормопроектувальної техніки, відсутність уніфікованих підходів до структурування нормативно-правових актів та узгодження термінологічного апарату ускладнюють впорядковане формування законодавства і негативно впливають на його якість [135, с. 257-258]. Відсутність інституційної рефлексії призводить до накопичення техніко-юридичних помилок, термінологічних колізій і повторюваних дефектів у правовому регулюванні.

Додатковим чинником дестабілізації виступає невідповідність між темпами реформ і швидкістю оновлення законодавства. Зокрема, реформа децентралізації, що розпочалася у 2014 р., докорінно змінила адміністративно-територіальний устрій і механізми місцевого управління. Водночас базові нормативно-правові акти насамперед Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.) залишається концептуально застарілими та не враховують нову парадигму просторового врядування [1].

Така диспропорція породжує правовий дуалізм, коли сучасні управлінські моделі функціонують у межах старих юридичних рамок, що унеможлиблює ефективну інтеграцію реформ у законодавче поле.

На наш погляд, усі наведені чинники мають спільну методологічну природу відсутність інтеграційної логіки правового розвитку. Поки не буде створено єдиний концептуальний центр кодифікації та системного правового моніторингу, українське муніципальне законодавство залишатиметься сукупністю розрізнених нормативних фрагментів, які не формують цілісної системи публічного управління на місцевому рівні.

Феномен правових колізій у системі муніципального законодавства України має багаторівневий і багатовимірний характер, що свідчить не лише про технічні вади нормотворення, а й про дефіцит інституційної узгодженості між рівнями публічної влади. Колізійність у цьому контексті є не випадковим, а системним проявом внутрішньої непорядкованості правового простору, яка ускладнює реалізацію таких принципів, як субсидіарність, автономія територіальної громади, юридична визначеність і стабільність регулювання.

У філософсько-правовому дискурсі колізія розглядається як явище, що виявляє глибинну суперечність між різними формами правового раціоналізму та конкуруючими підходами до організації публічної влади. У класичному праворозумінні, «юридична колізія» як зазначає О. Ф. Скакун, це загальний термін, яким визначаються формальні суперечності або розбіжності усередині юридичної системи держави, що породжені уповноваженими суб'єктами нормотворчості, правозастосування, правотлумачення та заважають злагодженому її функціонуванню [136, с. 432].

У площині муніципального права таке трактування означає, що суперечності між нормами загальнодержавного та локального рівнів відображають не лише технічні дефекти нормотворчості, а й більш глибинні конфлікти між двома моделями легітимації влади централізованою

державою та автономною територіальною громадою. Іншими словами, муніципальна правова колізія може розглядатися як прояв системного зіткнення державного імперативу та локальної саморегуляції, що відображає структурний конфлікт між правом як інструментом управління і правом як формою суспільного самовладдя.

Як слушно зауважує Я. І. Ленгер, муніципально-правові колізії не лише як технічні суперечності між нормами, але й як явища, що пов'язані з невизначеністю повноважень і проблемами правового розмежування між органами публічної влади, що ускладнює їх унормування та легітимацію у системі права. Науковиця підкреслює, що конфлікти між загальнодержавним та локальним рівнями правового регулювання є наслідком подвійної природи муніципальної влади, яка одночасно інтегрована у державну систему і водночас спрямована на забезпечення автономії територіальної громади [137]. У цьому сенсі правові колізії у сфері місцевого самоврядування можна розглядати як прояв структурного напруження між централізованими інтересами держави та потребою громади у саморегуляції й самоврядності.

На наш погляд, природа муніципальних колізій полягає у незбалансованості центр-периферійних відносин, коли держава зберігає централізовані механізми контролю та правового регулювання, тоді як територіальні громади мають обмежену нормотворчу ініціативу без чіткого процесуального оформлення. Як наслідок, виникає ефект нормативного відлуння, коли локальні акти повторюють або спотворюють зміст загальнодержавних законів, створюючи подвійне регулювання тих самих відносин.

Колізійність має не лише правову, а й ціннісну природу, оскільки свідчить про розрив між декларованими принципами муніципальної демократії та реальною практикою правового централізму. Вона перетворюється на симптом кризи довіри до нормативного механізму, коли право перестає бути єдиним координатором дій різних рівнів влади.

Сучасна юридична наука виокремлює кілька базових рівнів і типів правових колізій у системі муніципального права. Зокрема, у працях із загальної теорії права, де юридичні колізії трактуються як «формальні суперечності або розбіжності усередині юридичної системи держави» [136, с. 433], а також у спеціальних дослідженнях муніципально-правових колізій [137], пропонуються такі їх різновиди:

1. Вертикальні колізії – суперечності між актами різної юридичної сили, передусім між законами та підзаконними актами органів місцевого самоврядування. Вони відображають проблему субординаційної невідповідності, коли локальні акти виходять за межі компетенції або тлумачать норми закону розширено, порушуючи принцип верховенства права.

2. Горизонтальні колізії – конфлікти між актами різних територіальних громад або між рішеннями органів однієї громади. Їхньою характерною рисою є відсутність єдиних стандартів муніципальної нормотворчості та недостатня уніфікація процедур ухвалення локальних рішень.

3. Компетенційні колізії – зіткнення повноважень державних і муніципальних органів. Це найпоширеніший тип колізій в українській практиці, оскільки межі між делегованими та власними повноваженнями часто залишаються розмитими. Внаслідок цього виникають ситуації «подвійного адміністрування», коли один і той самий напрям діяльності (наприклад, благоустрій чи соціальний захист) одночасно контролюють державні адміністрації та органи самоврядування.

4. Темпоральні колізії – суперечності між нормами, ухваленими в різний час, що регулюють однакові відносини. Вони відображають інерційність законодавства, коли застарілі акти продовжують діяти поряд із новими, не будучи офіційно скасованими або гармонізованими з актуальними нормами.

У сукупності ці види колізій свідчать, що муніципальне законодавство України перебуває у стані структурної нестабільності, коли внутрішня несумісність норм перетворюється на системну характеристику правового простору. Їх подолання можливе лише через створення єдиного механізму ієрархічної гармонізації нормативних актів – як на законодавчому, так і на локальному рівнях, а також через упровадження інституційного моніторингу правових колізій у системі публічного управління.

Вертикальні колізії у системі муніципального законодавства виникають переважно внаслідок перевищення делегованих повноважень органами місцевого самоврядування або ухвалення ними актів, які фактично дублюють чи модифікують норми законів. У загальнотеоретичному підході, як зазначає О. Ф. Скакун, такі суперечності є наслідком ієрархічної невідповідності актів, коли норми нижчої юридичної сили виходять за межі встановленої компетенції [136, с. 192-195]. Показовим прикладом вертикальної колізії є ситуація 2020–2022 рр., коли окремі територіальні громади ухвалювали рішення щодо встановлення пільг зі сплати податку на нерухоме майно. За роз'ясненнями Державної податкової служби України, такі рішення суперечили положенням Податкового кодексу України, оскільки місцеві ради не мають повноважень самостійно встановлювати податкові пільги в частині, що не визначена законом [138]. Подібні випадки демонструють, що нечіткість механізму розмежування власних і делегованих повноважень створює підґрунтя для порушення принципу верховенства закону та породжує вертикальну юридичну напругу між державним і місцевим рівнями влади, про що наголошує також Я. І. Ленгер у контексті муніципально-правових колізій [137].

Горизонтальні колізії обумовлені відсутністю єдиного механізму уніфікації локальної нормотворчості різні територіальні громади застосовують відмінні підходи до врегулювання аналогічних сфер від управління комунальною власністю до земельних відносин. Така фрагментація локальних нормативних систем знижує рівень

передбачуваності та правової визначеності, ускладнюючи прийняття управлінських рішень на місцевому рівні [137]. Як наслідок, правові режими в різних громадах істотно відрізняються, що створює нормативну асиметрію та перешкоджає рівним умовам для суб'єктів господарювання і громадян.

Компетенційні колізії є найбільш конфліктогенними, оскільки стосуються визначення меж повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. У науковому дискурсі, спираючись на результати аналізу Я. І. Ленгер, такі колізії пояснюються недостатньою формалізованістю інституту делегування та розмитістю меж компетенції, що формує ситуацію «подвійного адміністрування» у сфері місцевого управління [137]. Як слушно зауважує О. В. Батанов, така правова невизначеність у сфері місцевого самоврядування пов'язана з недосконалим інституційним закріпленням його конституційного статусу як самостійного рівня влади [39, с. 224].

Таким чином, колізії вертикального, горизонтального та компетенційного типів мають спільну природу системну неврегульованість меж повноважень і недостатню інтеграцію локальної нормотворчості в загальнодержавну систему права. Їх подолання потребує чіткої ієрархізації джерел муніципального права, створення уніфікованого реєстру локальних актів і впровадження моніторингу правових колізій на всіх рівнях публічної влади.

Темпоральні правові колізії у сфері публічного управління мають переважно історико-реформаційний генезис і зумовлюються диспропорцією між динамікою трансформаційних процесів та інерційністю оновлення нормативно-правової бази. Адміністративно-територіальна реформа, розпочата у 2014 році, призвела до істотної переорієнтації просторової організації публічної влади, змінила параметри взаємодії між суб'єктами управління та вимоги до їх компетенцій. Проте нормативно-правове забезпечення не забезпечило повного й своєчасного відображення цих змін, що спричинило виникнення структурних дисонансів між чинними нормами

та новими управлінськими реаліями. Унаслідок цього в правовому полі сформувалися так звані «тіньові нормативні зони» правові конструкти, які формально продовжують діяти, але фактично втратили відповідність актуальній інституційній архітектурі. Така невідповідність призводить до ускладнення правозастосування, порушує принцип правової визначеності та сприяє відтворенню ситуацій, коли реальна адміністративна практика функціонує поза рамками нормативної моделі. Це формує підґрунтя для накопичення дефіцитів легітимності та узгодженості у системі публічної влади.

У практичному вимірі права колізійність у системі муніципального законодавства має багатовекторні наслідки, що безпосередньо впливають на ефективність публічного управління на місцях. Передусім це призводить до:

- правової невизначеності, коли суб'єкти місцевого самоврядування не можуть достеменно окреслити обсяг своїх повноважень, що створює ризик виходу за межі компетенції або пасивності в ухваленні рішень;

- зниження довіри до правових механізмів через суперечності між актами різного рівня, що формують відчуття нестабільності та непередбачуваності правового поля; зростання адміністративних витрат, адже більшість спорів між органами державної влади та місцевого самоврядування вирішуються через судові чи контрольні процедури, відволікаючи ресурси від безпосереднього управління;

- деградації локальної нормотворчості, коли громади втрачають ініціативу у розробленні власних нормативних актів, побоюючись їх скасування як таких, що виходять за межі компетенції.

У сукупності ці наслідки знижують функціональну автономію територіальних громад і створюють ефект «правового паралічу», коли муніципальна система формально зберігає самостійність, але фактично діє в умовах нормативної залежності.

З огляду на це, подолання колізійності має розглядатися не лише як завдання нормативної кодифікації, а й як методологічна реконструкція правотворчої системи. Йдеться про впровадження принципу правової симетрії, який передбачає узгодження законодавчих, підзаконних і локальних актів за єдиними методологічними стандартами. Такий підхід забезпечує вертикальну та горизонтальну кореляцію норм, коли кожен правовий акт логічно продовжує попередній і не суперечить вищим за юридичною силою.

Узагальнюючи результати проведеного дослідження, слід констатувати, що проблема неузгодженості та фрагментарності муніципального законодавства України має багатовимірний, комплексний і системний характер, охоплюючи не лише техніко-юридичний, а й доктринальний, методологічний, політичний і ціннісно-інституційний виміри. Йдеться не про окремі колізії чи прогалини, а про глибоку кризу правового регулювання місцевого самоврядування, що виявляється у відсутності цілісної концепції розвитку муніципального права як самостійної галузі публічного законодавства, здатної забезпечити єдність та сталість нормативного простору публічної влади.

На сучасному етапі ключовою проблемою залишається відсутність системного бачення правової архітектури муніципального законодавства, що розвивається у двох взаємно неузгоджених вимірах:

- державно-централізованому, який прагне зберегти контроль і уніфікацію місцевих процесів;
- муніципально-автономному, що орієнтується на розширення самоврядності та публічної ініціативи.

Цей функціонально-правовий дуалізм породжує нормативну дисгармонію – держава, декларуючи розширення автономії громад, одночасно зберігає адміністративний нагляд і фінансову залежність, що знижує реальний рівень їхньої самостійності. У результаті формується феномен «обмеженої автономії», коли територіальні громади мають право

приймати рішення, але позбавлені достатніх ресурсів, процедурних інструментів і нормативних гарантій для їх ефективного виконання.

У процесі дослідження встановлено п'ять ключових чинників неузгодженості муніципального законодавства України:

1. Доктринальний вакуум – відсутність системної наукової концепції муніципального права як самостійної галузі публічного права, що унеможливорює цілісне нормативне планування.

2. Інституційна фрагментація – розпорошення компетенцій між різними державними та муніципальними суб'єктами правотворення без належної координації та ієрархічного узгодження.

3. Техніко-юридична хаотичність – низька якість законодавчої техніки, відсутність системного правового моніторингу, хаотичне внесення змін до базових законів.

4. Нормативна поліфонія – одночасна дія великої кількості законів, підзаконних і локальних актів без належної ієрархічної гармонізації, що призводить до правових колізій і суперечностей.

5. Асиметрія децентралізації – невідповідність між переданими громадам повноваженнями та їхніми фінансовими, організаційними й кадровими можливостями щодо реалізації цих функцій.

Усі перелічені чинники в сукупності формують структурну розбалансованість системи муніципального законодавства, що негативно впливає на ефективність публічного управління на місцевому рівні та створює загрозу втрати цілісності правового простору держави.

Вирішення зазначених проблем можливе лише через інституційно-правову кодифікацію, спрямовану на розроблення та прийняття Муніципального кодексу України. Його створення має забезпечити гармонізацію правового поля місцевого самоврядування, усунення нормативної ентропії, відновлення функціональної єдності публічної влади та синхронізацію муніципального права з європейськими стандартами децентралізованого врядування.

Отже, кодифікація муніципального законодавства повинна розглядатися не як технічна процедура, а як стратегічний етап державотворення, що закріпить перехід від адміністративно-командної моделі до європейської моделі публічної влади, заснованої на принципах субсидіарності, партнерства, підзвітності та правової автономії територіальних громад. Її реалізація стане правовим підсумком децентралізаційної реформи і визначить нову якість взаємодії між державою та громадою в системі сучасного публічного управління.

На наш погляд, нормативна неузгодженість сучасного муніципального законодавства України є одним із ключових чинників зниження ефективності реалізації публічної влади на місцевому рівні, що підриває засади правової державності. Фрагментарна структура нормативно-правових актів не забезпечує стабільного та передбачуваного правового середовища, породжуючи стан правової невизначеності для органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання й громадян. Унаслідок цього зменшується довіра до інститутів самоврядування, а процес демократизації управління набуває переважно декларативного характеру.

Як свідчить європейський досвід, системність муніципального законодавства забезпечується через кодифікацію, що об'єднує розрізнені нормативні акти в єдиний правовий комплекс. Такий підхід не лише спрощує правозастосування, а й формує стабільне правове середовище, підвищує якість управлінських рішень, створює передумови для інституційної узгодженості між державними та місцевими органами. Отже, кодифікація є не просто технічною процедурою, а концептуальною відповіддю на кризу правової узгодженості, оскільки формує структуру правової симетрії, у межах якої закони, підзаконні й локальні акти взаємодіють на засадах єдиної ієрархії, логіки та методології.

Виходячи з результатів проведеного дослідження, доцільно сформулювати такі авторські пропозиції щодо вдосконалення системи муніципального законодавства України:

1. Розробити офіційну Доктрину муніципального права України – як концептуальний документ стратегічного рівня, що визначатиме засади муніципальної правотворчості, принципи автономії громад, компетенції органів самоврядування та механізми їх взаємодії з органами державної влади.

2. Підготувати та ухвалити Муніципальний кодекс України, який систематизує чинне законодавство, усуне дублювання норм, встановить ієрархічну структуру нормативних актів від конституційних положень до локальних актів територіальних громад.

3. Створити єдиний електронний реєстр муніципальних нормативно-правових актів, що забезпечить прозорість і відкритість локальної правотворчості, дозволить здійснювати моніторинг їхньої відповідності Конституції України, законам і принципам Європейської хартії місцевого самоврядування.

4. Запровадити державні стандарти нормопроекування для органів місцевого самоврядування з метою підвищення якості локальних нормативних актів, усунення термінологічних розбіжностей і забезпечення єдності правового простору держави.

5. Розробити систему постійного правового моніторингу ефективності муніципального законодавства, що дозволить оцінювати не лише кількісні показники нормотворчої діяльності, а й ступінь соціальної результативності, відповідності публічним інтересам громади та рівень правової узгодженості з базовими актами.

Узагальнюючи, можна стверджувати, що реформа децентралізації відкрила унікальне «вікно можливостей» для побудови цілісної, узгодженої та ефективної системи муніципального законодавства України, проте цей потенціал залишається частково нереалізованим через концептуальну та інституційну розірваність правових норм. Подолання цих суперечностей потребує кодифікаційного закріплення результатів децентралізації, формування єдиної правової рамки, яка б гарантувала сталість, єдність і

прозорість муніципального управління, його відповідність європейським стандартам місцевої демократії та зміцнення правової суб'єктності територіальних громад у системі публічної влади України.

2.3. Кодифікація муніципального законодавства як необхідний чинник належного функціонування публічної влади на місцевому та регіональному рівнях

Проблематика кодифікації муніципального законодавства посідає одне з центральних місць у сучасній системі правознавчих досліджень, оскільки саме у сфері публічно-правового регулювання концентруються ключові суперечності між державним управлінням і самоврядною позицією громади. Йдеться не лише про необхідність техніко-юридичного впорядкування нормативного масиву, а про комплексному цивілізаційний процес правового оформлення публічної влади, у межах якого право виступає не лише засобом регулювання суспільних відносин, а й механізмом інституціоналізації та конституювання публічної автономії громади.

У сучасних умовах розвитку українського конституціоналізму муніципальне право набуває якісно нового значення, що постає не лише як сукупність норм, а як динамічна форма правового буття територіальної громади, що відображає рівень її політичної суб'єктності, ціннісної орієнтації та здатності до саморегуляції. У цьому сенсі системність і гармонійність муніципального законодавства є не просто технічними характеристиками, а ознаками правової зрілості держави, показником її спроможності поєднати публічну владу з місцевою демократією.

Саме тому кодифікація муніципального законодавства має розглядатися не як техніко-юридичний процес, а як етап правової самоідентифікації української держави, спрямований на відновлення єдності між правом, владою та соціальною справедливістю. Її метою є усунення хаотичності та розпорошеності нормативної бази, забезпечення

концептуальної інтеграції локальних і державних регулятивних механізмів, а також відновлення внутрішньої логіки правового простору, у межах якого норми різних рівнів діють узгоджено, ієрархічно та взаємодоповнювально.

Аналіз чинної нормативної бази свідчить, що система законодавства у сфері місцевого самоврядування має виразні ознаки фрагментарності, колізійності та дублювання компетенцій. Конституція України (ст. 140–146) [2], лише фіксує загальні засади організації місцевого самоврядування, не визначаючи цілісної моделі його функціонування. Натомість низка базових та спеціальних законів: Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [1]; Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. № 2493-III (у новій редакції 2023 р.) [101]; Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII [20]; Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV [14]; Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. № 2625-III [16], разом із положеннями галузевого законодавства створюють мозаїчну структуру правового регулювання, у якій окремі елементи не узгоджуються між собою, а подекуди суперечать один одному.

Як слушно зазначає О.В. Батанов, хоча в Україні зроблено певні кроки з удосконалення законодавства про місцеве самоврядування, його правова база мала фрагментарний характер, що обмежувало системність і цілісність правового регулювання місцевих органів влади [39, с. 223]. Це чітко окреслює проблему нормативна база місцевого самоврядування не була побудована як цілісна система, а залишалась сукупністю окремих норм, що створює розрив між очікуваннями реформи і практикою її реалізації.

Отже, виникає об'єктивна потреба переходу до нової кодифікаційної моделі, здатної інтегрувати розрізнені норми в єдину концептуальну систему муніципального права, що забезпечить структурну цілісність публічної влади, сталість місцевого управління та інституційну зрілість української державності.

Проблема фрагментарності правового регулювання має загальноцивілізаційний характер і не є суто українським явищем. Будь-яка правова система, що розвивається швидше, ніж усталюються її концептуальні засади, неминуче стикається з кризою системності. У вітчизняному ж контексті ця криза набуває особливої гостроти через спадщину пострадянської правової культури, для якої характерна перевага підзаконного нормотворення над законодавчим, а також тенденція вирішувати структурні проблеми точковими, ситуативними змінами, а не комплексними реформами.

З огляду на це, слід визнати, що в умовах європейської інтеграції України кодифікаційна модель розвитку законодавства є неприйнятною. Вона перешкоджає гармонізації національної правової системи з європейськими стандартами правової визначеності, стабільності, передбачуваності та належного урядування. Отже, кодифікація муніципального законодавства постає не лише як правотворчий процес, а як інструмент конституційної модернізації держави, спрямований на зміцнення її публічної цілісності, узгодження системи управління та відновлення довіри громадян до права як фундаменту соціального порядку.

Необхідність кодифікації муніципального законодавства, на нашу думку, впливає із самої природи муніципального права як комплексної, інтеграційної галузі, що поєднує елементи публічного та приватного права. Його основне призначення полягає у забезпеченні реалізації конституційних гарантій місцевої демократії та координації діяльності різних рівнів публічної влади. У цьому контексті відсутність кодифікованого акту не лише ускладнює реалізацію муніципальної політики, а й підриває єдність правового простору держави, створюючи нормативні колізії між рівнями управління.

Кодифікація постає як інституційна передумова правової інтеграції, завдяки якій муніципальне правотрансформується з фрагментованого конгломерату нормативних актів у системно впорядковану галузь, що функціонує за власною логікою, принципами та категоріальним апаратом.

В українській правовій доктрині поняття «кодифікація» традиційно розглядалося переважно крізь призму адміністративного або цивільного права, тоді як у сфері публічно-правового регулювання воно набуває нового, якісно іншого змісту. Як слушно зауважує К. В. Головка, кодифікація муніципального законодавства України розглядається як вид офіційної нормотворчої систематизації, що передбачає прийняття цілісних, укрупнених зведених нормативно-правових актів і в такий спосіб формує нову модель правового регулювання місцевого самоврядування [37, с. 14].

Ця думка відображає сутність сучасного бачення процесу кодифікації в Україні місцевого самоврядування є тією сферою, де держава безпосередньо взаємодіє з громадянином, і тому вимагає особливої гармонії між законом і довірою, між нормою та цінністю, що й забезпечується через структурну кодифікацію муніципального законодавства.

У цьому сенсі кодифікація муніципального законодавства може бути визначена як акт публічного самоусвідомлення держави, який демонструє її готовність до стабільності, правової визначеності та партнерства з громадою. Ціннісне формування єдності між владою, правом і суспільством є процесом самоструктурування держави через право, що відображає ступінь її цивілізаційної зрілості.

Кодифікація має також глибоке філософсько-правове підґрунтя. У класичному розумінні вона є втіленням раціоналізації права, його прагнення до впорядкованості, логічної завершеності та універсальності. Це – форма реалізації ідеї «порядку через право», яка стала однією з ключових парадигм європейського правового мислення доби Просвітництва. Історичний досвід свідчить, що саме кодифікаційні акти Кодекс Наполеона 1804 року, Пруський загальний земський закон 1794 року, Німецький цивільний кодекс 1896 року, стали основами формування стабільних правових держав, які зберігають свою ефективність і нині.

В українських реаліях кодифікація муніципального законодавства має виконати аналогічну цивілізаційну функцію стати не просто зведенням норм,

а своєрідною «правовою конституцією місцевої демократії», у якій будуть відображені не лише механізми організації самоврядування, а й ціннісні орієнтири сучасного суспільства – участь, відповідальність, прозорість, підзвітність.

Необхідність системного осмислення муніципального права зумовлюється також динамікою суспільних очікувань. Сучасні українські громади прагнуть не декларативного самоврядування, а реальних механізмів участі у прийнятті рішень, ефективного управління ресурсами та прозорого контролю за владою. Проте без правової визначеності ці прагнення залишаються лише політичними гаслами, позбавленими інституційного змісту. Як слушно зазначають українські дослідники, реальна автономія територіальних громад можлива лише за умов чіткого визначення їхньої компетенції та створення правових механізмів її забезпечення, що узгоджується з висновками дослідження проблем правового та інституційного забезпечення автономії місцевого самоврядування [139, с. 91]. Це положення підкреслює, що кодифікація є не просто систематизацією норм, а інструментом формування політично зрілої громади, здатної діяти в межах власної компетенції, усвідомлювати відповідальність за прийняті рішення та виступати повноцінним суб'єктом публічної влади.

На наш погляд, кодифікація є тим системоутворювальним засобом, який формує правову зрілість муніципальної системи, забезпечуючи ясність, стабільність і структурну завершеність правового регулювання. Вона створює передбачуване нормативне середовище, у якому територіальні громади можуть діяти впевнено, відповідально і правомірно, спираючись на єдині стандарти публічної діяльності та правову визначеність.

Водночас проблема невпорядкованості муніципального законодавства має не лише юридичний, а й соціально-психологічний вимір. Правова невизначеність породжує недовіру до влади, знижує ефективність управління і підживлює популістські тенденції. У цьому контексті кодифікація, виступаючи інструментом упорядкування публічного права, є водночас

актом соціального примирення, який відновлює довіру між державою та громадянами. Вона перекладає суспільні очікування у правову площину, створює умови для прозорості, стабільності та взаємної відповідальності публічної влади й місцевих громад.

У практичному вимірі кодифікація муніципального законодавства означає створення єдиного нормативного каркасу, який об'єднує ключові сфери діяльності органів місцевого самоврядування від організації територіальних громад і служби в органах місцевого самоврядування до управління комунальною власністю, бюджетного планування та контролю за виконанням рішень рад. Відсутність такої системи породжує правовий вакуум, у якому аналогічні ситуації вирішуються різними способами, що підриває принцип правової визначеності та створює ризики асиметрії правозастосування.

Отже, кодифікація має на меті не лише уніфікацію законодавчих норм, а й забезпечення єдності правозастосування на всій території держави, є необхідною умовою ефективного функціонування публічної влади, зміцнення демократичної легітимності органів місцевого самоврядування та конституційного утвердження місцевої демократії.

Не менш вагомим чинником, що зумовлює потребу у кодифікації муніципального законодавства, є зміна філософії державного управління, яка поступово трансформується від моделі «держави контролю» до моделі «держави партнерства». Цей перехід знаменує трансформацію централізованої системи адміністрування у парадигму публічного врядування, засновану на довірі, взаємній відповідальності та правовій симетрії між державою і громадою.

Як слушно зазначає В. І. Ландер, сучасна система місцевого самоврядування в Україні вимагає партнерської взаємодії між державою та територіальними громадами у реалізації публічного інтересу, що передбачає чітке розмежування повноважень і механізми співпраці на основі повноважень та відповідальності [137, с. 212-224]. Саме в цьому контексті

кодифікація набуває інституційно-ціннісного значення, адже покликана закріпити механізми партнерства між державою та громадами, визначити баланс їхніх прав, обов'язків і компетенцій та забезпечити умови для реальної автономії територіальних громад у межах цілісної системи публічної влади. На нашу думку, лише на основі такого своєрідного «правового договору» між державою та суспільством може сформуватися стійка модель публічного управління, здатна забезпечити демократичний розвиток держави, гармонізувати вертикальні та горизонтальні зв'язки публічної влади, а також утвердити єдність у різноманітті форм місцевої демократії.

У цілому кодифікація муніципального законодавства України є не просто черговим етапом законотворчої діяльності вона виступає індикатором правової зрілості української державності, своєрідним маркером переходу від етапу нормативної реактивності до етапу свідомого правового розвитку. Її значення полягає не лише в упорядкуванні системи актів, а й у завершенні процесу інституційної трансформації публічної влади, що розпочався в межах децентралізаційної реформи.

Кодифікація має стати завершальним кроком еволюції системи публічного управління від моделі адміністративної децентралізації до справжнього правового муніципалізму, у межах якого місцева влада функціонуватиме не на основі політичних компромісів, а в межах логічно узгодженої, стабільної правової системи. Як слушно підкреслюється у Преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування, «місцеве самоврядування становить одну з основ будь-якого демократичного режиму, оскільки передбачає спільну відповідальність держави та органів місцевого самоврядування за здійснення публічного управління» [28]. У цьому контексті правовий муніципалізм постає не просто як модель територіальної організації влади, а як система партнерства, довіри та взаємної відповідальності між державою та громадою. Саме тому кодифікація набуває значення інституційного механізму, покликаного закріпити баланс прав,

обов'язків і компетенцій, створюючи умови для реальної автономії громад у межах цілісної системи публічної влади.

Отже, сутність кодифікації полягає не лише у формальному впорядкуванні нормативного матеріалу, а передусім у створенні засад стабільного, прозорого й передбачуваного правового простору, який гарантуватиме розвиток територіальних громад, забезпечуватиме реалізацію принципу субсидіарності та зміцнюватиме державну єдність. У цьому сенсі Муніципальний кодекс України має стати не просто зведенням норм, а інструментом конституційної гармонізації публічної влади, що символізуватиме зрілість українського конституціоналізму та наблизить державу до європейських стандартів демократичного врядування.

У дослідженні правового забезпечення місцевого самоврядування в Україні наголошується, що його сучасна законодавча база потребує удосконалення, оскільки чинні норми носять пошуковий характер і містять суперечності, що ускладнює реалізацію реформних завдань та створює правові колізії. [140, с. 33]. Ця позиція чітко окреслює ключову проблему сучасного муніципального розвитку: відсутність єдиного нормативного фундаменту, що забезпечував би узгодженість правового простору держави. Саме така фрагментарність законодавства створює ризики для ефективності реформи, не дозволяючи вибудувати стабільну, послідовну й логічно впорядковану модель публічної влади на місцевому рівні. Кодифікація в цьому контексті постає не лише технічною систематизацією норм, а й механізмом формування цілісної архітекτονіки муніципального права, здатної забезпечити реальну автономію громад і водночас підтримати інституційну єдність держави.

Якщо правова необхідність кодифікації випливає з внутрішньої логіки розвитку національної правової системи, то її соціально-правові та політичні передумови формуються під впливом комплексу внутрішніх і зовнішніх факторів: структурної трансформації суспільства, зміни архітекτονіки публічної влади, утвердження європейських цінностей і поглиблення

процесів децентралізації. Цей синергетичний комплекс чинників створює соціальне, політичне й аксіологічне підґрунтя для формування кодифікаційної моделі муніципального права як стабільного, прозорого й легітимного інституту публічного управління.

Сучасна українська держава функціонує в умовах глибинних соціально-політичних трансформацій, що супроводжуються суттєвим переосмисленням ролі територіальних громад у системі публічної влади. Україна поступово відходить від традиційної централізованої моделі адміністрування та формує концепцію партнерського врядування, у межах якої громади розглядаються як повноправні та активні суб'єкти державотворчих процесів, а не як пасивні виконавці рішень центральних органів влади. Така трансформація передбачає утвердження якісно нового підходу до організації публічної влади, заснованого на інтеграції зусиль держави й місцевого самоврядування, посиленні механізмів їхньої взаємодії та забезпеченні збалансованого розподілу владних повноважень між різними рівнями публічної влади.

Отже, кодифікація муніципального законодавства є не лише правовим інструментом, а й ціннісно-політичним актом, що закріплює перехід від державного патерналізму до публічної взаємодії, відкриває новий етап у розвитку українського муніципального права як самостійної галузі, заснованої на принципах демократичної участі, автономії громади, прозорості й відповідальності влади.

Проте, як засвідчує практика, нормативне забезпечення процесів децентралізації в Україні залишається непослідовним. З одного боку, держава декларує автономію місцевого самоврядування, а з іншого зберігає контроль над ключовими сферами: фінансами, кадровими призначеннями та регуляторною політикою. Ця асиметрія між проголошеними принципами і реальною адміністративною практикою свідчить про відсутність єдиного кодифікованого фундаменту, який би забезпечував збалансовану модель взаємодії між державою та громадами.

Сучасна українська держава функціонує в умовах глибинних соціально-політичних трансформацій, що зумовлюють перегляд традиційних уявлень про роль територіальних громад у системі публічної влади. Зміна конфігурації владних відносин, спричинена процесами децентралізації, реформою публічного управління та зростанням суспільного запиту на участь громад у прийнятті рішень, формує об'єктивну потребу в оновленні державної управлінської парадигми. Україна поступово відходить від централізованої моделі адміністрування, орієнтованої на директивне управління та жорстку вертикаль, і переходить до моделі партнерського врядування, що ґрунтується на синергії інституцій державної влади та органів місцевого самоврядування.

У межах цієї моделі територіальні громади визнаються не пасивними реципієнтами державної політики, а повноцінними суб'єктами публічної влади, спроможними ініціювати, формувати й реалізовувати управлінські рішення. Такий підхід відповідає принципам Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р., важливим положенням якої є визнання місцевого самоврядування одним із засадничих інститутів демократичної держави. Водночас реальна імплементація цих принципів в українське законодавче поле потребує високого рівня системності, узгодженості та правової визначеності. Однією з ключових проблем сучасної української моделі місцевого самоврядування є нормативна фрагментарність та дуалізм у розподілі повноважень між державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування. Зазначена проблема безпосередньо впливає на ефективність децентралізації та створює ризики управлінської нестабільності. Як зазначає А. Самойлов, історично сформована модель співіснування місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні супроводжується неврегульованістю розподілу компетенцій, що зумовлює дублювання функцій і створює підстави для паралельного ухвалення управлінських рішень. Така ситуація негативно впливає на узгодженість діяльності публічної влади та знижує ефективність

реалізації управлінських повноважень. [141 с. 49]. Це положення має принципове значення для аналітичного розуміння соціально-правової природи реформ у сфері децентралізації, адже воно акцентує увагу на внутрішній суперечливості законодавчого поля, у межах якого функціонують суб'єкти публічної влади. Правовий дуалізм проявляється у паралельному існуванні двох систем управління – державної та самоврядної, які нерідко мають перетин у компетенції, ресурсах або інструментах реалізації повноважень. Така конфігурація створює передумови для юридичних колізій, різних інтерпретацій норм та необхідності застосування складних процедур узгодження. З погляду теорії держави і права, нормативна система в умовах децентралізації повинна забезпечувати стабільність правового регулювання, чіткість процедур і прозорість процесів ухвалення рішень. Несистемність законодавства у сфері місцевого самоврядування звужує потенціал реформи й стримує інституційне зміцнення громад.

Кодифікація законодавства про місцеве самоврядування, як механізм систематизації та впорядкування нормативного масиву, виступає не лише техніко-юридичним інструментом, але й засобом удосконалення моделей взаємодії між державою та територіальними громадами. інтегрований, узгоджений законодавчий масив забезпечує уніфікацію правозастосовної практики, усуває суперечності та підсилює спроможність публічної влади діяти у межах єдиних стандартів. Саме тому нагальною є потреба у формуванні цілісного нормативного поля, яке б ґрунтувалося на чіткій структурі компетенції, ефективному розмежуванні повноважень та системній логіці регулювання публічних відносин. Якісна децентралізація неможлива без упорядкування правової основи публічної влади та усунення колізій між центром і місцевим рівнем. Тому кодифікація виступає не лише юридичним, але й державно-управлінським механізмом, спрямованим на гармонізацію взаємодії між державою та громадою, підвищення ефективності публічної влади та зміцнення її інституційної стійкості.

Соціальна сутність кодифікації полягає в тому, що вона відображає прагнення суспільства до правової впорядкованості та передбачуваності. Українське суспільство, пройшовши шлях від авторитарного централізму до інститутів демократії участі, усвідомило, що правова визначеність є передумовою довіри до влади. Таким чином, кодифікація стає індикатором соціальної зрілості громадянського суспільства, яке потребує не декларацій, а зрозумілих і стабільних правових правил взаємодії з державою.

Саме кодифікація здатна перетворити хаотичний масив нормативних актів на структурований механізм реалізації публічної влади на місцях. Вона виступає гарантом стабільності, запобіжником політичного волюнтаризму та інструментом підвищення довіри громадян до права. У цьому сенсі Муніципальний кодекс України має стати соціальним договором нового типу, який символізуватиме консолідацію суспільства навколо спільних правових принципів, поєднуючи державну ефективність із громадянською свободою.

У науковій літературі звертають увагу на те, що суперечливість і невизначеність норм нормативно-правових актів підривають правову визначеність, ускладнюють правозастосування і послаблюють стабільність правового регулювання, що в підсумку негативно впливає на ефективність діяльності органів публічної влади [142, с. 8-9]. Це положення має принципове значення для осмислення муніципальної проблематики, оскільки відсутність єдиної правової логіки породжує структурні конфлікти між центром і громадами, які фактично функціонують у різних нормативних реальностях. Кодифікація покликана усунути цю асиметрію, встановивши єдину систему координат для суб'єктів публічної влади – чітко визначені межі компетенцій, відповідальності та процедур ухвалення рішень.

У соціальному вимірі кодифікація виконує не лише нормативну, а й виховну функцію, формуючи нову правову культуру муніципального управління, засновану на повазі до закону, прозорості рішень, публічності та усвідомленні правових меж владних повноважень. У науковій літературі

підкреслюється, що рівень правової культури посадових осіб місцевого самоврядування безпосередньо впливає на якість управлінської діяльності та ефективність реалізації владних повноважень [143, с. 12-14]. Таке спостереження відображає змістовний вектор реформи децентралізації без системного правового впорядкування та формування належної правової культури неможливо забезпечити реальну самостійність органів місцевого самоврядування й створити умови для їх ефективної взаємодії з державою.

Отже, упорядкування муніципального законодавства є не лише інструментом правової техніки, а й чинником соціального розвитку, що сприяє зростанню правової свідомості, відповідальності органів самоврядування перед громадянами та поступовій трансформації адміністративної культури у напрямі від бюрократичної до сервісно-орієнтованої. У цьому контексті кодифікація набуває ознак інституційного виховання, адже через систему узгоджених норм вона формує цінності правової передбачуваності, прозорості й публічної доброчесності.

Політичні передумови кодифікації визначаються викликами демократичної консолідації сучасної України. Політична система держави перебуває у стані постійної модернізації, коли правові трансформації часто не супроводжуються інституційною стабільністю. Кожен новий уряд створює власну концепцію децентралізації, нерідко ігноруючи попередні напрацювання та не забезпечуючи спадковості правового регулювання. Це породжує ефект нормативної турбулентності часті зміни законів і підзаконних актів створюють атмосферу непередбачуваності, що підриває сталість муніципальної системи та знижує довіру до державної політики.

Таблиця 2.3.1. Політичні передумови кодифікації муніципального законодавства України (див. Додаток Д).

На нашу думку, кодифікація муніципального законодавства має стати політичним інструментом стабілізації державної політики, який забезпечить інституційну спадковість реформ незалежно від політичних циклів. Вона створює рамкові умови, у межах яких зміна політичних суб'єктів не

призводить до руйнації базових принципів місцевого самоврядування. Таким чином, кодифікація виступає гарантом тяглості демократичних трансформацій, спрямованих на зміцнення публічного устрою та самоврядної автономії громад.

Необхідність кодифікації має також державотворчий і євроінтеграційний вимір. Україна, рухаючись шляхом інтеграції до Європейського Союзу, стикається з потребою гармонізації свого муніципального законодавства з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування (1985 р.), ратифікованої Законом України від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР [28]. Попри тривалий період її формальної дії, низка ключових принципів Хартії – субсидіарність, пропорційність контролю, фінансова автономія та участь громадян у прийнятті рішень – досі не отримали системного відображення у вітчизняному законодавстві.

Розрив між положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування та чинним українським законодавством у сфері публічної влади й досі залишається значним, що зумовлює потребу в системному та кодифікаційному оновленні правової бази діяльності органів місцевого самоврядування. Саме тому розроблення та ухвалення Муніципального кодексу України має стати ключовим інструментом інтеграції національного муніципального законодавства у європейський правовий простір. Його призначення полягає не лише у формальному відтворенні окремих норм європейських стандартів, а у глибинній гармонізації фундаментальних правових принципів, що лежать в основі сучасного муніципалізму, субсидіарності, автономії, публічної відповідальності та партнерської взаємодії між державою і територіальними громадами. Реалізація такого підходу забезпечить системність правового регулювання, підвищить ефективність публічної влади на місцях і сприятиме утвердженню якісно нової моделі місцевого самоврядування, узгодженої з європейськими демократичними стандартами. Таблиця 2.3.2. Проблеми невідповідності

муніципального законодавства України положенням Європейської хартії місцевого самоврядування (див. Додаток Е).

У цьому сенсі кодифікація виконує місію правової європеїзації, що закріплює Україну як демократичну державу європейського типу, у якій місцеве самоврядування постає не адміністративним додатком держави, а фундаментом її народовладдя.

Політична мотивація кодифікації муніципального законодавства пов'язана насамперед із прагненням до стабільності у взаємовідносинах між центральною та місцевою владою. Протягом понад трьох десятиліть незалежності Україна пережила кілька хвиль реформ, у межах яких періоди централізаційного тиску змінювалися етапами фрагментарної автономізації окремих регіонів. Така маятникова динаміка свідчить про відсутність сталої нормативної моделі публічного управління, що унеможлиблює формування послідовної системи взаємодії між рівнями влади.

Відсутність єдиного кодифікованого акту у сфері місцевого самоврядування створює своєрідну зону правової невизначеності, у межах якої нормативні колізії трансформуються у політичні конфлікти. Вони проявляються у суперечках щодо розподілу повноважень, ресурсів, контрольних функцій і меж автономії громад. На нашу думку, кодифікація здатна стати ефективним інструментом політико-правової стабілізації, який встановить чіткі правила горизонтальної (міжмуніципальної) та вертикальної (державно-громадської) взаємодії, забезпечивши баланс між самостійністю громад і контролем законності з боку держави.

Як слушно зазначають Л. С. Ліндегард і Н. А. Вебстер, зміцнення місцевого самоврядування робить значний внесок у загальну політичну стабільність держави, оскільки зміцнює стосунки між громадянами та державою, зменшує регіональні нерівності та сприяє місцевому економічному розвитку [144].

Кодифікація, у цьому контексті, постає як інституційний засіб консолідації влади, що поєднує державну єдність і місцеву автономію на

основі чітко визначених правових меж і процедур. Її запровадження дозволить не лише стабілізувати взаємини між центром і громадами, а й підвищити рівень політичної культури самоврядування, перевівши конфліктні питання з площини політичних дискусій у сферу нормативно врегульованих процесів. Таким чином, кодифікація має виступати механізмом правового балансу, що унеможливило б довільне тлумачення компетенцій і забезпечує передбачуваність у системі публічної влади.

З огляду на викладене, соціально-правові та політичні передумови кодифікації муніципального законодавства України можна узагальнити у трьох взаємопов'язаних вимірах:

1. Соціальний вимір – відображає запит суспільства на правову визначеність, стабільність, участь громадян у прийнятті рішень і прозорість влади. У цьому аспекті кодифікація постає як відповідь держави на суспільну потребу в довірі та зрозумілих правилах взаємодії між владою і громадою.

2. Правовий вимір – полягає у необхідності усунення нормативних колізій, дублювань і фрагментарності регулювання, а також у створенні цілісної структури джерел муніципального права. Йдеться про формування внутрішньо узгодженої системи, у якій кожен нормативний акт має своє місце й логічний зв'язок із іншими.

3. Політичний вимір – передбачає зміцнення державної єдності через нормативну гармонізацію відносин між центром і громадами, мінімізацію політичних ризиків децентралізації та утвердження балансу владних повноважень. Саме цей вимір надає кодифікації стратегічного значення як інструмента політичної стабільності.

Взаємодія цих трьох рівнів формує стратегічний імпульс для підготовки Муніципального кодексу України. Такий кодекс має стати не лише збірником кодифікованих норм, а й нормативним мостом між державою та громадою – символом нової якості публічної влади, заснованої на правовій визначеності, передбачуваності та демократичній легітимації місцевого самоврядування.

Отже, Муніципальний кодекс України має постати не лише систематизованим актом, а нормативним символом нової моделі взаємодії держави й громади, побудованої на партнерстві, довірі та соціальній відповідальності. Його ухвалення означатиме перехід від адміністративного регулювання до правового співжиття, у межах якого держава і громада функціонують як співсуб'єкти публічної влади, об'єднані спільним простором права.

Таким чином, кодифікація муніципального законодавства є не просто етапом удосконалення законодавчої техніки, а актом правової цивілізації, що засвідчує становлення нового рівня національної правосвідомості, де закон перестає бути лише інструментом контролю і перетворюється на форму спільного буття у праві. Це – свідчення переходу української правової системи до зрілої європейської моделі публічної влади, у центрі якої стоїть людина, громада і закон як спільна цінність.

Висновок до розділу 2

Зазначено, що базовий закон у сфері місцевого самоврядування – це законодавчий акт, що має загальносистемний характер, закріплює фундаментальні принципи, засади організації та функціонування місцевого самоврядування, визначає правовий статус територіальних громад і органів місцевого самоврядування, а також формує рамкові межі реалізації муніципальної автономії та взаємодії з органами державної влади. Спеціальний закон у сфері місцевого самоврядування – це законодавчий акт, який спрямований на правове регулювання окремих інститутів, форм, процедур або напрямів діяльності органів місцевого самоврядування, конкретизує положення базового закону та забезпечує їх практичну реалізацію в межах визначеної предметної сфери.

Зазначено, що затримка введення в дію нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» може свідчити про відсутність

готовності держави забезпечити його практичну реалізацію, що суперечить демократичному принципу відповідальності влади перед суспільством. У країнах розвиненої європейської демократії подібна ситуація вважається недопустимою, адже законодавча влада має ухвалювати лише ті акти, які реально можуть бути впроваджені, а не створювати «законодавчі очікування» без практичних наслідків. Така практика підриває довіру громадян до державних інституцій і знижує передбачуваність правового регулювання у сфері публічної служби.

Проаналізовано практику впровадження децентралізаційної реформи, яка полягала в процесі об'єднання територіальних громад та супроводжувався значними правовими, фінансовими та організаційними суперечностями. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» не передбачив чітких процедур узгодження інтересів між громадами, що об'єднуються, не визначив механізмів компенсації у випадках територіальних або майнових втрат, а також не встановив стабільної моделі фінансового вирівнювання. Як результат, замість гармонійного укрупнення територій відбулося переважно механічне приєднання, що в низці регіонів призвело до появи так званих «адміністративних анклавів» територій, позбавлених достатньої економічної бази для самостійного функціонування.

Аналіз Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. № 93-IV, дає можливість стверджувати, що Закон має низку суттєвих недоліків як нормативного, так і практичного характеру. Насамперед це стосується неефективності механізмів депутатської відповідальності перед виборцями. Формально такий механізм передбачено у розділі V «Відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою», який визначає підстави, процедуру та порядок прийняття рішення про відкликання. Проте на практиці цей інститут майже не застосовується, оскільки законодавство не забезпечує чіткого процедурного алгоритму реалізації народної ініціативи, не визначає орган, відповідальний за

ініціювання та проведення зборів виборців, і не встановлює процесуальні гарантії дотримання принципів змагальності та справедливості.

Зазначено, що одним із ключових актів муніципального законодавства є Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. № 2625-III, ухвалення якого стало результатом потреби легалізації та нормативного закріплення форм безпосередньої демократії на локальному рівні. Разом із тим чинний Закон має обмежений компетенційний потенціал. Відповідно до статті 15, повноваження органів самоорганізації населення є переважно делегованими, тобто вони здійснюють лише ті функції, які передаються їм місцевими радами. Це істотно знижує рівень їхньої самостійності та ініціативності, перетворюючи органи самоорганізації населення на «нижню ланку муніципальної бюрократії», а не на ефективний інструмент самоорганізації громади.

Наступним елементом муніципального законодавства є Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. № 401-XIV, який визначає особливості правового статусу столиці держави. Його положення мають подвійний нормативний характер з одного боку, вони конкретизують загальні принципи місцевого самоврядування, закріплені в Конституції України та Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», з іншого встановлюють спеціальний адміністративно-правовий режим організації та функціонування міста як столиці держави.

Акцентовано увагу на розбіжності між нормами Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закону України «Про місцеві державні адміністрації», які зумовлюють неоднозначність у розмежуванні повноважень. Так, згідно зі статтею 71 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», органи та посадові особи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження. Водночас чинна Постанова Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 р. № 339 «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» наділяє місцеві державні

адміністрації контрольною функцією щодо діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема через проведення перевірок роботи виконавчих органів сільських, селищних і міських рад.

Більше того, відповідно до пункту 7 цієї Постанови, якщо сільський, селищний чи міський голова не забезпечує здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади або перешкоджає здійсненню контролю за їх виконанням, орган, що здійснює контроль, може порушити питання про відповідальність голови у встановленому порядку. Таке правове положення створює передумови для порушення принципу автономії місцевого самоврядування, адже органи державної виконавчої влади отримують інструменти впливу, які виходять за межі координації та перетворюються на форму адміністративного підпорядкування, що суперечить принципам Європейської хартії місцевого самоврядування, відповідно до якої державний нагляд за місцевими органами має обмежуватися лише перевіркою законності їхніх рішень, а не доцільності.

Зазначено, що важливим кроком у розвитку спеціального муніципального законодавства став також Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 р. № 2073-ІХ, який набрав чинності 15 грудня 2023 р. Прийняття цього Закону є вектором для впровадження європейських стандартів належного врядування, який закріплює основоположні принципи адміністративного процесу – пропорційності, неупередженості, обґрунтованості, законності, своєчасності, добросовісності та прозорості прийняття управлінських рішень. Але документ не містить чітко врегульованих норм щодо внутрішнього адміністративного перегляду актів у системі місцевого самоврядування, що створює ризик надмірного навантаження на судову систему та фактичної відсутності внутрішнього контролю за правомірністю управлінських рішень. Крім того, у Законі не передбачено персональної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування за ухвалення неправомірних чи свавільних адміністративних актів.

Визначено, що поняття системності муніципального законодавства має триєдину природу, яка поєднує структурно-логічний, функціонально-інституційний та ціннісно-нормативний виміри.

По-перше, у структурно-логічному аспекті системність означає узгодженість і взаємопов'язаність норм, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування, визначають правовий статус територіальних громад, форми участі населення, процедури ухвалення рішень і принципи локального врядування.

По-друге, у функціонально-інституційному плані системність виражає цілісність механізму реалізації норм права від формування представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування до здійснення ними контрольних, наглядових і звітних функцій. Йдеться про узгодженість між компетенціями, процедурами та правовими інструментами реалізації рішень, що забезпечує ефективність муніципального управління.

По-третє, у ціннісно-нормативному вимірі системність виявляється у єдності правової культури самоврядування, заснованої на принципах законності, демократизму, субсидіарності, прозорості, підзвітності та участі громади. Цей рівень відображає не лише юридичну, а й етичну складову муніципальної політики, у межах якої норми права стають формою втілення базових цінностей громадянського суспільства.

Встановлено п'ять ключових чинників неузгодженості муніципального законодавства України:

1. Доктринальний вакуум – відсутність системної наукової концепції муніципального права як самостійної галузі публічного права, що унеможлиблює цілісне нормативне планування.

2. Інституційна фрагментація – розпорошення компетенцій між різними державними та муніципальними суб'єктами правотворення без належної координації та ієрархічного узгодження.

3. Техніко-юридична хаотичність – низька якість законодавчої техніки, відсутність системного правового моніторингу, хаотичне внесення змін до базових законів.

4. Нормативна поліфонія – одночасна дія великої кількості законів, підзаконних і локальних актів без належної ієрархічної гармонізації, що призводить до правових колізій і суперечностей.

5. Асиметрія децентралізації – невідповідність між переданими громадам повноваженнями та їхніми фінансовими, організаційними й кадровими можливостями щодо реалізації цих функцій.

Сформульовано напрями вдосконалення системи муніципального законодавства України:

1. Розробити офіційну Доктрину муніципального права України – як концептуальний документ стратегічного рівня, що визначатиме засади муніципальної правотворчості, принципи автономії громад, компетенції органів самоврядування та механізми їх взаємодії з органами державної влади.

2. Підготувати та ухвалити Муніципальний кодекс України, який систематизує чинне законодавство, усуне дублювання норм, встановить ієрархічну структуру нормативних актів від конституційних положень до локальних актів територіальних громад.

3. Створити єдиний електронний реєстр муніципальних нормативно-правових актів, що забезпечить прозорість і відкритість локальної правотворчості, дозволить здійснювати моніторинг їхньої відповідності Конституції України, законам і принципам Європейської хартії місцевого самоврядування.

4. Запровадити державні стандарти нормопроекування для органів місцевого самоврядування з метою підвищення якості локальних нормативних актів, усунення термінологічних розбіжностей і забезпечення єдності правового простору держави.

5. Розробити систему постійного правового моніторингу ефективності муніципального законодавства, що дозволить оцінювати не лише кількісні показники нормотворчої діяльності, а й ступінь соціальної результативності, відповідності публічним інтересам громади та рівень правової узгодженості з базовими актами.

Зазначено, що необхідність кодифікації муніципального законодавства випливає із самої природи муніципального права як комплексної, інтеграційної галузі, що поєднує елементи публічного та приватного права. Його основне призначення полягає у забезпеченні реалізації конституційних гарантій місцевої демократії та координації діяльності різних рівнів публічної влади. У цьому контексті відсутність кодифікованого акту не лише ускладнює реалізацію муніципальної політики, а й підриває єдність правового простору держави, створюючи нормативні колізії між рівнями управління.

У практичному вимірі кодифікація муніципального законодавства означає створення єдиного нормативного каркасу, який об'єднує ключові сфери діяльності органів місцевого самоврядування від організації територіальних громад і служби в органах місцевого самоврядування до управління комунальною власністю, бюджетного планування та контролю за виконанням рішень рад. Відсутність такої системи породжує правовий вакуум, у якому аналогічні ситуації вирішуються різними способами, що підриває принцип правової визначеності та створює ризики асиметрії правозастосування.

Обґрунтовано, що необхідність кодифікації має державотворчий і євроінтеграційний вимір. Україна, рухаючись шляхом інтеграції до Європейського Союзу, стикається з потребою гармонізації муніципального законодавства з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування (1985 р.), ратифікованої Законом України від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР. Попри тривалий період її формальної дії, низка ключових принципів Хартії – субсидіарність, пропорційність контролю, фінансова

автономія та участь громадян у прийнятті рішень – досі не отримали системного відображення у вітчизняному законодавстві. Розрив між положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування та чинним українським законодавством у сфері публічної влади й досі залишається значним, що зумовлює потребу в системному та кодифікаційному оновленні правової бази діяльності органів місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

3.1. Муніципальний кодекс як напрям адаптації муніципального законодавства до європейських стандартів публічного управління

Муніципальний кодекс України має стати системоутворюючим нормативним актом нового етапу розвитку української державності, за допомогою якого має відбутися цілісне, узгоджене та ефективне врегулювання усіх відносин, пов'язаних із функціонуванням місцевого самоврядування. Його поява зумовлюється не лише внутрішньою логікою розвитку національної правової системи, але й глибокими соціально-економічними трансформаціями, що охопили державу в умовах реалізації реформи децентралізації, формування нової територіальної організації влади, розширення автономії територіальних громад і підвищення ролі муніципального управління у забезпеченні сталого розвитку держави.

На нашу думку, метою створення Муніципального кодексу має бути встановлення системної, гармонізованої й узгодженої правової основи, яка визначатиме засади, принципи, форми, межі та механізми здійснення місцевого самоврядування в Україні. Кодекс покликаний стати своєрідним ядром муніципального законодавства, яке об'єднає норми, що нині розпорошені у численних законах і підзаконних актах, усуне суперечності між ними, надасть правовим відносинам у сфері місцевого самоврядування системності, прозорості та передбачуваності. У цьому розумінні Муніципальний кодекс має не лише юридичну, а й глибоку політико-інституційну мету – закласти фундамент стабільності у відносинах між державою, територіальними громадами та громадянами, створити правовий простір, у якому балансуватимуть інтереси усіх рівнів публічної влади.

Сучасна Україна перебуває на етапі глибокої трансформації, коли від ефективності місцевого самоврядування залежить не лише якість життя

громадян, а й цілісність держави як такої. У зв'язку з цим Муніципальний кодекс покликаний дати комплексну відповідь на виклики, пов'язані з необхідністю правового забезпечення фінансової самодостатності громад, підвищення спроможності органів місцевого самоврядування, формування дієвих механізмів участі громади у вирішенні питань місцевого значення, етичних стандартів управління, відповідальності посадових осіб та підзвітності перед громадою. Його ухвалення має стати інструментом подальшої демократизації держави через утвердження влади місцевого самоврядування як основи народовладдя, що функціонує на принципах субсидіарності, партнерства і соціальної справедливості.

У завданнях Кодексу має бути закладено не лише юридичну, але й цивілізаційну логіку – перехід від фрагментарного регулювання місцевого самоврядування до створення впорядкованої нормативної системи, здатної забезпечити узгодженість державної політики з потребами територіальних громад. Саме в межах цього Кодексу повинна бути визначена архітектоніка муніципального управління: статус територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, механізми її участі у вирішенні питань місцевого значення, правовий статус органів самоврядування, основи їх компетенції, а також система взаємодії між державними органами та місцевими радами.

Мета Кодексу має полягати також у створенні сталої нормативної бази для узгодження адміністративно-територіального устрою держави із реальними соціально-економічними процесами. Адже після реформи децентралізації територіальні громади отримали нові повноваження, але правові механізми їх реалізації залишаються частково неврегульованими або розпорошеними між різними законами. Кодекс має забезпечити системність і передбачуваність у компетенції місцевого самоврядування, що дозволить уникнути конфліктів між рівнями влади, оптимізувати взаємодію між виконавчими структурами рад і місцевими державними адміністраціями,

вирішити проблеми розмежування та делегування повноважень, а також створити правові умови для ефективного планування розвитку територій.

Змістовно Муніципальний кодекс повинен окреслити правову природу влади місцевого самоврядування як самостійної форми публічної влади, яка відрізняється від державної своєю соціальною орієнтацією, локальним характером і безпосереднім зв'язком із місцевим населенням. Він має закріпити не лише організаційні аспекти діяльності органів місцевого самоврядування, а й концептуальні засади муніципальної політики держави – принципи доброго врядування, публічної участі, доброчесності та підзвітності. Кодекс, по суті, стане універсальним механізмом координації різних галузей права, що регулюють діяльність громад: адміністративного, фінансового, земельного, трудового, соціального, екологічного та ін.

Його мета полягає не так у створенні нової галузі права, як у формуванні цілісного правового простору, у межах якого здійснюватиметься узгоджене регулювання відносин у сфері місцевого самоврядування. Це дозволить систематизувати законодавство, підвищити його якість, зміцнити зв'язок між нормою і практикою, забезпечити сталість правового регулювання незалежно від політичної кон'юнктури.

Муніципальний кодекс України має стати концептуальним документом, який визначатиме не лише систему і структуру місцевого самоврядування, а й механізми його функціонування, взаємодії з державними органами та громадянами. Завдання Кодексу полягає у створенні узгодженого нормативного поля, що забезпечує повноцінне втілення принципу субсидіарності, коли вирішення питань, здатних ефективно реалізовуватись на місцевому рівні, передається саме туди, де воно найближче до людини, до її щоденних потреб і інтересів. Саме у цьому полягає глибинна соціальна мета кодифікації – утвердження людиноцентричної моделі управління, що ґрунтується на повазі до автономії громади, її ініціативності, самоорганізації й відповідальності.

Одним із ключових завдань Кодексу є формування чіткої, логічно побудованої системи суб'єктів місцевого самоврядування – територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, представницьких органів, які представляють її інтереси і виражають волю, виконавчих органів, що реалізують її повноваження, а також посадових осіб, які персоніфікують відповідальність влади перед людьми. Кодекс має унормувати основи правового статусу кожного із цих суб'єктів, визначити межі їхньої компетенції, гарантії діяльності та механізми контролю за ефективністю і законністю прийнятих рішень. У цьому контексті важливо, щоб кодифікований акт не перетворився на суто організаційний документ, а став живим інструментом, який реально впливає на якість місцевого самоврядування, надаючи громадам інструменти саморозвитку, а не лише обов'язки та відповідальність.

Завдання Кодексу полягає також у закладенні правових засад сталого розвитку територій. Кожна громада повинна мати не лише адміністративну форму, але й внутрішній механізм соціально-економічного балансу. Муніципальний кодекс має забезпечити правову підтримку розвитку місцевої економіки, ефективного управління комунальною власністю, стимулювання інвестицій, формування місцевих бюджетів, орієнтованих на потреби місцевих жителів. Особливої ваги набуває врегулювання питань фінансової самостійності громад, оскільки саме вона визначає спроможність громад повноцінно в своїх власних інтересах розв'язувати питання місцевого значення на власний розсуд, звісно у межах закону. Кодекс має унормувати принцип фінансової децентралізації, закріпивши мінімальні стандарти доходів місцевих бюджетів, порядок міжбюджетних відносин, гарантії стабільності надходжень і заборону практик, що порушують рівність можливостей громад.

Важливим завданням є створення умов для розвитку людського потенціалу на місцях. Кодекс повинен забезпечити нормативне підґрунтя для того, щоб органи місцевого самоврядування мали змогу розробляти і

впроваджувати програми освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, культури, спорту, молодіжної політики, місцевого екологічного розвитку тощо. Тому серед основних завдань Кодексу має стати формування такого правового регулювання, у якому людина відчуватиме безпосередній зв'язок між власною участю у житті громади і реальними результатами, що покращують її добробут.

Особливу увагу Кодекс має приділити інституційному забезпеченню участі громадян у місцевому самоврядуванні. Йдеться про розвиток механізмів громадських слухань, місцевих ініціатив, консультацій, електронної демократії, інститутів самоорганізації населення, місцевих референдумів і процедур звітування органів влади перед громадою. Завдання полягає у тому, щоб участь громадян була не декоративною, а справді впливала на процес прийняття рішень. Для цього Кодекс має закріпити процедури, які гарантують обов'язковість врахування думки місцевих жителів у стратегічних питаннях розвитку територій, розподілу бюджетних ресурсів, планування забудови, визначення пріоритетів соціальної та іншої політики.

Кодекс повинен також визначити рамки та стандарти доброчесності влади місцевого самоврядування. Серед його завдань – створення правового підґрунтя для запобігання конфлікту інтересів, корупційних проявів, зловживань владою чи службовим становищем. Йдеться про те, щоб забезпечити прозорість процедур, відкритість інформації про діяльність органів і посадових осіб, обов'язковість етичних кодексів поведінки, дисциплінарну та моральну відповідальність за порушення стандартів управління. Такий підхід сприятиме формуванню довіри громадян до органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що є передумовою ефективного місцевого самоврядування.

Серед завдань Муніципального кодексу особливе місце має посісти забезпечення збалансованості державного контролю та автономії місцевого самоврядування. Кодекс має встановити межі втручання держави у діяльність

органів та посадових осіб місцевого самоврядування, визначити форми нагляду, що не суперечать конституційному принципу самостійності громад, і водночас передбачити механізми захисту державних інтересів, законності та правопорядку. У цьому аспекті кодифікація сприятиме гармонізації відносин між двома видами публічної влади – державної влади та влади місцевого самоврядування, що має ґрунтуватися на принципі партнерства, а не підпорядкуванні.

Окремо слід зазначити, що окремим завданням Кодексу має стати удосконалення правового статусу служби в органах місцевого самоврядування. Необхідно визначити її як професійну діяльність, спрямовану на реалізацію повноважень органів місцевого самоврядування, запровадити єдині стандарти добору, кар'єрного зростання, оцінювання результатів діяльності, матеріального забезпечення та дисциплінарної відповідальності службовців місцевого самоврядування. У межах цього завдання Кодекс повинен також закріпити гарантії правової, соціальної, економічної й етичної захищеності посадових осіб, формуючи культуру належного управління на місцевому рівні.

Не менш вагомим завданням є унормування процедур планування та управління розвитком територій. Кодекс має створити правову основу для розроблення стратегій, програм, планів і концепцій розвитку, встановити порядок їх ухвалення, реалізації, моніторингу та звітування. Це дозволить підвищити результативність самоврядної політики, забезпечити її послідовність і підконтрольність громаді, уникнути хаотичного прийняття рішень, що часто мають короткостроковий характер.

Муніципальний кодекс повинен також виконувати інтеграційне завдання – гармонізувати українське муніципальне право із європейськими стандартами. Зокрема, мають бути відображені й гармонізовані в Кодексі усі положення Європейської хартії місцевого самоврядування [28]. Йдеться не про механічне копіювання, а про осмислене використання міжнародного досвіду, адаптованого до наших національних умов. Завданням Кодексу є

створення правового мосту між українською традицією народовладдя та сучасними принципами доброго врядування, відкритості й орієнтації на потреби громади.

Муніципальний кодекс України здатен відіграти ключову роль у зміцненні правової системи держави, забезпечуючи логічну і функціональну єдність між різними галузями законодавства. Його прийняття передбачає не лише кодифікацію чинних норм про місцеве самоврядування, а й інтеграцію їх у єдину систему, яка встановлює чіткі зв'язки між принципами конституційного ладу, адміністративного права, бюджетного регулювання, земельних відносин, соціальної політики та розвитку громад. Саме ця системна функція дозволяє розглядати Муніципальний кодекс не як ізольований нормативний акт, а як «центр тяжіння», навколо якого концентруються всі процеси правового регулювання місцевого самоврядування.

Завдання Кодексу у системному вимірі полягає у створенні єдиного правового простору, де компетенції та повноваження органів місцевого самоврядування чітко визначені і юридично захищені, а механізми взаємодії з державними органами та громадянами встановлені прозоро та передбачувано. Це створює передумови для стабільного розвитку місцевих громад, забезпечує правову визначеність для органів влади та службовців, а також гарантує можливість ефективної участі населення у житті громади. Кодифікація дозволяє уникати розпорошеності норм, дублювання функцій та колізій, які нерідко виникають у разі дії окремих законів і, тим паче, численних підзаконних актів.

Загалом, ідея розроблення Муніципального кодексу України постає як закономірна відповідь на об'єктивні виклики розвитку публічної влади в умовах децентралізації. Кодекс має виконати подвійну функцію: з одного боку, забезпечити юридичне впорядкування та узгодження численних джерел муніципального права, а з іншого стати програмним документом, який визначить стратегічні засади подальшого розвитку місцевого самоврядування

як інституту народовладдя. Його створення сприятиме підвищенню рівня правової визначеності у сфері місцевого управління, зміцненню гарантій муніципальної автономії, посиленню ролі територіальних громад як первинних суб'єктів публічної влади.

Не менш важливою є і системна роль Кодексу у структурі національного законодавства. Універсальність його предмету – регулювання статусу територіальних громад, органів і посадових осіб місцевого самоврядування, основ муніципальної служби, форм безпосередньої демократії, засад міжмуніципального співробітництва, а також взаємодії з органами державної влади – потребує чіткої архітектоніки нормативного матеріалу. Від правильного визначення структури Кодексу залежатиме не лише його логічна узгодженість, а й практична ефективність застосування. Саме внутрішня побудова кодифікованого акту формує системну логіку муніципального права як самостійної галузі, що поєднує норми конституційного, адміністративного, фінансового та інших суміжних правових масивів.

Відтак дослідження структури та змісту Муніципального кодексу України покликане визначити концептуальні засади його побудови – систему розділів, що мають відображати логіку функціонування місцевого самоврядування як цілісного соціально-правового феномену. Аналіз змістовного наповнення Кодексу має ґрунтуватися на принципах системності, ієрархічності, балансу державних і муніципальних інтересів, а також на врахуванні європейських стандартів місцевої демократії, закріплених у Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 року та актах Ради Європи.

Особлива увага у цьому розділі приділяється визначенню внутрішньої логіки Кодексу – від загальних положень про засади муніципальної системи, статус територіальної громади, систему органів місцевого самоврядування, муніципальну службу, до спеціальних інститутів, що стосуються форм безпосередньої участі громадян, матеріально-фінансової основи

самоврядування, міжмуніципального співробітництва, контролю та відповідальності. Окреме місце посідає питання співвідношення національного муніципального законодавства із регіональними статутами та локальними нормативними актами громад, що забезпечує практичну реалізацію принципу субсидіарності.

Проектування структури Муніципального кодексу України має ґрунтуватися на системному баченні місцевого самоврядування як багаторівневого правового інституту, що охоплює організаційні, матеріально-фінансові, процедурні, кадрові та контрольні аспекти муніципальної діяльності. Логіка побудови Кодексу повинна забезпечити послідовний перехід від загальних засад муніципальної системи до спеціальних правових інститутів, що регулюють конкретні сфери функціонування територіальних громад.

З огляду на це, Муніципальний кодекс України доцільно структурувати за п'ятирівневою моделлю:

1. Загальна частина;
2. Організаційна частина;
3. Матеріально-фінансова частина;
4. Процедурно-правова частина;
5. Гарантійно-контрольна частина.

У кожній із цих частин мають бути об'єднані розділи, які системно розкривають ключові інститути муніципального права.

«Загальна частина» Муніципального кодексу України є концептуальним ядром усього кодифікованого акту, що визначає його предмет, завдання, принципи та засадничі положення, на яких будується система муніципально-правового регулювання. Саме ця частина формує методологічну основу для тлумачення і застосування норм усіх наступних розділів Кодексу, задає ціннісно-нормативну рамку для подальшого розвитку муніципальної системи.

Її зміст має бути спрямований на закріплення загальнотеоретичних категорій муніципального права, розкриття правової природи місцевого самоврядування, визначення кола суб'єктів муніципальних правовідносин і принципів взаємодії між ними. Функціонально «Загальна частина» має виконувати інтеграційну роль, забезпечуючи єдність термінології, системність нормативного матеріалу та логічну узгодженість регулятивних механізмів, закріплених у спеціальних частинах Кодексу.

У першому підрозділі «Загальної частини» доцільно визначити предмет правового регулювання Кодексу у вигляді сукупності суспільних відносин, що виникають у процесі організації, функціонування та забезпечення діяльності територіальних громад, їх представницьких органів, посадових осіб, а також у сфері реалізації прав і обов'язків членів громади.

Завдання Кодексу полягає у створенні цілісної, внутрішньо узгодженої системи правового регулювання місцевого самоврядування, гармонізації норм чинного законодавства, забезпеченні балансу між муніципальною автономією і державною єдністю. У цьому контексті метою Кодексу є нормативне закріплення європейських стандартів місцевої демократії, зміцнення правового статусу територіальних громад, формування прозорих і стабільних правил функціонування муніципальної системи.

Загальна частина повинна закріпити систему принципів, які виступають фундаментальними орієнтирами розвитку муніципальної системи. На нашу думку, їх можна згрупувати у три блоки:

1. Конституційно-правові принципи – народовладдя, верховенство права, законність, автономія територіальних громад, відповідальність органів і посадових осіб перед громадою.

2. Організаційно-правові принципи – субсидіарність, самостійність, поєднання державних і місцевих інтересів, відкритість, підзвітність, колегіальність у прийнятті рішень.

3. Соціальні принципи – гласність, участь громадян, справедливість, ефективність та інклюзивність місцевого управління.

Слід зауважити, що важливо у цьому підрозділі Кодексу варто сформулювати концепцію джерел муніципального права України, з урахуванням особливостей публічно-правової природи місцевого самоврядування. До таких джерел мають бути віднесені:

- Конституція України як основа правового статусу місцевого самоврядування;
- Муніципальний кодекс як кодифікований акт;
- спеціальні закони (в тому числі – міжнародно-правові акти, ратифіковані Верховною Радою України (зокрема Європейська хартія місцевого самоврядування)) та підзаконні нормативні акти;
- статути територіальних громад;
- локальні нормативні акти органів місцевого самоврядування;

Особливу увагу слід приділити визначенню співвідношення між загальнодержавними та локальними джерелами муніципального права, а також механізмам подолання колізій між ними. У Кодексі має бути закріплений принцип пріоритету норм Муніципального кодексу по відношенню до норм інших законодавчих та підзаконних актів у сфері місцевого самоврядування (за винятком Конституції України, норми якої мають силу прямої дії).

«Загальна частина» також повинна містити комплексне визначення суб'єктів муніципальних правовідносин. Ми вважаємо, що такі суб'єкти варто згрупувати таким чином:

- територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування;
- член територіальної громади;
- органи місцевого самоврядування (представницькі, виконавчі, інші);
- посадові особи місцевого самоврядування;
- органи самоорганізації населення;
- асоціації органів місцевого самоврядування;
- держава, яка виступає гарантом місцевої автономії.

У цьому контексті Кодекс має закріпити концепцію муніципальної правосуб'єктності, що включає правоздатність, дієздатність та деліктоздатність суб'єктів місцевого самоврядування.

У межах «Загальної частини» треба виписати засади взаємодії між державними органами та муніципальними структурами. Кодекс має встановити, що державна влада і місцеве самоврядування співпрацюють на засадах партнерства, взаємної відповідальності та неприпустимості втручання однієї системи у компетенцію іншої.

Доцільно визначити інституційні механізми такої взаємодії: нагляд за законністю актів органів місцевого самоврядування, державну підтримку громад, участь представників громад у формуванні регіональної політики тощо.

Наприкінці Загальної частини має бути наведено глосарій основних понять муніципального права, який забезпечить єдність термінології в усіх розділах Кодексу. До таких понять, в першу чергу, можна віднести наступні: територіальна громада, місцеве самоврядування, муніципальна служба, комунальна власність, виключна компетенція, локальний нормативний акт, міжмуніципальне співробітництво тощо.

Уніфікація термінології сприятиме правовій визначеності, усуненню неоднозначностей у практиці застосування Кодексу та забезпечить стабільність муніципально-правових інститутів.

Таким чином, «Загальна частина» Муніципального кодексу України повинна стати теоретико-нормативним стрижнем, який визначає філософію та методологію всієї муніципальної реформи.

Організаційна частина Муніципального кодексу України має визначити систему, структуру, компетенцію та механізми діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, закріпити інституційні засади функціонування територіальних громад і форми їхньої безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення. Її норми формуватимуть організаційно-правовий каркас муніципальної влади, забезпечують реальне

втілення принципів демократичної децентралізації, субсидіарності та підзвітності влади громаді.

У структурі Муніципального кодексу ця частина повинна посідає центральне місце, оскільки саме вона конкретизує організаційний механізм реалізації місцевого самоврядування, перетворюючи загальні норми на інституційно дієву систему. Вона визначає, хто здійснює муніципальну владу, на підставі чого, у який спосіб і в яких межах компетенції.

У першому розділі Організаційної частини доцільно закріпити загальну характеристику системи місцевого самоврядування, її структурну побудову та рівні.

На нашу думку, Муніципальний кодекс повинен відобразити дворівневу модель місцевого самоврядування:

- базовий рівень – територіальні громади сіл, селищ, міст;
- регіональний рівень – районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад.

При цьому необхідно визначити характер взаємозв'язку між рівнями, принципи їхньої автономності та співробітництва.

До системи органів місцевого самоврядування варто включити:

- представницькі органи – сільські, селищні, міські ради, районні в містах, районні та обласні ради;
- виконавчі органи рад – виконавчі комітети, департаменти, управління, відділи та ін.;
- посадові особи – голови громад, секретарі рад, старости, керівники виконавчих структур та ін.;
- органи самоорганізації населення;
- інші органи – постійні й тимчасові комісії, консультативні, дорадчі й координаційні органи тощо.

Кодекс має чітко визначити співвідношення повноважень цих органів, ієрархію внутрішньої підпорядкованості та механізми делегування функцій.

Цей підрозділ повинен регламентувати статус, порядок формування, організацію роботи, компетенцію та відповідальність рад як представницьких органів громади. Необхідно закріпити правовий статус рад як колегіальних органів місцевого самоврядування, що обираються жителями громади на основі загального, рівного й прямого виборчого права. Кодекс має визначити чисельний склад рад залежно від чисельності населення громади, строк повноважень, вимоги до депутатів. У Кодексі мають бути систематизовані повноваження рад.

Також варто передбачити положення про першу сесію, утворення постійних комісій, фракцій, апарату ради, порядок скликання сесій, ухвалення рішень, ведення протоколів і публікацію актів. Кодекс повинен закріпити види актів, їх юридичну силу, порядок оприлюднення і набрання чинності, порядок зупинення рішень ради головою та ін.

Важливо також встановити механізми відкликання депутата, етичні стандарти діяльності, чіткі обмеження щодо конфлікту інтересів.

Організаційна частина має визначити систему виконавчих органів, їхню структуру, порядок утворення, компетенцію і взаємовідносини з радою та головою громади.

Правовий статус виконавчих органів місцевого самоврядування визначає їх як підзвітні та підконтрольні представницьким органам громади структури, основним завданням яких є здійснення поточного управління справами територіальної громади. Цей статус передбачає, що виконавчі органи діють у межах компетенції, визначеної радою, і реалізують політику місцевого самоврядування відповідно до законів, регламентів і рішень представницького органу. Підзвітність та підконтрольність є ключовими елементами правового статусу, оскільки забезпечують демократичний контроль громадян через раду, гарантують прозорість управлінських рішень та дозволяють коригувати діяльність виконавчих органів у разі відхилення від затверджених стратегій розвитку громади або порушення законності.

Однак, можна спрогнозувати і недоліки та ризики такого підходу. Зокрема, таким чином відбудеться втрата представництва держави на регіональному рівні. Зараз держадміністрації здійснюють контроль за дотриманням законності, реалізують державні програми, політики Президента України та Кабінету Міністрів України.

Склад і структура виконавчих органів мають бути такими, що забезпечують ефективне функціонування громади та реалізацію її повноважень у різних сферах. До основних видів виконавчих органів належать виконавчий комітет, який є колегіальним органом управління і координує діяльність підпорядкованих структур; управління та відділи, що спеціалізуються на окремих напрямках муніципальної діяльності, таких як освіта, культура, соціальний захист, благоустрій та житлово-комунальне господарство; комунальні підприємства та установи, що виконують практичні функції надання послуг населенню. Така багаторівнева структура забезпечує як горизонтальне, так і вертикальне управління, дозволяючи комплексно вирішувати завдання громади, забезпечувати оперативне реагування на потреби жителів та координацію діяльності між підрозділами.

Повноваження виконавчих органів охоплюють широкий спектр завдань, що безпосередньо впливають на життєдіяльність громади. До них належить реалізація програм соціально-економічного розвитку та стратегічних планів громади, управління муніципальною власністю, забезпечення ефективного використання майна та ресурсів, організація надання адміністративних, соціальних і комунальних послуг, контроль за дотриманням норм громадської безпеки, благоустрій населених пунктів та територій, підтримка соціальної стабільності й захист прав населення. Компетенція виконавчих органів передбачає не лише організаційне і адміністративне управління, але й активну роль у формуванні місцевої політики, стимулюванні розвитку економічних і соціальних ініціатив, координації діяльності органів самоорганізації населення та партнерських структур.

Форми діяльності виконавчих органів мають забезпечувати баланс між колегіальними та одноосібними рішеннями, що сприяє як ефективності управління, так і прозорості процесів прийняття рішень. Кодекс передбачає, що виконавчі органи діють через проведення регулярних засідань виконавчого комітету, на яких ухвалюються колегіальні рішення, затверджуються плани, програми та розпорядчі акти. Поряд із колегіальними формами управління, органи можуть здійснювати одноосібні розпорядчі дії, що забезпечують оперативне реагування на поточні питання громади. Важливим аспектом є встановлення внутрішніх механізмів контролю за діяльністю структурних підрозділів, моніторингу виконання рішень та дотримання законності, що дозволяє підтримувати ефективність, підзвітність та добросовісність у всіх ланках виконавчої системи.

У цьому підрозділі також повинно бути визначено правовий статус основних посадових осіб, їхні повноваження, гарантії діяльності та відповідальність. Зокрема:

1. *Голова територіальної громади.* Кодекс має встановити його конституційно-правовий статус як головної посадової особи громади, що очолює виконавчий комітет, головує на сесії ради і представляє громаду у відносинах із державними органами та іншими громадами. Необхідно деталізувати строки повноважень, підстави дострокового припинення, функції в управлінні, координації виконавчих органів, у сфері представництва та комунікації з громадськістю.

2. *Секретар ради.* Доцільно визначити його повноваження щодо організації пленарних засідань, координації діяльності депутатів і комісій, забезпечення прозорості роботи ради.

3. *Староста.* Необхідно закріпити правовий статус старости як посадової особи, яка представляє інтереси жителів окремого населеного пункту в структурі громади, його права на участь у засіданнях ради, доступ до інформації, ініціювання питань місцевого значення.

4. *Інші посадові особи.* Кодекс має передбачити регулювання статусу керівників виконавчих підрозділів, управлінь, відділів, комунальних підприємств та ін.

Варто зазначити, що правовий статус посадових осіб передбачає не лише права та повноваження, але й відповідальність за їхнє невиконання або порушення принципів доброчесності та законності. Кодекс визначає дисциплінарну, адміністративну та політичну відповідальність посадових осіб, механізми відкликання та процедури контролю за їх діяльністю. Закріплення цих норм сприяє забезпеченню прозорості управлінських рішень, стабільності функціонування муніципальної системи та довіри громадян до органів місцевого самоврядування.

У межах Організаційної частини варто окремо врегулювати правовий статус органів самоорганізації населення (ОСН) – квартальних, будинкових, вуличних та інших комітетів.

Кодекс повинен чітко встановити порядок їх утворення, реєстрації та припинення, основні повноваження (участь у благоустрої, охороні громадського порядку, соціальних ініціативах), взаємовідносини з радою та виконавчими органами, фінансове забезпечення діяльності, форми звітності перед громадою. Наявність цих положень сприятиме децентралізації управління на рівні мікрореспублік та активізації громадянської участі.

У Муніципальному кодексі доцільно закріпити такі положення щодо правового статусу постійних і тимчасових комісій, а також консультативних, дорадчих і координаційних органів:

- порядок утворення, реорганізації та ліквідації відповідних органів;
- склад, вимоги до членів і порядок їх призначення (обрання);
- компетенцію, повноваження та межі відповідальності;
- форми й порядок діяльності, зокрема прийняття рішень і підготовки рекомендацій;

- взаємодію з органами місцевого самоврядування, посадовими особами та громадськістю;
- організаційне, кадрове, інформаційне та фінансове забезпечення діяльності;
- підзвітність, контроль і оцінювання ефективності роботи;
- гарантії прозорості та відкритості, включно з оприлюдненням результатів діяльності.

Таке нормативне закріплення сприятиме чіткості правового статусу цих органів і підвищенню ефективності муніципального управління.

Отже, організаційна частина Муніципального кодексу України має забезпечити цілісне нормативне врегулювання інституційного механізму місцевого самоврядування, визначити правовий статус усіх його органів і посадових осіб, гарантувати їх підзвітність громаді та ефективну взаємодію між рівнями муніципальної влади. Її завданням є створення правової моделі демократичного управління на місцях, заснованої на партнерстві держави та громади, поєднанні представницьких і безпосередніх форм народовладдя, професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування та інституціоналізації участі громадян.

Матеріально-фінансова частина Муніципального кодексу України має визначальне значення для забезпечення реальної спроможності територіальних громад виконувати свої повноваження та надавати місцевим жителям належний рівень публічних послуг. Вона є механізмом реалізації принципу автономії громади, оскільки передбачає правові інструменти управління ресурсами, власністю, доходами та фінансами, що формуються на місцевому рівні. Водночас ця частина Кодексу забезпечує баланс між муніципальною самостійністю і контролем держави, регламентуючи порядок формування, використання та обліку фінансових ресурсів громади, а також встановлюючи правові підстави для взаємодії між громадами та державними органами щодо фінансового забезпечення публічних завдань.

Значущим інститутом матеріально-фінансової частини є правове регулювання комунальної власності. Кодекс має визначити об'єкти комунальної власності, права та обов'язки громади щодо управління ними, порядок набуття, використання, відчуження та забезпечення захисту таких об'єктів. Комунальна власність включає як майно, що забезпечує виконання публічних функцій (школи, лікарні, водопостачальні системи), так і майно комерційного призначення (комунальні підприємства, об'єкти інфраструктури), що може генерувати доходи для бюджету громади. Особливу увагу Кодекс має приділити питанням ефективного управління цим майном, визначення механізмів передачі в оренду, концесію або спільне використання з іншими громадами чи приватними суб'єктами, з одночасним забезпеченням прозорості та підзвітності.

Не менш важливим елементом є бюджет громади. Матеріально-фінансова частина має встановити систему формування, затвердження, виконання та контролю місцевого бюджету. Кодекс повинен регламентувати джерела доходів громади, включаючи місцеві податки та збори, надходження від майнових об'єктів, міжбюджетні трансферти та державну підтримку, а також порядок фінансового вирівнювання між громадами для забезпечення рівного доступу населення до публічних послуг. Важливим завданням є створення прозорих правил планування та використання бюджетних коштів, включно з визначенням процедур розробки, обговорення з громадськістю та затвердження бюджету представницьким органом.

Компетенція виконавчих органів щодо управління фінансовими ресурсами повинна включати реалізацію місцевих програм соціально-економічного розвитку, підтримку інфраструктурних та комунальних проектів, надання соціальних послуг, здійснення заходів благоустрою та забезпечення громадської безпеки. Кодекс має визначити, що виконавчі органи несуть відповідальність за раціональне використання фінансових ресурсів, ведення бухгалтерського обліку, звітність перед радою та

громадою, а також забезпечення контролю за витратами через внутрішні та зовнішні механізми аудиту.

Матеріально-фінансова частина також повинна врегулювати міжмуніципальне співробітництво та партнерство, яке дозволяє громадам об'єднувати ресурси для спільного вирішення завдань, що перевищують спроможності окремої громади. Це стосується створення спільних органів управління, асоціацій громад, міжмуніципальних підприємств, партнерських проектів і транскордонного співробітництва. Кодекс повинен визначити правові підстави таких угод, механізми фінансування спільних проектів, порядок участі у спільному управлінні майном та доходами, а також процедури контролю за використанням спільних ресурсів.

Особлива увага у матеріально-фінансовій частині має приділятися регламентації доходів і витрат комунальних підприємств, які є важливим інструментом фінансового забезпечення громади. Кодекс має закріпити, що комунальні підприємства діють на засадах автономії, але підзвітні раді та виконавчим органам, що гарантує ефективне використання прибутку для потреб громади, контроль за фінансовими потоками та звітність перед громадянами.

Таким чином, матеріально-фінансова частина Муніципального кодексу України повинна сформувати комплексну нормативну базу для забезпечення фінансової спроможності та економічної самостійності територіальних громад, закріплює права і обов'язки щодо управління майном та фінансами, визначає механізми міжмуніципального співробітництва і партнерства, а також створити правові гарантії ефективного, прозорого та підзвітного використання ресурсів громади. Вона має перетворити принципи автономії та самостійності на конкретні інституційні та фінансові механізми, що забезпечують стабільність та сталий розвиток територіальних громад.

Процедурно-правова частина Муніципального кодексу України є ключовим інструментом забезпечення ефективності функціонування місцевого самоврядування, оскільки визначає порядок здійснення

повноважень органів місцевого самоврядування, посадових осіб та громадян у процесі вирішення питань місцевого значення. Ця частина Кодексу повинна встановити конкретні процедури прийняття рішень, організації діяльності органів влади, взаємодії між різними суб'єктами муніципального права, а також механізми участі громадян у місцевому управлінні. Вона покликана забезпечити баланс між правами представницьких органів, виконавчих структур та безпосередньою участю громади, формуючи правову дисципліну та передбачуваність управлінських дій.

Центральне місце у процедурно-правовій частині займає регламентація процесу ухвалення рішень органами місцевого самоврядування. Кодекс повинен визначати порядок скликання сесій рад, підготовки порядку денного, проведення засідань, голосування та оформлення рішень. Особлива увага має приділятися забезпеченню колегіальності прийняття рішень, документуванню процесу та публічності рішень для забезпечення прозорості та довіри громадян до місцевої влади. Повинні передбачатися також правила дотримання кворуму, голосування за принципом більшості або спеціальних процедур при ухваленні рішень, а також визначення строків їх набрання чинності.

Процедурно-правова частина повинна регламентувати порядок діяльності також і виконавчих органів. Видається доцільним закріпити процедури проведення засідань виконавчих комітетів, видачі розпорядчих актів, делегування повноважень та внутрішній контроль за виконанням рішень. Важливою складовою цього є врегулювання комунікації між органами виконавчої влади та радою, визначення строків звітності, порядку оприлюднення інформації та публічної звітності перед громадою, що є запорукою демократичної підзвітності та прозорості управління.

Не менш важливим інститутом процедурно-правової частини має бути право громадян на участь у місцевому самоврядуванні та форми прямої демократії. Кодекс має детально регламентувати процедури проведення місцевих референдумів, громадських слухань, місцевих ініціатив, зборів

громадян, ініціювання електронних петицій, впровадження партисипативного бюджету та інших інструментів залучення населення до ухвалення рішень. Важливо встановити чіткі правила ініціювання таких процедур, строки їх проведення, юридичні наслідки прийнятих рішень і гарантії безпеки участі громадян, включаючи інформаційне забезпечення та доступ до документації. Це дозволяє забезпечити реальну інтеграцію громади у процес управління та контролювати діяльність органів влади на місцевому рівні.

Процедурно-правова частина також повинна регламентувати порядок взаємодії органів місцевого самоврядування з державними органами, іншими громадами та органами самоорганізації населення. Кодекс повинен визначити правила обміну інформацією, координації спільних програм, участі у міжмуніципальних асоціаціях, створенні спільних підприємств та реалізації партнерських проєктів. Усі ці процедури мають бути спрямовані на забезпечення ефективної співпраці, координації дій та оптимізації використання ресурсів, а також на посилення демократичних і правових засад управління.

Важливою складовою процедурно-правової частини мажна розглядати регламентацію публічних послуг та механізмів їх надання. Кодекс має визначити, які послуги належать до компетенції органів та посадових осіб місцевого самоврядування, встановити процедури їх замовлення, виконання та контролю якості, врегулювати взаємодію між органами влади та суб'єктами надання послуг, а також передбачити механізми зворотного зв'язку з громадянами. Це забезпечить не лише ефективність управління, але й відповідність стандартам доброго врядування та забезпечення прав населення.

Узагальнюючи, процедурно-правова частина Муніципального кодексу України може створити структурований механізм реалізації правових, організаційних і фінансових інститутів місцевого самоврядування, забезпечити баланс між представницькими та виконавчими органами,

гарантує безпосередню участь громадян, встановлює прозорі процедури ухвалення рішень та надання муніципальних послуг. Вона може перетворити абстрактні принципи автономії, прозорості та підзвітності на конкретні правові процедури та механізми, які забезпечать дієвість місцевого самоврядування, стабільність управлінської системи та демократичну легітимність рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Гарантійно-контрольна частина Муніципального кодексу України має стати однією з ключових для забезпечення стабільності, прозорості та ефективності муніципального управління. Вона покликана створити комплекс правових механізмів, що гарантують дотримання законності, захист прав і свобод громадян, а також контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та посадових осіб. Ця частина повинна кодифікувати стандарти доброчесності, підзвітності та відповідальності, сформулювати правове підґрунтя для моніторингу виконання повноважень та забезпечення правової відповідальності за порушення.

Перш за все, гарантійно-контрольна частина має визначати гарантії прав територіальних громад та громадян у процесі здійснення місцевого самоврядування. Тут варто передбачити право громадян на доступ до інформації про діяльність органів місцевого самоврядування, участь у громадських слуханнях, місцевих референдумах, ініціативах та петиціях. Кодекс має закріпити юридичні механізми забезпечення цих прав, включно з прозорим оприлюдненням рішень органів ради та виконавчих структур, публічною звітністю посадових осіб, а також процедурою реагування на скарги і звернення громадян. Гарантії також повинні стосуватися фінансової прозорості: громада має право отримувати достовірну інформацію про бюджетні витрати, управління комунальним майном і використання муніципальних ресурсів.

Важливою складовою є контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, який мусить включати як внутрішні, так і зовнішні механізми. У Кодексі можна передбачити, що внутрішній контроль

здійснюється радою та виконавчими органами через систему звітності, перевірок виконання рішень, аудит та моніторинг реалізації програм, а зовнішній контроль забезпечується державними органами, правоохоронними структурами, органами аудиту та судами. Також Кодекс має встановлювати чіткі правила здійснення контролю, порядок фіксації порушень, повноваження контролюючих органів і строки реагування на виявлені порушення, що гарантує ефективність контролю та недопущення зловживань.

У гарантійно-контрольній частині також варто регламентувати відповідальність органів місцевого самоврядування та посадових осіб: дисциплінарну, адміністративну, цивільну та кримінальну відповідальність. Також варто встановити чіткі підстави та порядок їх застосування, визначити компетентні органи для розгляду правопорушень, а також передбачити процедури оскарження рішень і дій посадових осіб. При цьому відповідальність виступатиме не лише засобом примусу, але й механізмом запобігання корупційним проявам, підвищення стандартів доброчесності та підтримки довіри громади до органів влади.

Отже, в цілому гарантійно-контрольна частина Муніципального кодексу України виконуватиме роль правового фундаменту доброго врядування на місцевому рівні, закріплюватиме стандарти прозорості, підзвітності та законності, формуватиме систему внутрішніх і зовнішніх механізмів контролю, гарантуватиме права громадян та територіальних громад і встановлюватиме відповідальність органів та посадових осіб. Це створить правові підстави для стабільного, ефективного та демократичного функціонування місцевого самоврядування, забезпечуючи баланс між автономією громади та контролем з боку держави, а також інтегруватиме принципи участі громадян, доброчесності та професіоналізму у практику місцевого самоврядування.

Підсумовуючи проведений нами аналіз найбільш прийнятної, на нашу думку, структури та змісту Муніципального кодексу України, можна дійти

висновку, що він мусить стати системним нормативним актом, що має забезпечити комплексне правове регулювання місцевого самоврядування, інтегруючи організаційні, фінансові, процедурні та контрольні механізми у єдину логічну систему. Він виступатиме фундаментом для становлення ефективної, прозорої, підзвітної та демократичної влади місцевого самоврядування, створюючи правову архітектуру з можливостями для громад реалізовувати свої повноваження та забезпечувати сталий розвиток.

Муніципальний кодекс України має сформувати єдину правову систему місцевого самоврядування, що інтегруватиме організаційні, фінансові, процедурні та контрольні аспекти у логічну, взаємопов'язану структуру. Він забезпечуватиме поєднання автономії територіальних громад із демократичними механізмами участі громадян, створюватиме прозору і підзвітну систему управління ресурсами, формуватиме стандарти професіоналізму та доброчесності посадових осіб, а також гарантуватиме правовий захист громадян і територіальних громад. Впровадження такого Кодексу, на нашу думку, сприятиме модернізації місцевого самоврядування, підвищенню його ефективності та стабільності, забезпеченню сталого розвитку територіальних громад і зміцненню демократичних засад управління в Україні.

3.2. Імплементация європейських практик та вимог у діяльність місцевих органів влади України

Імплементация європейських практик та вимог у діяльність органів місцевого самоврядування України є складним, багаторівневим правовим процесом, що відбувається в умовах трансформації національної системи публічної влади, децентралізаційних змін та переорієнтації муніципального законодавства на європейські стандарти місцевого самоврядування. У цьому контексті імплементация не може розглядатися як одноразовий акт формального включення міжнародно-правових норм до внутрішньої правової

системи, оскільки її зміст полягає у тривалій та послідовній трансформації моделей діяльності органів місцевого самоврядування, а не лише у зміні чи доповненні нормативного тексту [28].

На нашу думку, методологічно помилковим є зведення імплементації європейських практик до формального відтворення положень актів Ради Європи у чинному законодавстві України. Такий підхід не дозволяє встановити, чи здатні відповідні правові норми забезпечити реальне функціонування європейських стандартів у повсякденній діяльності органів місцевого самоврядування, а також чи створюють вони необхідні передумови для стабільності та передбачуваності процесу здійснення місцевого самоврядування. Саме тому у межах даного дослідження імплементація європейських практик розглядається як процес нормативного та інституційного впорядкування муніципальних відносин, що безпосередньо пов'язаний із кодифікацією муніципального законодавства та спрямований на формування єдиних стандартів місцевого самоврядування.

Загальноєвропейський підхід до імплементації стандартів місцевого самоврядування ґрунтується на визнанні того, що влада місцевого самоврядування є самостійним рівнем публічної влади, який володіє власною сферою компетенції, матеріально-фінансовою основою та організаційною автономією [28]. У зв'язку з цим європейські практики не можуть застосовуватися універсально та поза межами національного правового контексту, а потребують адаптації з урахуванням історичних, інституційних та нормативних особливостей «держави-реципієнта». Такий підхід зумовлює необхідність наукового аналізу не лише змісту європейських стандартів, а й механізмів їх нормативного закріплення та реалізації в діяльності органів місцевого самоврядування.

Особливу роль у формуванні європейського підходу до імплементації стандартів місцевого самоврядування відіграє Європейська хартія місцевого самоврядування, яка закріплює фундаментальні принципи діяльності органів місцевого самоврядування та встановлює мінімальні стандарти їх правового

статусу [28]. Водночас Хартія свідомо уникає деталізації конкретних моделей організації місцевого самоврядування, залишаючи державам – учасникам Ради Європи широкий простір для нормативної адаптації її положень. Саме це зумовлює необхідність дослідження національних моделей імплементації, а не лише аналізу проголошених принципів місцевого самоврядування.

Аналіз наукових підходів до проблеми імплементації європейських стандартів у сфері місцевого самоврядування свідчить про відсутність єдиного універсального механізму їх упровадження [145]. У правових системах держав із розвинутою традицією місцевого самоврядування процеси адаптації європейських стандартів муніципального права здійснювалися через комплексну кодифікацію й систематизацію правових норм, що створювало ясні правові рамки функціонування органів місцевого самоврядування, забезпечувало внутрішню узгодженість нормативної бази й підвищувало передбачуваність механізмів організаційно-управлінського характеру [146, с. 60-61]. У контрастних умовах правових систем держав перехідного типу імплементація відповідних стандартів найчастіше відбувалася фрагментарно, без належної законодавчої систематизації, що виявлялося у частих змінах правового регулювання, відсутності сталих процедур та інституційної нестабільності. Такий підхід суттєво знижував ефективність реалізації повноважень місцевого самоврядування, сприяв декларативності європейських стандартів та ускладнював формування сталого правового статусу органів місцевої влади [146, с. 62–64].

На нашу думку, саме рівень системності муніципального законодавства є ключовим чинником, який визначає успішність або, навпаки, формальний характер імплементації європейських практик у діяльність органів місцевого самоврядування. Фрагментарне законодавче регулювання не здатне забезпечити сталість управлінських моделей, оскільки воно породжує нормативну невизначеність, множинність тлумачень та різноспрямованість правозастосовної практики. За таких умов європейські стандарти місцевого самоврядування залишаються переважно декларативними та не

трансформуються у реальні механізми управлінської діяльності. Натомість кодифіковані або систематизовані нормативні акти формують єдину правову рамку діяльності органів місцевого самоврядування, що створює передумови для інтеграції європейських стандартів у повсякденну управлінську практику та забезпечує передбачуваність функціонування місцевого самоврядування.

У цьому контексті імплементація європейських практик розглядається не як паралельний або зовнішній щодо національної правової системи процес, а як функціонально зумовлений елемент кодифікації муніципального законодавства. Саме кодифікація, на нашу думку, створює належні нормативні умови для переходу від формального визнання європейських стандартів до їх реального застосування у діяльності органів місцевого самоврядування. Такий підхід відповідає загальноєвропейській тенденції інституціоналізації принципів Європейської хартії місцевого самоврядування через внутрішньо узгоджені, стабільні та систематизовані правові механізми, що забезпечують довгострокову сталість правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування.

Важливим методологічним аспектом даного дослідження є також чітке розмежування понять «імплементація», «адаптація» та «гармонізація» у галузі муніципального права. На відміну від гармонізації, яка передбачає зближення та узгодження правових систем, імплементація спрямована на забезпечення фактичної дії європейських стандартів у національному правопорядку та їх трансформацію у дієві моделі управлінської діяльності. Адаптація, у свою чергу, виступає допоміжним інструментом, що дозволяє узгодити європейські вимоги з національними особливостями правового, інституційного та організаційного регулювання. У межах цього дослідження імплементація розглядається як результат поєднання зазначених процесів, кінцевою метою яких є підвищення ефективності, стабільності та правової визначеності у діяльності органів місцевого самоврядування.

Отже, методологічні та нормативні засади імплементації європейських практик у діяльність органів місцевого самоврядування України свідчать про

необхідність комплексного, системного та критеріально зумовленого підходу до цього процесу. Саме з таких позицій у подальшому здійснюється аналіз положень Європейської хартії місцевого самоврядування, зарубіжного досвіду та національної практики імплементації, що дозволяє сформулювати науково обґрунтовані висновки щодо шляхів удосконалення муніципального законодавства України в контексті євроінтеграції.

Європейська хартія місцевого самоврядування є ключовим міжнародно-правовим актом Ради Європи, який визначає базові стандарти організації та здійснення діяльності органів місцевого самоврядування. Її значення полягає не лише у формулюванні загальних принципів місцевого самоврядування, а у встановленні обов'язкових вимог до реального функціонування місцевої влади, що мають бути забезпечені як на рівні національного законодавства, так і у сфері управлінської практики. У цьому аспекті Хартія виступає не декларативним політичним документом, а нормативним орієнтиром, який визначає мінімально допустимі межі організації та функціонування органів місцевого самоврядування у державах – членах Ради Європи.

Принциповою особливістю Європейської хартії місцевого самоврядування є її чітка орієнтація на функціональний підхід до місцевого самоврядування. Хартія не обмежується проголошенням автономії органів місцевого самоврядування як абстрактної цінності, а пов'язує її реалізацію з конкретними умовами здійснення повноважень, наявністю належної матеріально-фінансової основи та ефективних механізмів правового захисту. Саме тому у правових системах держав – членів Ради Європи положення Хартії розглядаються як нормативний еталон оцінки діяльності органів місцевого самоврядування, що дозволяє аналізувати не лише формальну відповідність законодавства європейським стандартам, а й реальний стан місцевого самоврядування.

Важливим для цілей даного дослідження є те, що Європейська хартія місцевого самоврядування закріплює принцип реальності та повноти

повноважень органів місцевого самоврядування, відповідно до якого місцева влада повинна мати можливість вільно здійснювати значну частину публічних справ під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення [28]. Такий підхід зумовлює необхідність чіткого, внутрішньо узгодженого та стабільного нормативного визначення компетенції органів місцевого самоврядування, а також наявності правових гарантій її захищеності від довільного чи надмірного втручання з боку державних органів. За відсутності таких гарантій імплементація положень Хартії неминуче набуває формального характеру.

Не менш важливим є принцип субсидіарності, який у положеннях Хартії виступає методологічною основою розмежування повноважень між різними рівнями публічної влади. Відповідно до цього принципу здійснення публічних завдань має покладатися на той рівень влади, який є найближчим до громадян, за умови його належної інституційної та фінансової спроможності. У діяльності органів місцевого самоврядування це означає не лише формальну передачу повноважень, а й створення чітко визначених нормативних та організаційних умов для їх ефективної реалізації. На нашу думку, саме ігнорування цього аспекту часто призводить до дисбалансу між обсягом повноважень місцевої влади та її фактичними можливостями.

Особливе місце в системі стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування посідає принцип фінансової автономії, який безпосередньо пов'язаний із реальністю повноважень органів місцевого самоврядування. Хартія встановлює вимогу щодо наявності у органів місцевого самоврядування власних адекватних фінансових ресурсів, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень [28]. На нашу думку, саме цей принцип є одним із найбільш проблемних у процесі імплементації в національних правопорядках, оскільки його реалізація потребує не лише законодавчого закріплення, а й проведення послідовної та стабільної бюджетної й податкової політики держави. Без такої політики

фінансова автономія місцевої влади залишається декларативною, що істотно знижує ефективність усієї системи місцевого самоврядування.

Аналіз наукових досліджень свідчить, що національне законодавство України адаптує принципи Європейської хартії місцевого самоврядування не шляхом буквального перенесення їх тексту до законів та конституційних норм, а через трансформацію й нормотворче втілення основних положень Хартії в систематизовані законодавчі акти. Як зауважує Мельничук, неповне відтворення принципів Хартії у чинних актах та незадовільний стан їх реалізації в практиці права свідчать про обмежений характер прямого копіювання міжнародного акту у національному законодавстві, що підтверджує важливість інституціонального підходу до імплементації [147, с. 113-115]. Саме така форма імплементації дозволила забезпечити єдність правового регулювання діяльності місцевої влади, внутрішню узгодженість муніципального законодавства та уникнути фрагментарного і вибіркового застосування окремих європейських стандартів у правозастосовній практиці.

Принцип організаційної автономії органів місцевого самоврядування, закріплений у Європейській хартії місцевого самоврядування, має безпосереднє значення для формування національних моделей місцевого самоврядування. Він передбачає право місцевої влади самостійно визначати свою внутрішню організаційну структуру, форми діяльності та внутрішні управлінські процедури в межах закону [28]. У державах із розвиненими муніципальними системами реалізація цього принципу забезпечується через чітке та стабільне нормативне визначення меж державного втручання у внутрішню організацію місцевого самоврядування, що, у свою чергу, створює умови для передбачуваності управлінської діяльності та відповідальності місцевої влади перед територіальними громадами.

Водночас Європейська хартія місцевого самоврядування містить вимоги щодо адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування, який допускається виключно у формах і межах,

встановлених законом, та має бути спрямований на забезпечення законності, а не доцільності управлінських рішень [28]. Це положення є принципово важливим для оцінки імплементаційних процесів, оскільки воно визначає баланс між автономією владою місцевого самоврядування та єдністю системи публічного управління. Порушення цього балансу шляхом надмірного або позанормативного втручання держави фактично нівелює імплементаційний потенціал положень Хартії.

З огляду на викладене, Європейська хартія місцевого самоврядування у межах даного дослідження розглядається не як самодостатній об'єкт правового аналізу, а як нормативний стандарт діяльності органів місцевого самоврядування, що дозволяє оцінювати не лише формальну відповідність національного законодавства європейським вимогам, а й реальну спроможність влади місцевого самоврядування виконувати покладені на неї функції в умовах конкретного правопорядку. Такий підхід створює методологічну основу для подальшого формування авторських критеріїв оцінки імплементації та комплексного аналізу зарубіжного й національного досвіду.

Узагальнення положень Європейської хартії місцевого самоврядування та аналіз підходів, сформованих у правових системах держав – членів Ради Європи, дозволяє дійти висновку, що імплементація європейських практик у діяльність органів місцевого самоврядування не може оцінюватися виключно за формальними ознаками нормативного закріплення відповідних принципів. На нашу думку, науково обґрунтована оцінка імплементації можлива лише за умови застосування спеціально сформованого критеріального інструментарію, який дає змогу дослідити реальну здатність муніципального законодавства забезпечити функціонування європейських стандартів у практичній діяльності місцевої влади, а також виявити межі та умови їх ефективної адаптації в українському правопорядку.

У межах даного дослідження запропоновано авторський підхід до визначення критеріїв імплементації європейських практик та вимог у

діяльність органів місцевого самоврядування, який ґрунтується на поєднанні нормативно-правового аналізу з оцінкою інституційних та функціональних умов здійснення місцевого самоврядування. Авторський характер цього підходу полягає у тому, що критерії сформульовано з урахуванням предмета дисертаційного дослідження – кодифікації муніципального законодавства – та спрямовано не на опис або порівняння зарубіжних моделей, а на визначення меж, умов і передумов їх доцільної імплементації в українських реаліях. Такий підхід дозволяє перейти від загальних міркувань щодо європейських стандартів до їх цілеспрямованого наукового аналізу в контексті кодифікації муніципального законодавства.

Першим і системоутворюючим критерієм є рівень кодифікованості муніципального законодавства, який визначає можливість формування цілісної правової основи діяльності органів місцевого самоврядування. Застосування цього критерію дозволяє оцінити, чи існує в національному правопорядку внутрішньо узгоджена, стабільна та логічно побудована система норм, здатна забезпечити сталість управлінських практик та єдність правозастосування. У межах даного критерію береться до уваги не лише наявність формально кодифікованого акта, а й ступінь системності правового регулювання, узгодженість норм між собою, відсутність прогалин і нормативних колізій. На нашу думку, за відсутності такого нормативного підґрунтя імплементація європейських стандартів неминуче набуває декларативного характеру, оскільки не спирається на цілісну правову конструкцію.

Другим критерієм є сталість і передбачуваність повноважень органів місцевого самоврядування, що безпосередньо впливає на можливість реалізації принципів автономії та субсидіарності, закріплених у Європейській хартії місцевого самоврядування. У межах цього критерію досліджується, наскільки чітко, послідовно та стабільно визначено компетенцію органів місцевого самоврядування, чи забезпечено її захищеність від частих і несистемних змін, а також чи дотримано баланс між власними та

делегованими повноваженнями. Вважаємо, що нестабільність компетенції є однією з ключових перешкод імплементації європейських практик у діяльність місцевої влади, оскільки вона унеможлиблює довгострокове планування, знижує рівень відповідальності органів місцевого самоврядування та послаблює довіру з боку територіальних громад.

Третім критерієм є нормативна визначеність управлінських процедур діяльності органів місцевого самоврядування, яка забезпечує трансформацію європейських принципів у конкретні управлінські механізми. Йдеться про правове регулювання процедур прийняття управлінських рішень, управління комунальною власністю, формування та виконання місцевих бюджетів, здійснення контролю та притягнення до відповідальності. У межах цього критерію оцінюється, чи забезпечує чинне законодавство єдині стандарти управлінської поведінки, прозорість і передбачуваність діяльності органів місцевого самоврядування. На нашу думку, саме процедурна визначеність є тим елементом, який дозволяє перевести європейські стандарти з рівня абстрактних принципів у площину реальної управлінської практики.

Четвертим критерієм виступає інституційна та фінансова спроможність територіальних громад, яка становить матеріальну та організаційну основу імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування. У межах цього критерію оцінюється співвідношення між обсягом повноважень органів місцевого самоврядування та наявними фінансовими, кадровими й організаційними ресурсами, а також здатність територіальних громад самостійно забезпечувати виконання покладених на них функцій. Вважаємо, що імплементація європейських практик без належного ресурсного забезпечення не лише є неефективною, а й створює ризики формалізації місцевого самоврядування, коли розширення повноважень не супроводжується реальним посиленням управлінської спроможності.

П'ятим критерієм є наявність ефективних механізмів правового захисту муніципальної автономії, які гарантують стабільність правового статусу органів місцевого самоврядування та захищають їх від надмірного або

позанормативного втручання з боку держави. У межах цього критерію аналізується доступність судового захисту прав місцевого самоврядування, чіткість меж адміністративного нагляду, а також реальна можливість оскарження рішень, що порушують принципи автономії. На нашу думку, за відсутності таких гарантій імплементація європейських практик не може мати сталого характеру, оскільки влада місцевого самоврядування залишається вразливою до централізованих управлінських впливів, що суперечить основним принципам Європейської хартії місцевого самоврядування.

Запропонована система критеріїв дозволяє здійснювати диференційовану, науково обґрунтовану оцінку як зарубіжного, так і національного досвіду імплементації європейських практик у діяльність органів місцевого самоврядування. Її застосування забезпечує можливість чіткого відмежування елементів європейських моделей, які є доцільними для імплементації в українських реаліях, від тих, що потребують суттєвої нормативної та інституційної адаптації або є непридатними в силу особливостей національної правової системи та стану розвитку місцевого самоврядування.

Таким чином, авторський критеріальний підхід виконує не допоміжну, а самостійну наукову функцію, оскільки дозволяє перейти від описового аналізу європейських стандартів місцевого самоврядування до їх системного, структурованого та цілеспрямованого дослідження в контексті кодифікації муніципального законодавства України. Саме цей підхід створює методологічні передумови для виявлення не лише формальних ознак імплементації, а й реального впливу європейських практик на діяльність органів місцевого самоврядування.

Застосування авторського критеріального підходу до аналізу зарубіжної практики імплементації європейських стандартів дозволяє перейти від простого опису окремих національних моделей місцевого самоврядування до виявлення закономірностей нормативного та

інституційного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. У цьому контексті особливий науковий інтерес становить досвід держав – членів Ради Європи, в яких імплементація положень Європейської хартії місцевого самоврядування відбувалася в різних конституційних та інституційних умовах, але спиралася на систематизоване або кодифіковане муніципальне законодавство як ключовий інструмент забезпечення стабільності місцевого самоврядування.

Німецька модель імплементації європейських практик у діяльність органів місцевого самоврядування характеризується високим рівнем нормативної впорядкованості, послідовністю правового регулювання та чітким розмежуванням повноважень між федерацією, землями та муніципалітетами. Така модель формувалася в умовах федеративного устрою, що зумовило поєднання конституційних гарантій місцевого самоврядування з детальною кодифікацією муніципальних відносин на рівні земель.

У межах першого критерію рівня кодифікованості муніципального законодавства слід відзначити, що регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в Німеччині здійснюється переважно через муніципальні кодекси земель (*Gemeindeordnungen*), які мають комплексний характер і охоплюють питання правового статусу муніципалітетів, їх компетенції, організаційної структури, форм діяльності, фінансової основи та механізмів державного нагляду [148]. Саме така форма систематизації забезпечує внутрішню узгодженість муніципального законодавства, стабільність правового статусу органів місцевого самоврядування та передбачуваність управлінських процедур. Європейські стандарти місцевого самоврядування інтегруються в ці кодекси не шляхом прямого відтворення норм Європейської хартії місцевого самоврядування, а через їх інституціоналізацію у національних правових конструкціях.

Застосування другого критерію сталості та передбачуваності повноважень органів місцевого самоврядування свідчить про високу

ефективність німецької моделі імплементації. Принцип самоврядної компетенції (*kommunale Selbstverwaltung*), закріплений у Основному законі Федеративної Республіки Німеччина, створює конституційні гарантії здійснення місцевого самоврядування та забезпечує реальну автономію муніципалітетів у вирішенні питань місцевого значення [149]. Компетенція органів місцевого самоврядування має стабільний характер і не зазнає частих або несистемних змін, що створює умови для довгострокового планування, відповідального управління та ефективної реалізації положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

Особливе значення для оцінки імплементаційного потенціалу німецької моделі має застосування четвертого критерію інституційної та фінансової спроможності територіальних громад. Муніципалітети в Німеччині володіють значною фінансовою автономією, стабільною податковою базою та розвиненим кадровим потенціалом, що дозволяє їм самостійно забезпечувати виконання широкого кола повноважень. Саме поєднання нормативної стабільності з високим рівнем ресурсного забезпечення перетворює європейські стандарти місцевого самоврядування з формальних принципів на реальні управлінські практики.

Водночас, на нашу думку, зазначені особливості німецької моделі зумовлюють обмежену придатність її повного перенесення в українські умови. Високий рівень фінансової автономії муніципалітетів у Німеччині ґрунтується на потужній економічній базі та тривалих традиціях місцевого самоврядування, що суттєво відрізняє її від українського контексту. За відсутності належної ресурсної основи механічне запозичення інституційних елементів німецької моделі може призвести до дисбалансу між обсягом повноважень і можливостями їх реалізації.

У зв'язку з цим вважаємо, що для України доцільною є імплементація передусім кодифікаційної логіки німецької моделі, яка полягає у створенні систематизованого та внутрішньо узгодженого муніципального законодавства, а не пряме перенесення її інституційної конструкції. Саме

така імплементація дозволяє адаптувати європейські практики до національних умов та забезпечити поступове, а не декларативне впровадження стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування.

Французька модель імплементації європейських практик у діяльність органів місцевого самоврядування формувалася в умовах унітарної держави з традиційно сильним центральним управлінням, що істотно вплинуло на характер нормативного забезпечення місцевого самоврядування. На відміну від федеративних моделей, французький підхід ґрунтується не на широкій інституційній автономії органів місцевого самоврядування, а на деталізованому процедурному регулюванні їх діяльності, яке компенсує обмежений обсяг самостійності територіальних колективів.

У межах першого критерію рівня кодифікованості муніципального законодавства слід відзначити, що у Франції ключовим інструментом імплементації європейських стандартів виступає Загальний кодекс територіальних колективів (*Code général des collectivités territoriales*). Цей кодифікований акт охоплює питання правового статусу комун, департаментів і регіонів, їх компетенції, організаційної структури, порядку діяльності органів місцевої влади, фінансового управління та державного нагляду [150]. Саме така форма нормативного закріплення забезпечує єдність правового регулювання та передбачуваність управлінських процесів на місцевому рівні.

Застосування третього критерію нормативної визначеності управлінських процедур дозволяє констатувати, що саме процедурна деталізація є визначальною ознакою французької моделі імплементації. Загальний кодекс територіальних колективів містить розгорнуте регулювання процедур прийняття рішень, бюджетного процесу, управління комунальною власністю, організації місцевих виконавчих органів та взаємодії з органами державної влади. Це створює умови для ефективної реалізації положень Європейської хартії місцевого самоврядування у сфері організації управлінської діяльності навіть за відсутності максимальної інституційної автономії. Європейські стандарти вбудовуються у повсякденну

практику місцевого управління через чітко визначені процедури, а не через розширення дискреції органів місцевого самоврядування.

Водночас застосування п'ятого критерію наявності ефективних механізмів правового захисту муніципальної автономії виявляє суттєві обмеження французької моделі. Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування у Франції, попри його законодавче регулювання та формальну орієнтацію на забезпечення законності, залишається досить високим і включає значні повноваження представників держави на місцях. Така модель контролю істотно звужує фактичні межі автономії місцевого самоврядування та знижує роль судового захисту як основного гаранта муніципальних прав.

На нашу думку, зазначені особливості французької моделі свідчать про те, що її імплементаційний потенціал для України є обмеженим і вибіркоким. Французький досвід є доцільним для імплементації насамперед у частині процедурної кодифікації діяльності органів місцевого самоврядування, що дозволяє забезпечити єдність управлінських стандартів і прозорість прийняття рішень. Водночас запозичення французької моделі адміністративного нагляду без належних судових гарантій муніципальної автономії є науково необґрунтованим та потенційно ризикованим для українських умов, оскільки може призвести до надмірної централізації публічної влади.

Таким чином, французька модель імплементації європейських практик демонструє, що процедурна кодифікація може виступати ефективним інструментом реалізації стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування, однак її застосування потребує чіткого балансування між державним контролем і автономією місцевої влади з урахуванням національних особливостей правової системи України.

Порівняльний аналіз німецької, французької моделей імплементації дозволяє дійти висновку, що успішне впровадження європейських практик у діяльність органів місцевого самоврядування можливе за умови поєднання

трьох ключових елементів: систематизованого або кодифікованого муніципального законодавства, стабільності та передбачуваності повноважень місцевої влади, а також наявності реальних фінансово-інституційних гарантій муніципальної автономії. Відсутність хоча б одного з цих елементів неминуче призводить до формалізації імплементаційних процесів і знижує ефективність місцевого самоврядування.

З огляду на це, зарубіжний досвід у межах даного дослідження розглядається не як зразок для механічного копіювання, а як джерело нормативних та інституційних орієнтирів, застосування яких має здійснюватися з урахуванням національних особливостей розвитку муніципального законодавства України та реального стану спроможності територіальних громад.

З урахуванням установлених закономірностей зарубіжної практики та застосування авторського критеріального підходу постає необхідність здійснити критеріальну оцінку стану і можливостей імплементації європейських практик у діяльність органів місцевого самоврядування України. Така оцінка має ґрунтуватися не на формальному зіставленні нормативних положень, а на аналізі реальної здатності національного муніципального законодавства забезпечити функціонування європейських стандартів у повсякденній управлінській діяльності, що і становить предмет подальшого дослідження.

У межах першого критерію рівня кодифікованості муніципального законодавства встановлено, що правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в Україні характеризується фрагментарністю та нормативною розпорошеністю. Попри наявність базового закону у сфері місцевого самоврядування, значна частина ключових аспектів діяльності органів місцевої влади врегульована підзаконними нормативно-правовими актами або спеціальними законами, що ускладнює формування єдиних стандартів управлінської діяльності та призводить до неоднакової правозастосовної практики. На нашу думку, за таких умов імплементація

європейських практик можлива лише фрагментарно, оскільки відсутність внутрішньо узгодженої нормативної основи не дозволяє інтегрувати європейські стандарти у повсякденну діяльність органів місцевого самоврядування. Це об'єктивно зумовлює необхідність попереднього кодифікаційного впорядкування муніципального законодавства як передумови ефективної імплементації.

Застосування другого критерію сталості та передбачуваності повноважень органів місцевого самоврядування дозволяє констатувати, що українська модель місцевого самоврядування перебуває у стані тривалої інституційної трансформації. Часті зміни законодавства щодо розмежування власних і делегованих повноважень, а також відсутність чітко закріплених гарантій їх стабільності негативно впливають на можливість довгострокового планування діяльності органів місцевого самоврядування та знижують рівень управлінської відповідальності. За таких умов імплементація європейських практик, що ґрунтуються на стабільності компетенції та передбачуваності правового статусу місцевої влади, має обмежену доцільність і потребує попереднього закріплення сталих правил розподілу повноважень у систематизованих нормах муніципального права.

У межах третього критерію нормативної визначеності управлінських процедур виявлено, що чинне законодавство України лише частково забезпечує уніфіковані правила діяльності органів місцевого самоврядування. Процедури прийняття управлінських рішень, здійснення фінансового управління, управління комунальною власністю та реалізації контрольних повноважень мають різний рівень нормативного закріплення або регулюються локальними актами органів місцевого самоврядування, що зумовлює неоднорідність управлінської практики та знижує рівень правової визначеності. На нашу думку, імплементація європейських процедурних стандартів є доцільною і необхідною, однак вона потребує їх системного закріплення на рівні кодифікованих норм муніципального законодавства, що

дозволить забезпечити єдність управлінських стандартів на всій території держави.

Четвертий критерій інституційна та фінансова спроможність територіальних громад виявляє одну з найбільш проблемних площин імплементації європейських практик в Україні. Хоча реформа децентралізації сприяла розширенню фінансових можливостей місцевого самоврядування та зміцненню бюджетної самостійності громад, залежність місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів зберігається, а ресурсне забезпечення делегованих повноважень часто є недостатнім. За таких умов імплементація європейських практик, що передбачають високий рівень фінансової автономії місцевої влади, є передчасною без створення стабільної матеріально-фінансової основи діяльності органів місцевого самоврядування та забезпечення відповідності між обсягом повноважень і наявними ресурсами.

Застосування п'ятого критерію ефективності механізмів правового захисту муніципальної автономії дозволяє дійти висновку, що формальні гарантії судового захисту прав місцевого самоврядування в Україні не завжди трансформуються у дієвий інструмент протидії надмірному втручанню з боку держави. Нечіткість меж адміністративного нагляду, а також обмеженість усталеної судової практики у справах щодо захисту муніципальної автономії знижують рівень правової визначеності та послаблюють інституційні гарантії місцевого самоврядування. У цьому аспекті імплементація європейських стандартів є доцільною, проте потребує суттєвого вдосконалення процесуальних механізмів та посилення ролі судового захисту як ключової гарантії автономії органів місцевого самоврядування.

Узагальнюючи результати проведеної критеріальної оцінки, слід зазначити, що імплементація європейських практик у діяльність органів місцевого самоврядування України не може здійснюватися за принципом універсальності або механічного запозичення. На нашу думку, найбільш доцільною на сучасному етапі є імплементація кодифікаційних та

процедурних елементів європейських моделей, які створюють нормативні передумови для впорядкування муніципальних відносин. Водночас інституційні та фінансові компоненти європейських стандартів потребують поетапної та зваженої адаптації з урахуванням реального стану розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Таким чином, застосування авторського критеріального підходу дозволяє дійти висновку, що успішність імплементації європейських практик у діяльність органів місцевого самоврядування України прямо залежить від рівня системності муніципального законодавства та реалістичності нормативних рішень. Саме ці обставини мають бути покладені в основу подальшого вдосконалення правового регулювання у сфері місцевого самоврядування та визначення пріоритетів євроінтеграційних реформ.

Проведене дослідження імплементації європейських практик та вимог у діяльність органів місцевого самоврядування України дає підстави стверджувати, що цей процес доцільно розглядати не як самодостатній напрям євроінтеграційної політики, а як структурно зумовлений елемент кодифікації муніципального законодавства. Саме стан внутрішньої узгодженості, системності та стабільності національного муніципального законодавства визначає можливість трансформації європейських стандартів у реальні та дієві моделі управлінської діяльності на місцевому рівні.

У результаті дослідження обґрунтовано, що Європейська хартія місцевого самоврядування виконує функцію нормативного еталона діяльності органів місцевого самоврядування, а не уніфікованої моделі організації місцевого самоврядування. Її положення встановлюють мінімальні обов'язкові стандарти автономії, субсидіарності, фінансової самостійності та правового захисту, які потребують інституціоналізації через національні правові механізми. Доведено, що формальне закріплення принципів Хартії без їх системного нормативного забезпечення не призводить до зміни управлінської практики та не забезпечує реального функціонування місцевого самоврядування.

У межах дисертаційного дослідження сформульовано авторський підхід до визначення критеріїв оцінки імплементації європейських практик у діяльність органів місцевого самоврядування, який охоплює: рівень кодифікованості муніципального законодавства; сталість і передбачуваність повноважень органів місцевого самоврядування; нормативну визначеність управлінських процедур; інституційну та фінансову спроможність територіальних громад; ефективність механізмів правового захисту муніципальної автономії. Доведено, що саме сукупне та взаємопов'язане застосування цих критеріїв дозволяє здійснювати науково обґрунтовану оцінку доцільності та меж імплементації зарубіжного досвіду у сфері місцевого самоврядування України.

Аналіз зарубіжної практики імплементації європейських практик у діяльність органів місцевого самоврядування (Німеччина, Франція) засвідчив, що її успішність забезпечується за умови наявності систематизованого або кодифікованого муніципального законодавства, стабільної та передбачуваної компетенції місцевої влади, а також реальних фінансово-інституційних гарантій муніципальної автономії. У ході дослідження доведено, що пряме копіювання інституційних моделей місцевого самоврядування без урахування національних правових, інституційних та економічних передумов є науково необґрунтованим і не забезпечує реальної імплементації європейських стандартів.

Застосування авторських критеріїв до аналізу національного муніципального законодавства дозволило встановити, що імплементація європейських практик у діяльність органів місцевого самоврядування України має обмежений, фрагментарний та несистемний характер. Обґрунтовано, що найбільш доцільною на сучасному етапі є імплементація кодифікаційних і процедурних елементів європейських моделей, які створюють нормативні передумови для впорядкування муніципальних правовідносин. Водночас інституційні та фінансові компоненти європейських стандартів потребують поетапної адаптації з урахуванням

реальної спроможності територіальних громад та стану розвитку системи місцевого самоврядування в Україні.

У результаті дослідження зроблено узагальнюючий висновок, що кодифікація муніципального законодавства є необхідною передумовою повноцінної імплементації європейських практик та вимог у діяльність органів місцевого самоврядування України. Саме кодифікаційний підхід здатний забезпечити стабільність правового статусу місцевого самоврядування, передбачуваність управлінської діяльності та перехід від декларативного визнання європейських стандартів до їх реального функціонування у повсякденній практиці місцевої влади.

Висновки до розділу 3

Визначено, що метою створення Муніципального кодексу має бути встановлення системної, гармонізованої й узгодженої правової основи, яка визначатиме засади, принципи, форми, межі та механізми здійснення місцевого самоврядування в Україні. Кодекс покликаний стати своєрідним ядром муніципального законодавства, яке об'єднає норми, що нині розпорошені у численних законах і підзаконних актах, усуне суперечності між ними, надасть правовим відносинам у сфері місцевого самоврядування системності, прозорості та передбачуваності.

У завданнях Кодексу має бути закладено не лише юридичну, але й цивілізаційну логіку – перехід від фрагментарного регулювання місцевого самоврядування до створення впорядкованої нормативної системи, здатної забезпечити узгодженість державної політики з потребами територій. Саме в межах цього Кодексу повинна бути визначена архітектоніка муніципального управління: статус територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, механізми її участі у вирішенні питань місцевого значення, правовий статус органів самоврядування, основи їх компетенції, а також система взаємодії між державними органами та місцевими радами.

Зміст Муніципального кодексу повинен окреслити правову природу влади місцевого самоврядування як самостійної форми публічної влади, яка відрізняється від державної своєю соціальною орієнтацією, локальним характером і безпосереднім зв'язком із місцевим населенням. Він має закріпити не лише організаційні аспекти діяльності органів місцевого самоврядування, а й концептуальні засади муніципальної політики держави – принципи доброго врядування, публічної участі, доброчесності та підзвітності. Кодекс, по суті, стане універсальним механізмом координації різних галузей права, що регулюють діяльність громад: адміністративного, фінансового, земельного, трудового, соціального, екологічного та ін.

Завдання Муніципального кодексу полягає також у закладенні правових засад сталого розвитку територій. Кожна громада повинна мати не лише адміністративну форму, але й внутрішній механізм соціально-економічного балансу. Муніципальний кодекс має забезпечити правову підтримку розвитку місцевої економіки, ефективного управління комунальною власністю, стимулювання інвестицій, формування місцевих бюджетів, орієнтованих на потреби місцевих жителів. Особливої ваги набуває врегулювання питань фінансової самостійності громад, оскільки саме вона визначає спроможність громад повноцінно в своїх власних інтересах розв'язувати питання місцевого значення на власний розсуд, звісно у межах закону. Кодекс має унормувати принцип фінансової децентралізації, закріпивши мінімальні стандарти доходів місцевих бюджетів, порядок міжбюджетних відносин, гарантії стабільності надходжень і заборону практик, що порушують рівність можливостей громад.

Муніципальний кодекс України доцільно структурувати за п'ятирівневою моделлю:

Загальна частина Муніципального кодексу України є концептуальним ядром усього кодифікованого акту, що визначає його предмет, завдання, принципи та засадничі положення, на яких будується система муніципально-правового регулювання. Саме ця частина формує методологічну основу для

тлумачення і застосування норм усіх наступних розділів Кодексу, задає ціннісно-нормативну рамку для подальшого розвитку муніципальної системи.

Організаційна частина Муніципального кодексу України має визначити систему, структуру, компетенцію та механізми діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, закріпити інституційні засади функціонування територіальних громад і форми їхньої безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення. Її норми формуватимуть організаційно-правовий каркас муніципальної влади, забезпечують реальне втілення принципів демократичної децентралізації, субсидіарності та підзвітності влади громаді.

Матеріально-фінансова частина Муніципального кодексу України має визначальне значення для забезпечення реальної спроможності територіальних громад виконувати свої повноваження та надавати місцевим жителям належний рівень публічних послуг. Вона є механізмом реалізації принципу автономії громади, оскільки передбачає правові інструменти управління ресурсами, власністю, доходами та фінансами, що формуються на місцевому рівні. Водночас ця частина Кодексу забезпечує баланс між муніципальною самостійністю і контролем держави, регламентуючи порядок формування, використання та обліку фінансових ресурсів громади, а також встановлюючи правові підстави для взаємодії між громадами та державними органами щодо фінансового забезпечення публічних завдань.

Процедурно-правова частина Муніципального кодексу України є ключовим інструментом забезпечення ефективності функціонування місцевого самоврядування, оскільки визначає порядок здійснення повноважень органів місцевого самоврядування, посадових осіб та громадян у процесі вирішення питань місцевого значення. Ця частина Кодексу повинна встановити конкретні процедури прийняття рішень, організації діяльності органів влади, взаємодії між різними суб'єктами муніципального права, а також механізми участі громадян у місцевому управлінні. Вона покликана забезпечити баланс між правами представницьких органів, виконавчих

структур та безпосередньою участю громади, формуючи правову дисципліну та передбачуваність управлінських дій.

Гарантійно-контрольна частина Муніципального кодексу України має стати однією з ключових для забезпечення стабільності, прозорості та ефективності муніципального управління. Вона покликана створити комплекс правових механізмів, що гарантують дотримання законності, захист прав і свобод громадян, а також контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та посадових осіб. Ця частина повинна кодифікувати стандарти доброчесності, підзвітності та відповідальності, сформувавати правове підґрунтя для моніторингу виконання повноважень та забезпечення правової відповідальності за порушення.

Запропоновано систему критеріїв яка дозволяє здійснювати диференційовану, науково обґрунтовану оцінку як зарубіжного, так і національного досвіду імплементації європейських практик у діяльність органів місцевого самоврядування.

Першим і системоутворюючим критерієм є рівень кодифікованості муніципального законодавства, який визначає можливість формування цілісної правової основи діяльності органів місцевого самоврядування. Застосування цього критерію дозволяє оцінити, чи існує в національному правопорядку внутрішньо узгоджена, стабільна та логічно побудована система норм, здатна забезпечити сталість управлінських практик та єдність правозастосування. У межах даного критерію береться до уваги не лише наявність формально кодифікованого акта, а й ступінь системності правового регулювання, узгодженість норм між собою, відсутність прогалин і нормативних колізій. На нашу думку, за відсутності такого нормативного підґрунтя імплементація європейських стандартів неминуче набуває декларативного характеру, оскільки не спирається на цілісну правову конструкцію.

Другим критерієм є сталість і передбачуваність повноважень органів місцевого самоврядування, що безпосередньо впливає на можливість

реалізації принципів автономії та субсидіарності, закріплених у Європейській хартії місцевого самоврядування. У межах цього критерію досліджується, наскільки чітко, послідовно та стабільно визначено компетенцію органів місцевого самоврядування, чи забезпечено її захищеність від частих і несистемних змін, а також чи дотримано баланс між власними та делегованими повноваженнями. Вважаємо, що нестабільність компетенції є однією з ключових перешкод імплементації європейських практик у діяльність місцевої влади, оскільки вона унеможлиблює довгострокове планування, знижує рівень відповідальності органів місцевого самоврядування та послаблює довіру з боку територіальних громад.

Третім критерієм є нормативна визначеність управлінських процедур діяльності органів місцевого самоврядування, яка забезпечує трансформацію європейських принципів у конкретні управлінські механізми. Йдеться про правове регулювання процедур прийняття управлінських рішень, управління комунальною власністю, формування та виконання місцевих бюджетів, здійснення контролю та притягнення до відповідальності. У межах цього критерію оцінюється, чи забезпечує чинне законодавство єдині стандарти управлінської поведінки, прозорість і передбачуваність діяльності органів місцевого самоврядування. На нашу думку, саме процедурна визначеність є тим елементом, який дозволяє перевести європейські стандарти з рівня абстрактних принципів у площину реальної управлінської практики.

Четвертим критерієм виступає інституційна та фінансова спроможність територіальних громад, яка становить матеріальну та організаційну основу імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування. У межах цього критерію оцінюється співвідношення між обсягом повноважень органів місцевого самоврядування та наявними фінансовими, кадровими й організаційними ресурсами, а також здатність територіальних громад самостійно забезпечувати виконання покладених на них функцій. Вважаємо, що імплементація європейських практик без належного ресурсного забезпечення не лише є неефективною, а й створює ризики формалізації

місцевого самоврядування, коли розширення повноважень не супроводжується реальним посиленням управлінської спроможності.

П'ятим критерієм є наявність ефективних механізмів правового захисту муніципальної автономії, які гарантують стабільність правового статусу органів місцевого самоврядування та захищають їх від надмірного або позанормативного втручання з боку держави. У межах цього критерію аналізується доступність судового захисту прав місцевого самоврядування, чіткість меж адміністративного нагляду, а також реальна можливість оскарження рішень, що порушують принципи автономії. На нашу думку, за відсутності таких гарантій імплементація європейських практик не може мати сталого характеру, оскільки влада місцевого самоврядування залишається вразливою до централізованих управлінських впливів, що суперечить основним принципам Європейської хартії місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ

У висновках, автором, сформульовано основні результати дослідження, наведено наукові положення та результати, що вирішують важливе наукове завдання, яке полягає у визначенні та обґрунтовані необхідності кодифікації муніципального законодавства в контексті євроінтеграції України.

1. Обґрунтовано, що сучасне муніципальне законодавство України не є запозиченням західних моделей, а органічним продовженням національної правової традиції, яка пройшла історичну еволюцію від громадської ініціативи до інституційного самоврядування. Відповідно до сучасних теоретико-правових підходів, муніципальне законодавство має комплексну природу, що зумовлює його міжгалузевий характер та універсальність у системі публічного права. Визначено, що у структурі національної правової системи муніципального законодавства посідає визначальне місце, оскільки воно утворює нормативну основу, що закріплює організаційно-правові, процедурні, матеріальні та фінансові засади діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Його норми встановлюють правові межі самостійності територіальних громад, форми їхньої участі в управлінні суспільними справами та механізми взаємодії з органами державної влади.

2. Автором визначено, що кодифікація як форма систематизації законодавства має багаторівневу, структурно-комплексну природу, у якій поєднуються юридикотехнічні, методологічні, аксіологічні та цивілізаційні компоненти, та характеризує себе не лише як інструмент впорядкування, а як спосіб мислення правової системи, її інтелектуальне ядро, через яке право перетворюється з нормативного масиву на концептуально впорядковану систему. Тому кодифікація постає не лише як механізм упорядкування правового матеріалу, а як інструмент адаптації національного законодавства до багаторівневої реальності публічного управління, що відображає тенденцію до європейської правової інтеграції та формування системної правової культури.

3. Визначено особливості нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування, які полягають в розмежуванні законодавчих актів на базові та спеціальні. До базових законів у сфері місцевого самоврядування віднесено Конституцію України, Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та «Про статус депутатів місцевих рад», які формують нормативний фундамент муніципальної системи, закріплюють принципи місцевого самоврядування, правовий статус територіальних громад, систему органів місцевого самоврядування та загальні засади здійснення муніципальної влади. До спеціальних законів віднесено нормативно-правові акти, що регулюють окремі інститути, напрями та механізми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема Закони України «Про співробітництво територіальних громад», «Про органи самоорганізації населення», «Про місцеві державні адміністрації», «Про засади державної регіональної політики», «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України», а також положення Бюджетного кодексу України, Податкового кодексу України та Виборчого кодексу України, які створюють галузеве нормативне середовище здійснення муніципальних повноважень. Таке розмежування дозволяє виявити фрагментарність спеціального законодавства, його внутрішню неузгодженість та обґрунтувати необхідність кодифікації муніципального законодавства як цілісного нормативного комплексу.

4. Обґрунтовано, що системність муніципального законодавства є не лише теоретичною категорією, а й практичною передумовою формування ефективного механізму публічного врядування, що забезпечує сталість правових зв'язків і підвищує довіру громадян до місцевої влади.

Акцентовано увагу на те, що неузгодженість муніципального законодавства України має комплексну природу, у якій поєднуються доктринальна порожнеча, політична мінливість і техніко-юридична недосконалість. Ця ситуація є відображенням системної кризи

правотворення, коли велика кількість нормативних актів не забезпечує їх змістовної взаємодії.

Ефективність муніципального законодавства є похідною від ступеня його реальної вбудованості у соціальний контекст розвитку територіальної громади. Нормативні приписи набувають практичної дієвості лише тоді, коли вони органічно узгоджуються з актуальними управлінськими процесами, фінансово-економічними умовами, моделями локальної взаємодії та наявними механізмами комунікації між владою та мешканцями громади.

5. Встановлено, що необхідність кодифікації муніципального законодавства полягає у забезпеченні та реалізації конституційних гарантій місцевої демократії та координації діяльності різних видів публічної влади. Також кодифікація має стати завершальним кроком еволюції системи публічного управління від моделі адміністративної децентралізації до справжнього правового муніципалізму, у межах якого місцева влада функціонуватиме не на основі політичних компромісів, а в межах логічно узгодженої, стабільної правової системи. Оскільки така модель буде відповідати Преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування.

6. Обґрунтовано доцільність Муніципального кодексу як інструменту адаптації муніципального законодавства України до європейських стандартів управління, яка полягає в закономірності розвитку публічної влади в умовах децентралізації. Кодекс має виконувати подвійну функцію з одного боку, забезпечити юридичне впорядкування та узгодження численних джерел муніципального права, а з іншого стати програмним документом, який визначить стратегічні засади подальшого розвитку місцевого самоврядування як інституту народовладдя. Його створення сприятиме підвищенню рівня правової визначеності у сфері місцевого управління, зміцненню гарантій муніципальної автономії, посиленню ролі територіальних громад як первинних суб'єктів публічної влади. Основою якого мають бути принципи системності, ієрархічності, балансу державних і муніципальних інтересів, а також на врахуванні європейських стандартів місцевої демократії,

закріплених у Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 року та актах Ради Європи.

7. Критерії імплементації європейських практик автором сформульовано з урахуванням кодифікації муніципального законодавства та спрямовано не на опис або порівняння зарубіжних моделей, а на визначення меж, умов і передумов їх доцільної імплементації в українських реаліях, що дозволяє перейти від загальних міркувань щодо європейських стандартів до їх цілеспрямованого наукового аналізу в контексті кодифікації муніципального законодавства.

Обґрунтовано, що імплементація європейських практик і вимог у діяльність органів місцевого самоврядування України має здійснюватися диференційовано за рівнями:

Перший рівень – нормативно-кодифікаційний є ключовим у систематизації та внутрішньої узгодженості муніципального законодавства. Зарубіжний досвід свідчить, що ефективна імплементація стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування можлива лише за умов наявності кодифікованих або комплексно систематизованих актів, які визначають правовий статус, компетенцію та організацію діяльності органів місцевого самоврядування. Показовим у цьому контексті є досвід Німеччини, де регулювання муніципальних відносин здійснюється на основі муніципальних кодексів земель (*Gemeindeordnungen*).

Другий рівень – компетенційно-стабілізаційний, який охоплює критерій сталості та передбачуваності повноважень органів місцевого самоврядування. На цьому рівні визначальною є здатність правової системи забезпечити стабільність компетенції місцевої влади та її захищеність від частих і несистемних змін. Найбільш релевантним є досвід Німеччини, у якій принцип муніципальної самоврядної компетенції має конституційний характер і гарантує реальну автономію місцевих громад.

Третій рівень – процедурно-управлінський забезпечує трансформацію європейських принципів у практичні механізми діяльності органів місцевого

самоврядування. У цьому аспекті найбільш показовим є досвід Франції, де Загальний кодекс територіальних колективів забезпечує детальне регулювання процедур прийняття рішень, бюджетного процесу, управління комунальною власністю та взаємодії з органами державної влади.

Четвертий рівень – інституційно-фінансовий полягає в імплементації європейських практик та охоплює ті повноваження органів місцевого самоврядування, реалізація яких безпосередньо залежить від наявності стабільних фінансових ресурсів, розвиненого кадрового потенціалу та належної організаційної інфраструктури. Зарубіжний досвід переконливо свідчить, що імплементація європейських стандартів без належного ресурсного забезпечення має формальний характер. У цьому контексті орієнтиром виступає німецька модель, у межах якої муніципалітети володіють стабільною фінансовою базою та розвиненим кадровим потенціалом.

П'ятий рівень – гарантійно-правозахисний охоплює критерій наявності ефективних механізмів правового захисту муніципальної автономії. На цьому рівні визначальним є баланс між адміністративним наглядом держави та судовим захистом прав місцевого самоврядування. Порівняльний аналіз показує, що німецька модель, орієнтована на судовий захист муніципальних прав, є більш відповідною стандартам Європейської хартії місцевого самоврядування, ніж французька модель, яка характеризується посиленням адміністративним контролем.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
2. Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
3. Tocqueville A. de. *Democracy in America*. Vol. 1. London. Saunders and Otley, 1835. URL: <https://www.gutenberg.org/files/815/815-h/815-h.htm>
4. Бандурка О. М., Бурдін М. Ю., Головка О. М. та ін. *Історія держави та права України: підручник для курсантів та студентів вищ. навч. закл.* Харків : Майдан, 2018. 616 с.
5. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-ІІІ. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 33. Ст. 175. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>
6. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 черв. 2014 р. № 1508-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 34. Ст. 1167. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
7. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. Урядовий кур'єр. 2014. № 65. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р>
8. Арістотель. *Політика*. пер. з давньогр. та передм. О. Кислюка. Київ. Основи, 2000. 239 с.
9. Демиденко Г. Г. *Історія вчень про право і державу*. Навч. посіб. Харків. Консум, 2004. 432 с. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-book-171.html>

10. Батанов О. В. Муніципальне право як галузь національного права України: дискусійні питання становлення та розвитку. Часопис Київського університету права. 2008. № 3. С. 83–89.

11. *Муніципальне право України*: підручник В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов, М. І. Корнієнко ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 592 с.

12. *Конституційне право України* : підручник для студентів вищ. навч. закл. за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. Київ : Ін Юре, 2002. 544 с. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/KNIGI/KONST_PRAVO_2002.pdf

13. Колобиліна О. О., Кобко Р. В. Система муніципального права та її структурні елементи. Вісник Луганського навчально-наукового інституту імені Е. О. Дідоренка. 2023. № 3. С. 87–94. URL: <https://luhbulletin.dnuvs.ukr.education/index.php/main/article/view/131>

14. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20–21. Ст. 190. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

15. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лют. 2015 р. № 156-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 90. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>

16. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 лип. 2001 р. № 2625-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 48. Ст. 252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>

17. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування: Закон України від 17 листоп. 2020 р. № 1009-IX. Голос України. 2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-20>

18. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад: Закон України

від 16 квіт. 2020 р. № 562-IX. Голос України. 2020.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20>

19. Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування: Закон України від 17 листоп. 2021 р. № 1635-IX. Голос України. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1635-20>

20. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 91. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

21. Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України: Закон України від 17 листоп. 2020 р. № 807-IX. Голос України. 2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20>

22. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади: міжнародний договір, ратифікований Законом України від 2 верес. 2014 р. № 1664-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 40. Ст. 2025. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a71

23. Податковий кодекс України: Закон України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13–17. Ст. 112. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

24. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 50–51. Ст. 572. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

25. Виборчий кодекс України: Закон України від 19 груд. 2019 р. № 396-IX. Відомості Верховної Ради України. 2020. № 7. Ст. 48. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>

26. Соляник К. Є. Система джерел муніципального права. Право та інновації. 2015. № 1 (9). С. 142–146. URL: <https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2016/06/Solyannik9.pdf>

27. Кравченко В. В., Пітцик М. В. *Муниципальне право України* : навч. посіб. Київ. Атіка, 2003. 672 с.

28. Європейська хартія місцевого самоврядування: міжнародний документ від 15 жовт. 1985 р., ратифікований Законом України від 15 лип. 1997 р. № 452/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 38. Ст. 249. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036

29. Любченко П. М. *Муниципальне право*: підручник. Харків : Право, 2019. 512 с.

30. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: міжнародний договір від 16 груд. 1966 р., ратифікований Указом Президії Верховної Ради УРСР від 19 жовт. 1973 р. № 2148-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043

31. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад посадових осіб місцевого самоврядування: постанова Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2002 р. № 169. Офіційний вісник України. 2002. № 8. Ст. 391. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-2002-п>

32. Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання місцевих бюджетів: постанова Кабінету Міністрів України від 9 груд. 2020 р. № 1236. Офіційний вісник України. 2020. № 100. Ст. 3271. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1236-2020-п>

33. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січ. 2003 р. № 435-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40–44. Ст. 356. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

34. Про державну службу: Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

35. Мішина Н. В. Муніципальна реформа в Україні: стан і перспективи. *Право України*. 2018. № 4. С. 126–138.

URL: https://pravoua.com.ua/storage/files/magazines/files/article-pravo_2018_4_s8.pdf

36. Трачук П. А., Качмар О. Б. Кодифікація і реформування муніципального права України: деякі проблеми теорії та практики. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2014. Вип. 27, т. 1. С. 115–123. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/faefd648eb66-432f-9efc-01c3c4d5b6b9/content>

37. Головка К. В. Кодифікація муніципального законодавства України: теорія та практика. Право і суспільство. 2019. № 3. С. 9–14. URL: <https://elar.navs.edu.ua/server/api/core/bitstreams/33ec39b3-e413-40ea-9aec-7e1db75340b5/content>

38. Беновська Л. Я. Територіальна громада як суб'єкт регулювання розвитку територій: теоретичні аспекти. Регіональна економіка. 2018. № 1. С. 33–40. URL: https://re.gov.ua/re201801/re201801_030_BenovskaLYa.pdf

39. Батанов О. В., Сметана В. В. *Конституційно-правове забезпечення правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування: досвід компаративного аналізу*. Монографія. Одеса. Видавничий дім «Гельветика», 2022. URL: https://constitutionalist.com.ua/wp-content/uploads/2022/06/Конституц-правов-забезпечен-мисцев-самоврядуван_A5-твер.pdf

40. Наумова К. І. Джерела муніципального права: поняття і система. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2014. № 29. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/72964877-f637-411a-a911-520b492012a9/content>

41. Демиденко В. О. Система муніципального права в Україні: проблеми науково-теоретичного аналізу. Право і суспільство. 2018. № 2. С. 84–95. URL: <https://lawscience.com.ua/web/uploads/pdf/Макет2-2018-84-95.pdf>

42. Боринський Т. Європейська хартія місцевого самоврядування як основа діяльності органів управління територіальними громадами в Україні. Координати публічного управління. 2024. № 1 (2). С. 28–51. DOI: <https://doi.org/10.62664/cpa.2024.01.02>

43. Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні: стан, виклики, перспективи здійснення. наук. доп. авт. кол. за заг. ред. В. С. Куйбіди. Київ. НАДУ, 2018. 180 с. URL: https://duikt.edu.ua/uploads/l_1399_73948717.pdf

44. Громада як юридична особа публічного права: Україна в контексті європейського і світового досвіду. Монографія. О. М. Бориславська, А. П. Заєць, О. В. Ільницький, В. С. Куйбіда, Р. А. Майданик ; за заг. ред. А. П. Зайця ; передм. І. Б. Коліушка. Київ. ЦППР. ТОВ «Франко Пак», 2024. 494 с.

45. Зауваження Головного юридичного управління Верховної Ради України до проєкту Закону України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування. Верховна Рада України, 2025. URL: <https://itd.rada.gov.ua>

46. Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на проєкт Закону України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування. Верховна Рада України, 2025. URL: <https://itd.rada.gov.ua>

47. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36. Ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

48. Конституційне право України: підручник для студентів вищ. навч. закл. за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. Київ : Ін Юре, 2002. 544 с.

49. Адаскалиця К. К. Правова визначеність як вимога до формалізації норми права. Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. Серія: Право. 2024. Вип. 17 (29). С. 10–18. DOI: <https://doi.org/10.33098/2078-6670.2024.17.29.10-18>

50. Hegel G. W. F. *Elements of the Philosophy of Right* / ed. A. W. Wood; transl. H. B. Nisbet. Cambridge. Cambridge University Press. 2000. 379 p.

URL: https://hromadalib.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/12/hegel_2000_grundlinien.pdf

51. Кант І. *Критика практичного розуму*. пер. з нім. В. Терлецького. Київ. Юніверс, 2004. 240 с. URL: https://shron1.chtyvo.org.ua/Kant_Immanuel/Krytyka_praktychnoho_rozumu.pdf

52. Рогач О. Я. Поняття теоретичних основ та форм систематизації законодавства. Держава і право. Юридичні і політичні науки: зб. наук. пр. 2001. Вип. 9. С. 18–25.

53. Райченко С. П. Кодифікація законодавства як форма правового реагування на соціальні трансформації: природа, межі та виклики доктрини. Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених, курсантів та студентів. Вінниця, 2025. С. 92–96. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/0056a906-9ec7-4b84-9b75-567328f798ad/content>

54. Олійник А. В. Стан та перспективи розвитку кодифікації законодавства України. Вісник юридичних наук Ужгородського національного університету. 2024. № 19. С. 19–27. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2024/11/19.pdf>

55. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лют. 2014 р. № 794-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 13. Ст. 222. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>

56. Про нормативно-правові акти: проєкт Закону України (підготовлений Міністерством юстиції України, 2023). URL: https://minjust.gov.ua/m/str_51099

57. Систематизація законодавства України як важлива складова правотворчої діяльності в умовах євроінтеграції. зб. наук. пр. за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Н. В. Міловської. Київ. Алерта. 2024. 248 с.

58. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 верес. 2003 р. № 1160-IV.

Відомості Верховної Ради України. 2004. № 9. Ст. 79.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>

59. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серп. 2023 р. № 3382-IX. Голос України. 2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3382-20>

60. Про схвалення Концепції реформування публічного управління в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 черв. 2016 р. № 474-р .Урядовий портал. 2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p>

61. Про затвердження Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 лип. 2021 р. № 831-р. Урядовий кур'єр. 2021. № 142. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-p>

62. Про схвалення Концепції розвитку юридичної освіти в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 верес. 2020 р. № 1191-р. Урядовий портал. 2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1191-2020-p>

63. Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Конвенція Ради Європи від 4 листоп. 1950 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004

64. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин: Хартія Ради Європи від 5 листоп. 1992 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_014

65. Рамкова конвенція про захист національних меншин: Конвенція Ради Європи від 1 лют. 1995 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_055

66. Про участь громадян у місцевому публічному житті: Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування від 16 листоп. 2009 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a40

67. Про доступ до офіційних документів: Конвенція Ради Європи (Тромсе) від 18 черв. 2009 р. URL: <https://rm.coe.int/1680084826>

68. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Міжнародний договір від 27 черв. 2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011

69. Загальна теорія права. Підручник. за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ. Ваіте, 2015. 392 с. URL: <https://www.osce.org/sites/default/files/f/documents/8/f/283756.pdf>

70. Рогач О. Я. Кодифікаційні акти в системі законодавства України. автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ. 2003. 20 с.

71. Муза О. В. Актуальні питання систематизації адміністративного законодавства України. Юридичний науковий електронний журнал. 2024. № 10. С. 64–72. DOI: 10.32782/2524-0374/2024-10/64

72. Митний кодекс України: Закон України від 13 берез. 2012 р. № 4495-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 44–45. Ст. 552. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>

73. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10 груд. 1971 р. № 322-VIII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08>

74. Борщевський І. В. Теоретичні основи систематизації законодавства. Вісник Одеського національного університету. 2007. Т. 12, вип. 12. С. 14–20. URL: <https://dspace.onu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/03388182-0126-4cad-9a90-7e4059b18410/content>

75. Оніщенко Н. М. Правова система: проблеми теорії. Київ. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. 352 с.

76. Ющик О. І. Теоретичні основи законодавчого процесу. Монографія. Київ. Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2004. 519 с.

77. Суходубова І. В. Стабільність і динамізм законодавства: поняття, співвідношення, засоби забезпечення. Монографія. за наук. ред. О. В. Петришина. Харків. Право, 2016. 228 с.

78. Rule of Law Checklist: adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11–12 March 2016). CDL-AD(2016)007-e. Strasbourg. Council of Europe. 2016. 18 p. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e)

79. Віденська конвенція про право міжнародних договорів. Міжнародний договір від 23 трав. 1969 р. Офіційний вісник України. 1986. № 12. Ст. 376. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_118

80. Volkov v. Ukraine: judgment of the European Court of Human Rights of 9 January 2013, application no. 21722/11. URL: <https://hudoc.echr.coe.int>

81. Приймак А. М. Принцип правової визначеності: поняття та окремі аспекти. Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська академія». 2010. Т. 103. Юридичні науки. С. 53–55.

82. Гетьман Є. А. Кодифікація законодавства України: загальна характеристика, особливості, види. Монографія. Харків. Право, 2012. 192 с.

83. Кошіль Н. М. Систематизація конституційного законодавства України. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2017. 187 с.

84. Про схвалення Концепції цифрової трансформації системи публічного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 берез. 2021 р. № 179-р. Урядовий кур'єр. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-p>

85. Гетьман Є. А. Кодифікація законодавства України: поняття, особливості, види. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2010. 20 с.

86. Сприндис С. І. Організація місцевого самоврядування у країнах ЄС з огляду на досвід Франції та Польщі. Часопис цивілістики. 2020. Вип. 39. С. 41–49.

87. Гетьман Є. А. Кодифікація як форма систематизації законодавства України. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456_789/8597/1/Hetman.pdf

88. Бодюл Є. М. Інкорпорація як форма упорядкування законодавства. *Нове українське право*. 2024. № 3. С. 44–50. URL: <http://newukrainianlaw.in.ua/index.php/journal/article/view/613/557>
89. Зайчук О. В., Оніщенко Н. М. *Теорія держави та права*. Київ. Юрінком Інтер, 2008. 688 с.
90. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
91. Добробог Л. М. Інкорпорація та консолідація законодавства як форми систематизації. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2014. Т. 14. С. 367–372.
92. Головка К. В. Систематизація муніципального законодавства України: теорія і практика. Дис. ... д-ра юрид. наук.12.00.02. ДВНЗ «Ужгородський національний університет». Ужгород, 2019. 424 с.
93. Колодій А. М., Лапко А. Г., Хальота А. І. Кодифікація – вид систематизованої правотворчої діяльності. *Нове українське право*. 2025. № 3. С. 19–27. DOI: <https://doi.org/10.51989/NUL.2025.3.2>
94. Батанов О. В. Принципи муніципального права як галузі права: дискусійні питання теорії. *Український часопис конституційного права*. 2024. № 2. С. 3–23. URL: <https://www.constjournal.com/wp-content/uploads/issues/2024-2/pdfs/1-oleksandr-batanov-pryntsyry-munitsypalnoho-prava-yak-haluzi-prava-dyskusiini-pytannia-teorii.pdf>
95. Головка К. В. Систематизація муніципального законодавства України: теорія та практика. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Ужгород, 2019. 20 с. URL: <https://www.uzhnu.edu.ua/uk/infocentre/get/21476>
96. Мішина Н. В. Ukrainian municipal reform: constitutional basis. *Конституційно-правові академічні студії*. 2020. Вип. 3. С. 85–91. DOI: <https://doi.org/10.24144/2663-5399.2020.3.09>

97. Корчака В. В. Принцип субсидіарності в праві Європейського Союзу. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/14952/1/Korchaka_213-218.pdf

98. Возняк Г. В. Місцеві фінанси: проблеми і перспективи розвитку в умовах децентралізації. *Фінанси України*. 2018. № 7. С. 100–117. URL: https://finukr.org.ua/docs/FU_18_07_100_uk.pdf

99. Ткачук А. *Місцеве самоврядування та децентралізація*. Практ. посіб. Київ. ТОВ «Софія», 2012. 120 с. URL: https://despro.org.ua/media/upload/m_sceve_samovryaduvannya_ta_decentral_zac_ua%281%29.pdf

100. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 6 листоп. 2012 р. № 5475-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 44–45. Ст. 634. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5475-17>

101. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 4 серп. 2023 р. № 3320-IX (у ред. Закону України від 14 черв. 2025 р. № 4240-IX). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3320-20>

102. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квіт. 2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>

103. Методичні рекомендації щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, моніторингу та оцінювання стратегій розвитку територіальних громад: Наказ Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України від 21 груд. 2022 р. № 265. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0265914-22>

104. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 лип. 2002 р. № 93-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 40. Ст. 290. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15>

105. Тарасенко Т. М. Радянський досвід і сучасні виклики розвитку політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні. *Вчені записки ТНУ ім. В. І. Вернадського. Серія Публічне управління та адміністрування*. 2022.

Т. 33, № 1. С. 96–103. URL: https://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2022/1_2022/17.pdf

106. Стешенко Т. В. Проблеми правового статусу та організації роботи органів самоорганізації населення як особливої форми участі членів територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування. Юридичний науковий електронний журнал. 2024. № 3. С. 108–111. URL: http://www.lsej.org.ua/3_2024/25.pdf

107. Титикало Р. В. та ін. Проблеми правового регулювання органів самоорганізації населення в Україні. Аналітично-порівняльне правознавство. 2023. С. 318–322. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2023/07/60.pdf>

108. Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи № 455 (2020) «Про участь громадян у публічному управлінні на місцевому рівні». Страсбург. Рада Європи, 2020. URL: <https://rm.coe.int/recommendation-455-2020-on-citizen-participation-in-local-public-admini/1680a0f6a1>

109. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 3 лип. 1991 р. № 1286-XII (втратив чинність 28 листоп. 2012 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-12>

110. Про столицю України – місто-герой Київ: Закон України від 15 січ. 1999 р. № 401-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 11. Ст. 79. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14>

111. Кулик Т. О. Конституційні засади взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування (на матеріалах міста Києва). Дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2015. 241 с. URL: <https://elar.navs.edu.ua/server/api/core/bitstreams/2f597ac6-e28c-4e5e-8983-4f30d0d7193e/content>

112. *Status of capital cities*. report / Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. Strasbourg. Council of Europe, 2007. URL: <https://rm.coe.int/090000016807199af>

113. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням щодо офіційного тлумачення положень Конституції України (справа про тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України) від 7 жовт. 2009 р. № 25-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v025p710-09>

114. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 9 берез. 1999 р. № 339. Офіційний вісник України. 1999. № 10. Ст. 377. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/339-99-п>

115. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лют. 2022 р. № 2073-IX. Голос України. 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20>

116. Луніна І. О. *Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин*. Київ. Наукова думка, 2006. 432 с.

117. Парижак Н. Міжбюджетні відносини в Україні: оцінка і напрями розвитку. Світ фінансів. 2009. № 4 (21). С. 61–68. URL: <https://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/25916/1/Парижак%20Н..pdf>

118. Руденко В. В., Бей С. О. Місцеве оподаткування в умовах фінансової децентралізації в Україні. Фінанси. 2024. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14603713>

119. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовт. 2001 р. № 2768-III. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 3–4. Ст. 27. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>

120. Правдюк А. Л. Конституційні засади права власності на землю територіальних громад. Юридичний науковий електронний журнал. 2021. № 4. С. 136–138. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-4/31>

121. Правове регулювання у сфері земельних ресурсів. Аналіт. записка. U-LEAD, Асоціація міст України. Черв. 2023. 19 с. URL: https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/zemlya_az_2023_v2.pdf

122. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 груд. 1984 р. № 8073-Х. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

123. Сирко М. В. Адміністративний кодекс Української РСР 1927: історико-правовий аналіз. *Juris Europensis Scientia*. 2022. № 1. С. 77–82. DOI: <https://doi.org/10.32837/chern.v0i1.325>

124. Столярчук А. Громада як правове явище: сутність, правосуб'єктність, недоліки та перспективи трансформації правового статусу в законодавстві України. *Український часопис конституційного права*. 2025. № 1. С. 60–68. URL: <https://www.constjournal.com/wp-content/uploads/issues/2025-1/pdfs/6-artem-stoliarchuk-hromada-yak-pravove-yavyshche-sutnist-pravosubiektnist-nedoliky-perspektyvy.pdf>

125. Піддубна В. Деякі правові аспекти територіальної громади як суб'єкта права. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 6. С. 345–350. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.06.56>

126. Батанов О. В. *Теорія муніципального права*. Монографія. Київ. Юрінком Інтер, 2024. 412 с.

127. Ковбас І. В. Нормотворчі колізії у сфері місцевого самоврядування та їх усунення шляхом кодифікації. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2025. Вип. 46. С. 415–424. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.17697703>

128. Демиденко В. О. Система муніципального права України: загальнотеоретичний аспект. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 2 (107). С. 84–95. URL: <https://elar.navs.edu.ua/server/api/core/bitstreams/803882bc-6688-4090-b1a5-b64302c8bdd5/content>

129. Головка К. В. Систематизація муніципального законодавства України: сучасні перспективи. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 4. С. 47–49. URL: http://lsej.org.ua/4_2015/12.pdf

130. Скакун О. Ф. *Теорія держави і права*. Підручник. Харків. Консум, 2011. 656 с.

131. Ostapenko H. The Role of Legal Certainty Principle in Provision of Access to Justice in Ukraine in Wartime. *Access to Justice in Eastern Europe*. 2023. № 3 (20). P. 27–39. DOI: <https://doi.org/10.33327/AJEE-18-6.3-a000306>

132. Нормотворча діяльність. Навч. посіб. кол. авторів за ред. В. В. Шишка. Львів. Львівський держ. ун-т внутр. справ, 2024. 400 с. URL: https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/7450/1/normotv-diyaln_20-05-МАКЕТ.pdf

133. Бідзіля В. В. Необхідність дотримання принципу верховенства права у нормопроєктуванні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2023. Вип. 74. С. 12–13. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2023/06/14-1.pdf>

134. Kozin A., Kozin S., Kovach D., Brulevych V., Kovach O. Sustainable Municipal Reform in Ukraine: Theoretical Foundations and European Integration Perspectives. *European Journal of Sustainable Development*. 2021. Vol. 10, No. 4. P. 281–288. URL: <https://ecsdev.org/ojs/index.php/ejsd/article/download/1655/1614/3180>

135. Петришина М. О., Мала Т. С. Нормопроєктувальна техніка як засіб формування системи дієвого та ефективного законодавства в Україні: теоретико-правовий підхід. *Актуальні питання публічного та приватного права*. 2014. № 3. С. 256–263. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/799e9f74-d9f2-44ce-ac0f-63bb65820baf/content>

136. Скакун О. Ф. *Теорія права і держави*. Підручник. Київ. Алерта. КНТ ; ЦУЛ, 2009. 520 с.

137. Ленгер Я. І. *Муніципально-правові колізії: загальнотеоретичний аспект*. Монографія. Ужгород. УжНУ, 2017. 348 с. URL: <https://lib.lntu.edu.ua/sites/default/files/2021-04/Монографія.pdf>

138. Державна податкова служба України. Роз'яснення щодо застосування пільг з податку на нерухоме майно (2020–2022). URL: <https://tax.gov.ua/baneryi/podatkovi-zmini-2022/>

139. Пилипенко І. С., Пашкова Н. В., Лялюк О. Ю. Проблеми забезпечення автономії місцевого самоврядування: правовий, організаційний, інституційний та матеріально-фінансовий аспекти. Юридичний науковий електронний журнал. 2024. № 3. С. 90–94. URL: http://lsej.org.ua/3_2024/21.pdf

140. Шаповал Т. Б., Чубіна А. С. Місцеве самоврядування в Україні як конституційно-правовий інститут. Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія Юридичні науки. 2018. Т. 29 (68), № 6. С. 34–38. URL: https://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2018/6_2018/8.pdf

141. Самойлов А. Історичний досвід розподілу компетенцій органів місцевого самоврядування та органів державної влади в Україні. Аспекти публічного управління. 2025. Т. 13, № 1. С. 42–52. DOI: <https://doi.org/10.15421/152505>

142. Панкратова В. О. Доступність та однозначність як вимоги до змісту нормативно-правового акта. Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія Юридичні науки. 2020. Т. 31 (70), ч. 1, № 2. С. 26–30. DOI: <https://doi.org/10.32838/2707-0581/2020.2-1/05>

143. Yemelianenko K. O. Legal culture as an element of management activity in local government bodies in Ukraine. Право. Людина. Довкілля. 2021. Vol. 12. № 1. P. 12–19. DOI: <https://doi.org/10.31548/law2021.01.002>

144. Lindegaard L. S., Webster N. A. *Supporting Political Stability by Strengthening Local Government: Decentralisation in Ukraine* (DIIS Report No. 07). Copenhagen. Danish Institute for International Studies, 2018. URL: <https://research.diis.dk/en/publications/supporting-political-stability-by-strengthening-local-government->

145. Чудик Н. О., Мудрак Р. М. Імплементация принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в Україні. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. 2013. Вип. 23, ч. 1, т. 1. С. 148–151. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/f7e88-36a2-4bfc-85cc-517a04f65714/content>

146. Величко В. О. Європейський досвід організації місцевого самоврядування та можливості його застосування в Україні. Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія Право. 2015. Вип. 20. С. 59–64. URL: <https://periodicals.karazin.ua/law/article/view/5831/5370>

147. Мельничук В. І. Імплементация принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади. Вісник Прикарпатського університету. Серія Політологія. 2019. Вип. 13. С. 111–118. URL: <https://journals.pnu.edu.ua/index.php/politics/article/view/5408/5751>

148. Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 796), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. Dezember 2022. URL: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayGO>

149. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. Juni 2022. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/>

150. Code général des collectivités territoriales. Paris. Gouvernement de la République française, 1996. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070633

ДОДАТКИ

Таблиця 2.1. Види кодифікації законодавства

Вид кодифікації	Сутність (характеристика)	Рівень узагальнення / сфера охоплення	Приклади (в Україні або зарубіжні аналоги)	Функціональне значення / особливості
Універсальна (загальна)	Найвищий рівень систематизації, що інтегрує норми кількох фундаментальних галузей права в єдину логіко-структурну систему.	Всеохопний рівень правового регулювання: конституційне, адміністративне, муніципальне право.	Проекти Адміністративного кодексу України, Конституційного кодексу України	Виконує інтеграційну функцію; забезпечує єдність правового простору, стабільність і методологічну узгодженість законодавчої системи.
Комплексна (міжгалузєва)	Має інтеграційний, міжгалузєвий характер; спрямована на узгодження норм різних правових сфер, що регулюють споріднені суспільні відносини.	Поєднує елементи публічного й приватного права у взаємопов'язаних сферах (екологічній, соціальній, муніципальній).	Проекти Екологічного кодексу України, Соціального кодексу України, концепції Муніципального кодексу України.	Є перспективним напрямом розвитку законодавства; сприяє єдності правового простору, зменшенню нормативної фрагментарності та гармонізації із законодавством ЄС.
Галузева	Спрямована на впорядкування нормативних актів, що регулюють окрему галузь права	Конкретна галузь (цивільне, кримінальне, трудове, земельне, бюджетне право тощо).	Цивільний кодекс України, Кримінальний кодекс України, Бюджетний кодекс України.	Найпоширеніша форма систематизації; забезпечує цілісність і внутрішню логічну узгодженість галузевого законодавства.
Підгалузєва	Впорядковує норми, що регулюють окремі інститути або підгалузі всередині галузі.	Локальний рівень – підсистеми галузі (фінансове, податкове, митне право тощо).	Податковий кодекс України, Митний кодекс України.	Найдинамічніша форма кодифікації; сприяє швидкому оновленню норм у відповідь на соціально-економічні зміни.
Спеціальна	Систематизує норми, що регулюють окремі	Вузький сегмент галузі – процесуальні чи	Кодекс законів про працю України,	Забезпечує гнучку модернізацію законодавства без

	напрями або інститути в межах галузі права.	функціональні інститути.	Кодекс адміністративного судочинства України, Виборчий кодекс України.	порушення його системної єдності
--	---	--------------------------	--	----------------------------------

Таблиця. 2.2. Принципи кодифікації законодавства

Принцип кодифікації	Зміст і характеристика	Нормативно-доктринальне обґрунтування	Функціональне значення для кодифікаційного процесу
Системності	Відображає сутність кодифікації як побудови єдиного, взаємопов'язаного нормативного простору. Забезпечує логічну узгодженість, структурну впорядкованість і функціональну єдність правової системи.	Підтримується положеннями ст. 8 Конституції України (верховенство права); узгоджується з позиціями В. Битяка, Ю. Шемшученка щодо системного мислення у правотворчості.	Усуває хаос нормотворчості; забезпечує єдність логіки, змісту та термінології; формує архітектоніку правового простору держави.
Стабільності	Визначає сталість правової системи та довіру до права, поєднуючи її з еволюційною динамікою і наступністю правових ідей.	Ґрунтується на принципах правової визначеності (ст. 8 Конституції України), Законах «Про Кабінет Міністрів України», «Про правотворчу діяльність»; ідеї П. Рабіновича про динамічну форму та стабільний зміст права.	Забезпечує поступове оновлення законодавства без руйнування правових конструкцій; зміцнює довіру до державної правової політики.
Узгодженості	Вимагає вертикальної та горизонтальної гармонії нормативних актів, узгодження їх як за формою, так і за змістом.	Закріплений у статтях 8, 19, 92 Конституції України; розвивається у Законах «Про засади державної регуляторної політики...» та «Про правотворчу діяльність».	Забезпечує цілісність законодавства, відсутність колізій; створює умови для справедливого правозастосування (за В. Скрипнюком).
Науковості та раціональності	Вимагає, щоб кодифікація ґрунтувалася на науковій доктрині, даних порівняльного правознавства,	Обґрунтовується в працях Н. Мішиної; впливає з доктрини правового раціоналізму.	Забезпечує ефективність і зрозумілість права, усуває надмірну деталізацію; формує інтелектуальний

	соціології права; передбачає логічну й структурну доцільність кодексу.		характер кодифікації.
Гласності, публічності та демократичності	Передбачає відкритість процесу кодифікації для суспільного обговорення, залучення експертної спільноти та громадян.	Узгоджується з принципами належного врядування (Rule of Law Checklist, Венеційська комісія, 2016), Угодою про асоціацію між Україною та ЄС.	Підвищує легітимність кодифікаційного процесу; формує суспільну довіру до права; сприяє реалізації демократичних цінностей.
Легітимності та правової визначеності	Вимагає, щоб результати кодифікації відповідали Конституції, сприймалися суспільством як справедливі, ясні й передбачувані.	Закріплений у ст. 9 Конституції України (визнання міжнародних принципів права), позиціях ЄСПЛ; доктрина В. Кравчук щодо правової визначеності.	Забезпечує ясність і передбачуваність права; формує довіру до держави; зміцнює верховенство права та стабільність правового простору.

Таблиця. 2.3. Методи кодифікації законодавства

Назва методу	Зміст методу	Основна функція	Нормативно-наукові орієнтири та авторські акценти	Значення для кодифікації законодавства України
Аналітичний метод	Комплексний перегляд чинних нормативно-правових актів для виявлення колізій, дублювань, прогалин, надмірних приписів; очищення правового масиву.	Аналітична («очисна») – усунення суперечностей, підготовка матеріалу для логічної реконструкції.	Закон України «Про правотворчу діяльність» (правовий моніторинг); Конституція України (правова визначеність). Цитата: Ю. Шемшученко без аналізу кодифікація стає формальною.	Забезпечує системність, логічну єдність і узгодженість законодавства, створює підґрунтя для подальшого упорядкування.
Логіко-структурний метод	Побудова кодексу за ієрархічною схемою – від загального до спеціального, від принципів до процедур; створення архітектоніки і нормативного акта.	Структурна – формування логічної системи кодифікованого акта.	В. Скрипнюк: структура кодексу повинна відображати логіку правового регулювання. Конституція України (ст. 8) ієрархічність правових норм.	Формує впорядковану архітектуру кодексу, де кожна норма має логічне місце; запобігає хаотичності нормотворчості.
Концептуальний метод	Формування єдиної наукової концепції кодифікації: визначення цілей, принципів, предмета, логіки і філософії	Концептуальна – забезпечення методологічної цілісності кодифікації.	О. Крусян: без концепції кодифікація стає бюрократичною. Угода про асоціацію Україна–ЄС потреба концептуальної гармонізації.	Забезпечує ідеологічну, доктринальну єдність і спрямованість кодифікації; формує інтелектуальну основу реформи.

	кодексу.			
Модульний метод	Побудова кодексу з автономних модулів (розділів), що можуть оновлюватися без порушення структури документа.	Адаптаційна – забезпечення гнучкості, оновлюваності та стабільності кодексу.	Європейська практика; С. Головка модульна кодифікація як форма «гнучкого права». Розпорядження КМУ №179-р (2021) цифрова трансформація публічного управління.	Дозволяє швидко реагувати на зміни суспільних відносин, забезпечує адаптивність і стабільність системи права.
Порівняльно-правовий метод	Вивчення та узагальнення зарубіжного досвіду кодифікації (Франція, Німеччина, Польща, Хорватія тощо) з метою адаптації найкращих практик.	Інтеграційна – гармонізація, уніфікація та підвищення конкурентоспроможності законодавства.	Порівняльно-правовий підхід у систематизації права; європейські моделі <i>acquis communautaire</i> .	Забезпечує гармонізацію українського права з правом ЄС, сприяє інтеграції до європейського правового простору.

Таблиця 2.4. Порівняльно-аналітична характеристика форм систематизації законодавства

Ознака	Інкорпорація	Консолідація	Кодифікація
Мета	Забезпечення зручності користування законодавчим матеріалом, упорядкування актів без зміни їх змісту	Усунення дублювань і колізій, узгодження нормативних положень у межах одного акта	Створення якісно нової, внутрішньо узгодженої системи правового регулювання певної сфери
Зміна змісту норм	Відсутня – здійснюється лише технічне упорядкування	Обмежена – допускаються редакційні уточнення без зміни суті норм	Істотна – здійснюється правотворче переосмислення, оновлення та гармонізація змісту норм
Результат систематизації	Збірник нормативних актів, тематична база даних або офіційне видання	Консолідований (узагальнений) нормативно-правовий акт	Кодекс, Звід законів або інший комплексний кодифікаційний акт
Правовий ефект	Інформаційно-довідковий – не створює нових правових норм	Узгоджувальний – сприяє єдності законодавства в межах галузі чи інституту	Нормативно-концептуальний – формує нову систему правового регулювання
Рівень впливу на правову систему	Технічний (допоміжний)	Організаційно-нормативний (підготовчий до кодифікації)	Інституційно-правовий (створює нові правові інститути, принципи, структури)
Характер правотворчості	Відсутній (виключно технічна діяльність)	Частково правотворчий (редакційна уніфікація)	Повністю правотворчий (створення нових норм і системи права)
Приклади в Україні	«Офіційний вісник України», Збірники законодавства України	Проекти узагальнених актів, наприклад, Консолідований акт про місцеве самоврядування	Цивільний кодекс України, Податковий кодекс України, Бюджетний кодекс України, проект Муніципального кодексу України

Таблиця 2.3.1. Політичні передумови кодифікації муніципального законодавства України

Аспект	Змістова характеристика	Наслідки / вплив на муніципальне законодавство
Політичні передумови	Виклики демократичної консолідації сучасної України.	Необхідність стабілізації правових основ місцевого самоврядування.
Стан політичної системи	Перебування у стані постійної модернізації без належної інституційної стабільності.	Посилення фрагментарності правового регулювання у сфері місцевого самоврядування.
Проблема урядової спадковості	Кожен уряд формує власну концепцію децентралізації, не враховуючи попередні напрацювання.	Відсутність єдиної стратегії розвитку муніципального законодавства, що ускладнює його кодифікацію.
Ефект нормативної турбулентності	Часті зміни законів і підзаконних актів створюють атмосферу непередбачуваності.	Підрив сталості муніципальної системи та потреба в систематизації нормативної бази через кодифікацію.

Таблиця 2.3.2. Проблеми невідповідності муніципального законодавства України положенням Європейської хартії місцевого самоврядування

Аспект	Суть проблеми	Прояви у вітчизняному законодавстві	Відповідні положення Європейської хартії місцевого самоврядування	Наслідки та потреба кодифікації
Визначення поняття «місцеве самоврядування»	Невідповідність між нормами міжнародного та національного законодавства	У Конституції України (ст. 140) місцеве самоврядування трактується як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.	Ст. 2 Хартії: право органів місцевого самоврядування здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність.	Потребує уніфікації дефініційного апарату та уточнення суб'єктності
Обсяг повноважень місцевого самоврядування	Несталість і розмитість власних (самоврядних) повноважень територіальних громад.	Закони змішують власні та делеговані повноваження; немає чітких гарантій їх недоторканності.	Ст. 4 (п. 4–5): місцеві органи мають повноваження, які є повними та виключними.	Потребує законодавчого розмежування повноважень і системного закріплення в кодифікованому акті.
Фінансова автономія громад	Недостатнє фінансове забезпечення самоврядування для реалізації власних компетенцій	Місцеві бюджети залежать від міжбюджетних трансфертів; несталі джерела доходів.	Ст. 9 (п. 1–3): право на власні достатні фінансові ресурси, пропорційні до компетенцій.	Необхідність унормування стабільних джерел доходів у межах Муніципального кодексу.
Державний нагляд і контроль	Надмірна участь центральних органів у контролі за діяльністю місцевого самоврядування.	Відсутність врегульованої префектурної моделі; контроль часто має політичний характер.	Ст. 8 (п. 2): нагляд можливий лише щодо законності, а не доцільності рішень.	Кодифікація має встановити збалансовану модель адміністративного нагляду.

